

Finansutskottets yttrande

1987/88:3 y

om trafikpolitiken inför 1990-talet

(prop. 1987/88:50)



FiU
1987/88:3 y

Till trafikutskottet

Trafikutskottet har den 4 februari 1988 beslutat bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet, såvitt avser bilaga 1, samt de med anledning av propositionen väckta motionerna 1987/88:T48 (c), 1987/88:T65 (fp), 1987/88:T66 (vpk), 1987/88:T84 (m), 1987/88:T87 (m) och 1987/88:T88 (m).

Finansutskottet tar med anledning härav i detta yttrande upp frågor rörande förutsättningarna för den ekonomiska rekonstruktionen av statens järnvägar (SJ), fastställande av mål för affärsverk samt finansieringsformerna för affärsverkens investeringar.

Ekonomisk rekonstruktion av statens järnvägar

Förslagen i propositionen utgår från att en uppdelning sker av nuvarande affärsverket statens järnvägar i ett affärsverk (SJ) med ansvar för trafiken och en myndighet, banverket, med ansvar för infrastrukturen. SJ skall inrikta sin verksamhet på en affärsmässig utveckling av järnvägstrafiken. Affärsgränar som inte bidrar till detta skall avskiljas. Staten skall genom en s.k. vägtrafikmodell ha huvudansvaret för järnvägens infrastruktur.

I motion T66 (vpk) avstyrks förslaget om en ansvarsfördelning enligt den s.k. vägtrafikmodellen. Motionärerna anser att infrastrukturen bör organiseras i en bandivision inom koncernen.

I motionerna T84 (m), T88 (m) och T65 (fp) accepteras förslaget till ansvarsfördelning, men motionärerna anser att den affärsmässiga utvecklingen av järnvägstrafiken bör bedrivas i aktiebolagsform.

Det ankommer på trafikutskottet att ta ställning till dessa frågor. Finansutskottet vill därför som underlag för trafikutskottets ställningstagande redovisa sin syn på hur den föreslagna rekonstruktionen kan genomföras.

I propositionen konstateras att med de förslag som presenteras i propositionen har SJ goda förutsättningar att inom några år uppvisa ett positivt resultat som också medger en viss självfinansiering för fortsatt utveckling. För detta och för införandet av trafikmodellen krävs dock en finansiell rekonstruktion så att inte SJ:s resultat i utgångsläget belastas av tidigare underskott. SJ:s balansräkning är i dag belastad med dels lån som tagits för att täcka den likviditetsmässiga effekten av förluster från år 1986, dels lån för anskaffning av rullande materiel. Härtill kommer förluster under år 1987 och

år 1988 samt rekonstruktionskostnader (förtidspensioneringar etc.). Med de förutsättningar som anges i propositionen beräknas att 2,7 miljarder kronor behövs som kapitaltillskott för att täcka denna belastning.

I propositionen föreslås att kostnaderna för denna avlastning täcks dels genom att de medel som frigörs genom försäljning av AB Swedcarriers dotterbolag delas ut till SJ, dels genom att SJ avyttrar vissa fastigheter och andra tillgångar.

För den ekonomiska rekonstruktionen av statens järnvägar begärs ett bemyndigande för regeringen att utan beloppsgräns godkänna avtal om försäljning av fast egendom från statens järnvägar. För samma syfte föreslås, förutom att statens järnvägar skall tillföras utdelningen från AB Swedcarrier, att statens järnvägars överskottsmedel inte skall inlevereras under rekonstruktionsperioden.

Grundläggande bestämmelser om statlig egendom

De grundläggande bestämmelserna om förfoganderätten över de statliga tillgångarna finns i 9 kap. regeringsformen, som handlar om finansmakten. I 8 § stadgas att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. I begreppet övriga tillgångar innefattas all annan statlig egendom än medel. Någon åtskillnad mellan fast och lös statlig egendom görs inte i detta sammanhang. Tillgångar som ägs av de statliga bolagen är offentlig-rättsligt sett inte statliga och berörs alltså inte av dessa bestämmelser. Begreppet disposition innefattar såväl förvaltningsåtgärder som förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning.

Regeringens dispositionsrätt över statens tillgångar är emellertid inte oinskränkt. I 9 § stadgas att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag inte får vidtas utan riksdagens tillstånd.

Av förarbetena till regeringsformen kan utläsas att riksdagen skall vara skyldig att fastställa sådana grunder som avses i 9 §. Det framgår emellertid inte närmare hur 9 § är avsedd att tillämpas. Enligt ett motivuttalande (prop. 1973:90 s. 347) kan riksdagen fritt avgöra vilken omfattning och vilket innehåll som regleringen skall ha. Det kan vara lämpligt att riksdagens föreskrifter ges i lag, men grundlagsbestämmelsen uppställer inte något krav härpå. I propositionen anfördes vidare att, oberoende av vilka dispositionsregler som riksdagen fastställer, regeringens och övriga myndigheters handlingsfrihet vid förvaltningen av och förfogandet över statens egendom är begränsad. Föredragande statsrådet erinrade om föreskriften i 9 kap. 2 §, enligt vilken statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt, och anförde:

Av samma bestämmelse får emellertid vidare anses följa att egendom som har anskaffats för medel, anvisade av riksdagen, inte får disponeras på sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut. I praxis har egendom, som har förvärvats enligt riksdagens beslut för att för framtiden vara statsegendom, inte ansetts kunna säljas utan riksdagens hörande. Obrukbar eller obehövlig materiel kan försäljas, men regeringen torde inte ensidigt kunna genom försäljning av materiel reducera t.ex. den av riksdagen beslutade försvarsor-

ganisationen. Vad jag har föreslagit i denna paragraf syftar inte till rubbning av nu nämnd praxis.

FiU 1987/88:3 y

Riksdagen hade intet att erinra mot vad som i propositionen anförts i denna fråga.

Hittills har riksdagen inte fastställt sådana grunder som avses i 9 §.

Bestämmelser om fast egendom

Enligt 1809 års regeringsform fordrades riksdagens samtycke för försäljning eller annan avhändelse av statens fasta egendom. Som framgått innehåller den nya regeringsformen inte motsvarande begränsning av regeringens rätt att förfoga över sådan egendom. Så länge riksdagen inte har fastställt grunder enligt 9 kap. 9 § har emellertid, enligt övergångsbestämmelserna till den nya regeringsformen, förutsatts att tidigare givna bemyndiganden skall gälla. Dessa bemyndiganden har inneburit medgivande för regeringen att utan riksdagens samtycke i varje särskilt fall sälja fast egendom till ett visst högsta värde, för närvarande 5 milj. kr.

Under senare år har frågan om försäljning av statlig fast egendom aktualiserats vid flera tillfällen. År 1982 begärde regeringen rätt att utan någon begränsning besluta om försäljning eller byte av staten tillhörig fast egendom. Finansutskottet (FiU 1981/82:26) avstyrkte emellertid förslaget med instämmande i vad konstitutionsutskottet i ett yttrande anført om att man inom regeringskansliet borde göra en översyn av gällande bemyndiganden och riktlinjer med beaktande av bestämmelserna i den nya regeringsformen. Finansutskottet föreslog ett tillkännagivande av riksdagen till regeringen härom, vilket också blev riksdagens beslut.

Frågan väcktes ånyo av regeringen år 1986 (prop. 1985/86:101 bil. 3), då samma begäran framfördes som år 1982. Finansministern förklarade, med anledning av riksdagens tillkännagivande detta år, att gällande riktlinjer var tillräckliga för att ange ramarna för regeringens förfogande över den staten tillhöriga fasta egendomen förutsatt att gällande värdegränser slopades.

Inte heller denna gång biföll emellertid riksdagen regeringens förslag. Finansutskottet (FiU 1985/86:22) ansåg alltjämt att värdegränserna inte borde slopas förrän frågan om vilka riktlinjer som borde gälla för försäljning av statlig egendom hade klarlagts. Finansutskottet vidhöll att regeringen, i enlighet med vad riksdagen uttalat år 1982, borde se över gällande bemyndiganden och utarbeta förslag till riktlinjer. Riksdagen anslöt sig i ett nytt uttalande härtill.

Frågan togs åter upp av regeringen år 1987 (prop. 1986/87:100 bil. 9 s. 55 f.). Regeringen anförde att försäljning av statens fasta egendom huvudsakligen är en följd av en förtlöpande anpassning av fastighetsbeståndet till ändrade förutsättningar för det statliga lokalbehovet. Ett regelverk som tar sikte på alla framtida tänkbara situationer skulle bli mycket omfattande och därigenom skapa en krångligare handläggning. Under 1970- och 1980-talen har endast ett fåtal ärenden behövt underställas riksdagen. Mot bakgrund härav anfördes i propositionen att det är lämpligt att nuvarande ordning behålls och att beloppsgränsen för riksdagens bemyndigande vid behov justeras. Något förslag i frågan lades inte fram. Finansut-

skottet och riksdagen hade inte något att erinra mot det anförda (FiU 1986/87:12 s. 4).

FiU 1987/88:3 y

I budgetpropositionen (prop. 1987/88:100 bil. 9 s. 39) tas återigen frågan upp om att utöka bemyndigandet för regeringen att sälja fast egendom. I propositionen anförts att frågan om utökade bemyndiganden bör ses i sammanhang med de nya riktlinjer för lokalförsörjningen som redovisas i budgetpropositionen. Nuvarande beloppsgräns om 5 milj. kr. föreslås därför justerad så att regeringen bemyndigas besluta om försäljning upp till 50 milj. kr. per objekt. Som riktlinje för denna typ av försäljning skall gälla att överskottet normalt skall återanvändas för investeringar i form av byggproduktion eller inköp samt planeras och genomföras så att statens samlade förmögenhet inte urholkas, dvs. så att ingen nettoutförsäljning av statens egendom sker. Överskott som genereras på detta sätt bör, anförts det i propositionen, endast i begränsad omfattning användas för att finansiera underhållsåtgärder.

Det anges i propositionen att den förordade beloppsgränsen för försäljning är angiven i 1987 års prisläge. För beslut under kommande år bör det vara möjligt att ta hänsyn till kostnadsutvecklingen från den tidpunkt när riksdagen tagit ställning i dessa frågor. Denna fråga behandlas för närvarande av finansutskottet.

Bestämmelser om lös egendom

Till skillnad från vad som gällde för statens fasta egendom fanns det i 1809 års regeringsform inga särskilda begränsningar i fråga om regeringens dispositionsrätt över lös egendom, vari innefattas bl.a. aktier i bolag. Därför hade riksdagen inte haft anledning att lämna några bemyndiganden av det slag som alltjämt övergångsvis gäller för fast egendom. Som framgått görs i den nya regeringsformen ingen åtskillnad mellan fast och lös statlig egendom. Det är riksdagens sak att fastställa grunder för regeringens disposition av båda slagen av statlig egendom, något som hittills inte har skett.

Frågan om regeringens dispositionsrätt över lös statlig egendom, t.ex. aktier, är alltså för närvarande inte närmare reglerad. Det följer inte direkt av någon föreskrift i regeringsformen eller annan lag att regeringen är skyldig att inhämta riksdagens bemyndigande vid försäljning av aktier i statsägda bolag. Vägledande i sådana frågor torde, enligt det citerade motivuttalandet till 9 kap. 9 § regeringsformen, vara en bedömning av riksdagens intentioner då medel anvisades för förvärvet av aktierna i resp. bolag.

Det bör påpekas att regeringsformens bestämmelser om statens tillgångar inte berör tillgångar som ägs av de statliga bolagen. Endast om aktierna i bolaget står under regeringens eller myndighets direkta förvaltning är det fråga om en statlig tillgång i rättslig mening. Myndighetsbegreppet innefattar också de statliga affärsdrivande verken. För flertalet av dessa gäller emellertid särskilda bestämmelser i frågor om aktieförvärv m.m.

Näringsutskottet behandlade i februari 1987 (NU 1986/87:17) frågan om försäljning av statens aktier i AB Gambrinus. Aktierna i AB Gambrinus – med dotterbolagen AB Pripps Bryggerier och Bryggeri AB Falken – såldes i mars 1986 av staten till Procordia AB. Regeringen anmälde i efterhand

försäljningen för riksdagen (prop. 1985/86:150 bil. 1 finansdepartementet, mom. 47). Av näringsutskottets redovisning i betänkandet framgår att regeringen dessförinnan regelmässigt har underställt riksdagen frågor om försäljning av aktier i statliga bolag som ägs direkt av staten. Även då det har varit fråga om en minskning av statens ägarandel utan att därmed aktier har sålts – som då staten år 1983 avstod från sin företrädesrätt vid en nyemission i PKbanken – har frågan underställts riksdagen. Enligt näringsutskottet har det således funnits en väl etablerad praxis på området. Utskottet ansåg också att starka sakskaäl kunde återopas för att frågor om försäljning av aktier i av staten direkt ägda bolag normalt skall prövas av riksdagen. Beslut om det ursprungliga statliga engagemanget har genomgående fattats under riksdagens medverkan, t.ex. i form av att medel för aktieteckning har anvisats. I många fall har engagemanget syftat till att allmänna intressen av skilda slag därmed skulle kunna tillgodoses. I vissa fall har verksamhet i bolagsform valts som ett alternativ till verksamhet i myndighetsform. Utskottet fann det naturligt att frågor om avveckling av statliga engagemang i fall av nämnda slag prövas av riksdagen. Därtill kommer, anförde näringsutskottet, att ärenden om försäljning av aktier i statsägda bolag ofta avser stora värden. Den bristande överensstämmelsen mellan vad som gäller beträffande regeringens dispositionsrätt över fast egendom resp. lös egendom i form av aktier ter sig från saklig synpunkt omotiverad. Frågor om ändringar i statens aktieinnehav har i allmänhet långt större räckvidd än frågor om ändringar i det statliga fastighetsbeståndet. Detta gäller såväl statsfinansiellt som med hänsyn till effekterna på samhället i övrigt. Utskottet erinrade också om att frågor om statligt företagande spelar en central roll i den näringspolitiska debatten.

Näringsutskottet ansåg sammanfattningsvis att riksdagen i det aktuella fallet om försäljningar av aktierna i AB Gambrinus borde ha givits möjlighet att pröva frågan om avvecklingen av det statliga engagemanget i bryggeriindustrin. Vidare ansåg näringsutskottet att ärenden om försäljning av aktier i bolag som ägs direkt av staten normalt skall underställas riksdagen enligt den ordning som tidigare gällt. På förslag av näringsutskottet gjorde riksdagen ett tillkännagivande till regeringen av denna innebörd.

I proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen begärde regeringen att riksdagen skulle avstå från vissa beslutsbefogenheter genom ett generellt bemyndigande för regeringen att besluta om vissa organisationsfrågor för affärsverkskoncernerna. Förslaget innebar att regeringen med beaktande av de riktlinjer som riksdagen godkänt för affärsverkens investeringar, verksamhet och finansiering skulle få besluta i frågor som rör *dels* affärsverkskoncernens organisation, *dels* affärsverkens förvärv, bildande, avyttring, ombildning eller nedläggning av aktiebolag. Regeringen skulle i sin tur delegera sådana beslut till affärsverken. Det framhölls i propositionen att bolagsbildning kan innebära att verksamhet som ankommer på ett affärsverk kan komma att överföras till ett aktiebolag. Beslut av denna innebörd skulle emellertid meddelas av regeringen.

I en centermotion, 1986/87:N152, som behandlades i anslutning till detta förslag, begärdes att riksdagen skulle avslå regeringens hemställan om

bemyndigande att utan beloppsgränser besluta i bolagsfrågor. Riksdagen borde enligt motionärerna inte avhända sig den kontrollmöjlighet som kravet på ett årligt bemyndigande innebär. Även i en motion från vänsterpartiet kommunisterna, 1986/87:K112, ingick att det föreslagna bemyndigandet skulle avvisas.

Trafikutskottet tillstyrkte i ett yttrande till konstitutionsutskottet förslaget i propositionen att koncernstyrelsen normalt bör kunna besluta i frågor om förvärv, bildande, avyttring, ombildning eller nedläggning av aktiebolag. Som framhölls i propositionen borde det dock enligt trafikutskottet ankomma på regeringen att besluta i frågor om bolagisering av verksamhet som bedrivs i affärsverksform.

Näringsutskottet fann emellertid enligt ett yttrande till konstitutionsutskottet det föreslagna bemyndigandet alltför vittgående. Mera genomgripande förändringar i affärsverkskoncerners struktur, t.ex. överföring av en verksamhet från ett affärsverk till ett bolag, borde enligt näringsutskottets mening inte genomföras utan att riksdagen får ta ställning i saken. Erforderlig rörelsefrihet för regeringen och affärsverkskoncernerna när det gäller organisations- eller bolagsfrågor kan liksom hittills åstadkommas genom bemyndiganden med beloppsgränser eller andra restriktioner.

Konstitutionsutskottet delade näringsutskottets uppfattning och förordade att propositionens förslag skulle avslås. Riksdagen följde konstitutionsutskottets förslag (KU 1986/87:29) och gjorde ett tillkännagivande om detta till regeringen och biföll därmed centermotionen.

Utskottets överväganden

Finansutskottet vill mot denna bakgrund anföra följande. Vad gäller först frågan om att avyttra AB Swedcarriers dotterbolag är detta en fråga som inte kräver riksdagens godkännande, eftersom de statliga aktiebolagen är självständiga juridiska personer och inte i formell mening en del av staten. Avsikten är att huvuddelen av det belopp, 2,7 miljarder kronor, som enligt propositionen krävs för den ekonomiska rekonstruktionen av SJ, skall inflyta genom försäljningen av Swedcarriers dotterbolag. Det resterande beloppet skall erhållas genom försäljning av fastigheter och andra tillgångar. Utskottet anser emellertid inte att ett bemyndigande till regeringen att försälja dessa tillgångar kan utformas, såsom föreslås i propositionens hemställan, utan några beloppsbegränsningar eller andra restriktioner.

Av propositionen framgår att det begärda bemyndigandet skall användas för försäljning och tomträttsupplåtelse av fast egendom. På s. 133 talas om vissa fastigheter och andra tillgångar. På s. 113 sägs att SJ avser att avyttra eller öka avkastningen på egendom som inte behövs för den framtida järnvägstrafiken. På s. 103 sägs att verksamheter inom affärsverket som inte har en direkt anknytning till järnvägstrafiken och således inte kan anses stärka dess konkurrenskraft bör skiljas ut.

Dessa allmänna beskrivningar kan inte anses motsvara de krav på riktlinjer som utskottet anser bör fastställas för att ge regeringen ett bemyndigande att avyttra fast egendom utan några restriktioner för försäljningens storlek. Det torde dessutom finnas verksamhet inom SJ som inte har direkt anknytning till

järnvägstrafiken, men som kan användas eller motiveras utifrån kravet att stärka SJ:s konkurrenskraft. Det gäller t.ex. hotell- och restaurangverksamhet. Enligt vad utskottet erfarit torde det inte heller vara avsikten att denna typ av verksamhet skall avyttras.

Enligt finansutskottets mening bör bemyndigandet, om det skall ges, få en annan utformning än den som föreslås i propositionen. Ett alternativ som trafikutskottet kan välja är att hänvisa till det generella bemyndigande som finns och som innebär att regeringen utan riksdagens hörande kan besluta om försäljningen av fast egendom upp till en övre värdegräns för varje enskilt försäljningsobjekt. Den övre gränsen är för närvarande 5 milj. kr., men som nämnts har regeringen i budgetpropositionen föreslagit en höjning till 50 milj. kr. Utskottet kommer att behandla frågan i ett särskilt betänkande (FiU 1987/88:26). Med det högre beloppet som restriktion torde det endast i något enstaka fall vara nödvändigt för SJ att sluta avtal om försäljning av fast egendom med förbehåll för riksdagens godkännande. Det torde som finansutskottet ser det vara en rimlig avvägning mellan önskemålet om frihet för koncernstyrelsen att förfoga över koncernens resurser och riksdagens författningsskyldighet att besluta om förfogandet av statens medel.

Ett annat alternativ, som trafikutskottet kan överväga, är att utforma restriktionen för bemyndigandet att sälja fast egendom som ett tidsbegränsat bemyndigande – att gälla t.o.m. år 1992 – med en total beloppsbegränsning. Denna bestäms av skillnaden mellan den ram som behövs för den finansiella rekonstruktionen, beräknad till 2,7 miljarder kronor, och de intäkter som frigörs genom försäljningen av AB Swedcarriers dotterbolag. Utöver de medel som kan beräknas inflyta genom försäljningen av AB Swedcarriers dotterbolag måste SJ tillföras ytterligare medel genom försäljning av fastigheter och andra tillgångar om verket skall få en sund kapitalbas. Regeringen bör årligen för riksdagen redovisa hur dessa bemyndiganden har utnyttjats och vilken effekt de haft på SJ:s resultat.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra om riksdagens ställningstagande beträffande riksdagens medverkan vid bildande och avyttring av aktiebolag (prop. 1986/87:99, KU 1986/87:29, rskr. 226). Innebörden härav är att om exempelvis SJ anser att viss fast egendom t.ex. stationshus eller banvaktsstugor skall förvaltas av ett särskilt aktiebolag måste regeringen underställa riksdagen denna fråga.

I likhet med nuvarande ordning bör vid avyttring SJ pröva om andra statliga behov finns av den aktuella egendomen och om det finns ett kommunalt intresse att använda egendomen för samhällsbyggnadsändamål. Det är därför angeläget att samråd sker med bl.a. byggnadsstyrelsen inför försäljning av statlig fast egendom. Enligt principer som fastställdes av 1942 års riksdag (prop. 1942:241, JoU 1942:55, rskr. 1942:388) skall vid försäljning tillses att den i prishänseende blir så fördelaktig för staten som möjligt och att försäljning till underpris inte äger rum. Försäljningarna skall alltså ske under full affärsmässighet.

Utskottet konstaterar att enligt propositionens förslag skall riksdagen godkänna riktlinjer för trafikpolitikens mål och inriktning, medan det enligt förslaget skall ankomma på regeringen att i enlighet med dessa riktlinjer fastställa mål för statens järnvägar.

För affärsverken har riksdagen och regeringen sedan länge lagt fast ekonomiska mål. Målen eller kraven är olika utformade för olika verk. För vissa verk, t.ex. SJ och Vattenfall, gäller ett avkastningskrav på disponerat statskapital. För televerket fastställs mål för soliditet och räntabilitet vid sidan av krav på avkastning till statsbudgeten. Anledningen till att de ekonomiska målen varierar är att verksamheterna inom affärsverken skiljer sig åt i flera avseenden, bl.a. i fråga om kapitalintensitet och finansieringsformer.

Det bör också uppmärksammas att de ekonomiska målen endast utgör en del av andra samhälleliga mål som affärsverkens verksamhet syftar till att uppnå. Vissa av dessa mål är mer uttalade för en del av verken än för andra. Som exempel kan nämnas de regionalpolitiska hänsyn som måste tas i postverkets, televerkets och SJ:s verksamhet inom de ramar för de ekonomiska målen som riksdagen och regeringen har ställt upp. De verksamheter som bedrivs inom affärsverken är vidare av stort allmänt intresse och berör direkt eller indirekt mycket stora delar av samhället. Flera av affärsverken har dessutom betydelsefulla uppgifter inom totalförsvaret. Dessa samhälleliga krav har utgjort det främsta skälet för att bedriva verkens huvudsakliga verksamheter i verksform. De samhälleliga uppgifterna och den kommersiella verksamhet som är förenad med dessa har varit grunden för all den verksamhet som rymms inom ett verk och dess dotterbolag.

Enligt utskottets mening är det mot denna bakgrund rimligt att målen för affärsverkskoncerner, i det här fallet för statens järnvägar, även fortsättningsvis underställs riksdagen för prövning.

Finansieringsformerna för affärsverkens investeringar

I propositionen föreslås att riksdagen skall bemyndiga regeringen att besluta om ramar för statens järnvägars och banverkets upplåning. Banverket avses få låna i riksgäldskontoret medan statens järnvägar föreslås få låna medel även utanför riksgäldskontoret på kapitalmarknaden. Även vägverket föreslås få finansiera vägbyggande med lån.

Frågans tidigare behandling

Regeringen föreslog i 1984 års budgetproposition att televerkets investeringar och behov av rörelsemedel skulle kunna tillgodoseas genom lån på den allmänna kapitalmarknaden. Beträffande den säkerhet som lämnades för bolagens upplåning gällde att televerket ställde ut en särskild kreditgaranti. Regeringen begärde i propositionen ett öppet bemyndigande att få fastställa garantiramens storlek. Denna del av förslaget behandlades av trafikutskottet. Finansutskottet anförde som sin principiella inställning att storleken på garantiramar skall fastställas av riksdagen på samma sätt som för utgiftsan-

slag. Utskottet såg inte något skäl att frångå denna princip. Ingenting hindrade, anförde utskottet, att regeringen i ett senare skede, när behov uppkommer, anger hur stor del av en av riksdagen beviljad kreditram som skall kunna utnyttjas av televerket. Riksdagen beslutade dock på trafikutskottets förslag i enlighet med propositionens förslag.

Riksdagen medgav också senare under våren 1984 (TU 1983/84:16, rskr. 249) att televerket fick finansiera även icke konkurrensutsatta abonnentutrustningar via finansbolaget Telefinans AB.

Beträffande förslaget att låta televerket ta upp lån på allmänna kapitalmarknaden beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag (prop. 1983/84:100 bil. 1, FiU 1983/84:25, rskr. 142). Finansutskottet ansåg att samarbetet mellan televerkskoncernens centrala finansfunktion och riksgäldskontoret när det gäller upplåningen på kreditmarknaden borde ägnas särskild uppmärksamhet och betonade vikten av att riksgäldskontoret med sin erfarenhet och kompetens samordnade dessa frågor. Klarhet borde enligt utskottet också skapas om avgränsningen i upplåningen mellan televerket å ena sidan och dess dotterbolag å den andra liksom vilken typ av verksamhet som de skall finansiera:

Den föreslagna finansieringsformen för televerkskoncernen innebar att lån fick tas upp på den allmänna kreditmarknaden dels i televerkets namn, dels genom bolag i teleinvestgruppen. För televerkets del innebar detta att regeringen inhämtade riksdagens bemyndigande att ta upp lån och att denna lånerätt delegerades till televerket. Televerkets upplåning motiverades främst av den snabba tekniska utvecklingen inom teleområdet med åtföljande investeringsbehov. I rådande statsfinansiella läge, anförde föredragande statsrådet, skulle det vara svårt att finna utrymme för dessa investeringar med den nuvarande finansieringsformen. Motsvarande behov av att låna upp medel i eget namn fanns inte för övriga affärsverk, anförde statsrådet. Regeringen avsåg därför inte att lägga fram liknande förslag för dessa. Den förändrade finansieringsformen innebar inte någon förändring av riksgäldskontorets uppgifter enligt regeringsformen och lagen (1982:1158) om riksgäldskontoret att ta upp och förvalta lån för staten.

I anslutning till behandlingen våren 1984 av dessa frågor tog utskottet (FiU 1983/84:25 s. 54) upp vissa motionsyrkanden från moderata samlingspartiet om att affärsverkens kommersiella verksamhet borde byta företagsform och ombildas till bolag samt att särskilda finansieringsbolag borde bildas för luftfartsverket och för SJ:s kommersiella investeringar. Samma motionärer föreslog också att statens intäkter av att försälja vissa bolag skulle användas för finansiering av SJ:s investeringar.

Utskottet anförde emellertid med stöd av en centermotion att statsmakterna bör kunna utöva ett effektivt inflytande över alla större investeringar. Om affärsverken ombildas till aktiebolag skulle detta inflytande utövas av bolagens styrelser. Med hänvisning härtill avstyrkte utskottet motionsyrkandena. Vidare ansåg utskottet att det saknades förutsättningar för att låta SJ och luftfartsverket finansiera sina investeringar genom särskilda finansieringsbolag på den allmänna kreditmarknaden. Behovet av investeringar och den framtida tekniska utvecklingen skiljer sig markant för dessa båda

verk jämfört med för televerket, anförde utskottet och avstyrkte motionsyrkandena.

FiU 1987/88:3 y

Beträffande motionärernas förslag att använda inkomster från försäljning av statliga bolag direkt för SJ:s investeringar anförde utskottet att det strider mot de allmänna redovisningsprinciper som tillämpas för statsbudgeten att inte redovisa sådana inkomster över statsbudgeten. Inkomster av försåld egendom skall redovisas under särskild inkomsttitel på statsbudgeten.

I en motion från folkpartiet begärdes en översyn av de statliga verkens framtida finansieringsformer. Det fanns enligt motionärerna inte anledning att motsätta sig utflyttning av affärsverkens investeringar från statsbudgeten. Riksdagen saknar, anförde motionärerna, kompetens att göra en detaljstyrning av affärsverkens investeringar. Det fanns emellertid, enligt motionärerna, anledning att se över vilka olika investeringsformer som i de skilda fallen kan vara mest ändamålsenliga samt i så fall varför skilda finansieringsformer är bäst för olika affärsverk.

Aven i en motion från vänsterpartiet kommunisterna föreslogs att regeringen borde göra en övergripande långsiktig politisk analys av de nya utvecklingstendenserna och frågan om de statliga affärsverkens finansiering.

Utskottet avstyrkte emellertid dessa motionsyrkanden med motiveringen att det saknades förutsättningar för att genomföra andra förändringar av affärsverkens finansieringsformer än dem som då var aktuella för framför allt televerket.

I budgetpropositionen 1985 anfördes bl.a. att inom regeringskansliet hade övervägts möjligheterna att ge ändrade finansieringsförutsättningar i ytterligare några fall. Utöver televerket fanns behov av att skapa mer marknadsmissiga förutsättningar för ytterligare några affärsverk. Investeringsvolymerna och behovet av rörelsemedel var i dessa fall var för sig väsentligt mindre än för televerket. Liksom för televerket gällde att ändrade finansieringsformer förutsatte en mer ändamålsenlig styrning av verken, t.ex. genom att långsiktiga investeringsplaner upprättades, särskilda avkastningskrav formulerades och genom en välutvecklad målstyrning av verksamheten. Det kunde dessutom i vissa fall finnas anledning att samtidigt ändra verkens organisation så att en styrning med här angivna medel skulle underlättas.

Förutom att televerket medgetts låna på kreditmarknaden hade riksdagen vid den här tidpunkten godkänt att vissa delar av televerkets och SJ:s finansiering skulle få ske genom finansbolag som ägs av verken. Förslag hade framförts även från andra affärsverk att få bilda liknande bolag. Enligt vad som anfördes i budgetpropositionen 1985 framstod det som mindre lämpligt att förfara på detta sätt. En sådan lösning skulle innebära att överblicken över statsupplåningen försämrades och att redovisningen av statsskulden försvårades. En god överblick och fullständig redovisning är nödvändig, anfördes det i propositionen, för att statens upplåning skall kunna ske effektivt.

I propositionen föreslogs därför, som ett alternativ till finansiering på den allmänna kapitalmarknaden, att en möjlighet skulle öppnas för några affärsverk som innebar att riksgäldskontoret tillhånda höll både löpande och

långfristiga krediter. Riksgäldskontorets dåvarande kreditgivning till affärsverken skulle kompletteras med längre krediter än de rörliga krediterna. De rörliga krediterna borde i så fall ses över och göras mer lika affärsbankernas checkräkningskrediter. Räntesättningen för de långa krediterna borde kunna knytas till räntorna på riksgäldskontorets marknadsmässiga upplåning kompletterad med ett tillägg för att täcka riksgäldskontorets hanteringskostnader. En upplåningsmöjlighet på detta sätt borde innebära lägre lånekostnader än om upplåningen sker genom resp. verk. En förutsättning för detta var att riksgäldskontoret kunde tillhandahålla krediter på så långt möjligt marknadsmässiga villkor samt åstadkomma en rationell administrativ hantering av låneverksamheten. Samtidigt skulle självfallet utlåningen inte vara subventionerad. Förslaget innebar därutöver den fördelen att resp. affärsverks relationer med riksgäldskontoret med avseende på amortering och förräntning av krediterna blev ovillkorliga till skillnad mot dittillsvarande ordning med statskapital över budgeten. Dessa krediter borde inte redovisas över statsbudgeten. Upplåningen måste däremot rapporteras och redovisas som statsskuld. En lösning enligt förslaget innebar att de uppnådda stordriftsfördelarna för statsupplåningen kunde bibehållas och att överblick- och rapporteringen av statsskulden inte försvårades.

En utgångspunkt för kreditgivning via riksgäldskontoret var enligt propositionens mening att den skulle omfatta investeringar där full förräntning kan påräknas. Investeringar där så inte är fallet borde fortfarande anslagsfinansieras över statsbudgeten. I samband med att ett enskilt affärsverk av riksdagen medges att direkt låna i riksgäldskontoret borde detta ske inom en angiven ram. En motsvarande ram borde kunna ges för verkets behov av rörelsemedel. För budgetåret 1985/86 förutsågs att denna lånemöjlighet borde kunna utnyttjas för delar av luftfartsverkets och statens järnvägars investeringar. För televerket föreslogs ingen ändrad ordning. Avsikten var att denna låneverksamhet i avvaktan på resultatet av en utvärdering endast borde omfatta ett begränsat antal affärsverk med ett begränsat upplåningsbehov. Möjligheterna och metoderna att styra affärsverkens verksamhet vid denna typ av finansiering borde successivt utvecklas och utvärderas, anfördes det i propositionen. Sjöfartsverket har senare getts samma rätt att låna såväl till investeringar som till rörelsekapital.

I budgetpropositionen 1985 föreslogs vidare att riksgäldskontoret efter en period av förslagsvis två år skulle utvärdera sin del av verksamheten och avrapportera den till riksdagen. Berörda myndigheter borde ges tillfälle att yttra sig över utvärderingen. Kontoret borde därutöver lämna en regelbunden redovisning för verksamheten, t.ex. i samband med budgetpropositionen.

Utskottet anförde (FiU 1984/85:10) med anledning av förslagen att den i propositionen föreslagna ordningen innebar flera fördelar jämfört med en finansiering direkt på kapitalmarknaden. Genom den föreslagna ordningen utnyttjade affärsverken riksgäldskontorets speciella kompetens att låna upp medel. Därigenom uppnås, anförde utskottet, vissa stordriftsfördelar. Det skulle sannolikt bli kostsamt och administrativt betungande om varje verk, dvs. även de med relativt små behov av krediter, skulle behöva utveckla egen

kompetens eller anlita utomstående experter för detta ändamål. Genom att riksgäldskontoret svarar för upplåningen erhålls också en bättre överblick av statsupplåningen, anförde utskottet, vilket ger ett bättre beslutsunderlag för statsmakterna samt underlättar redovisningen av statsskulden. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1984/85:134).

Utskottets överväganden

Utskottet anser inte att det finns skäl att ändra de principer som slogs fast av 1984/85 års riksdag. För att ett affärsverk skall få *finansiera investeringar vid sidan av statsbudgeten direkt via riksgäldskontoret* bör liksom hittills gälla att full förräntning kan påräknas på investeringen. För de investeringar där detta inte gäller bör finansieringen liksom hittills ske via anslag på statsbudgeten. I de fall ett affärsverk medges rätt att låna i riksgäldskontoret bör det ske inom en angiven ram. En upplåning som sker på detta sätt skall på lämpligt sätt rapporteras och redovisas som statsskuld för att överblicken och rapporteringen av den totala statsskulden inte skall försvåras.

Frågan om finansieringen av affärsverkens investeringar har, som framgått, behandlats av riksdagen vid ett antal tillfällen de senaste åren utifrån resp. affärsverks särskilda förhållanden. Möjligheterna att använda egna avskrivningsmedel liksom rörelsemedel i övrigt torde numera stå öppna för samtliga affärsverk. När det däremot gäller extern finansiering i form av anslagsmedel och lån i riksgäldskontoret eller på kapitalmarknaden förekommer vissa skillnader. I några affärsverk medges även vissa former av leasing för finansiering av nya investeringar.

Som framgår av den nu aktuella propositionen har regeringen för avsikt att låta även andra statliga verk än affärsverk finansiera investeringar på annat sätt än via anslagsmedel.

Utskottet har förståelse för de motiv som anförs för att införa andra finansieringsformer för investeringar än via anslagsmedel. Det är emellertid viktigt att i detta sammanhang beakta de krav som riksdagen ställer beträffande möjligheter till inflytande och överblick.

De förändringar beträffande riksgäldskontorets huvudmannaskap som föreslagits i proposition 1986/87:143 kommer också att innebära att riksdagens ansvar och inflytande över den statliga upplåningen förändras. Mot bakgrund av vad utskottet här anför finns det skäl att göra en allmän översyn av de statliga verkens framtida finansieringsformer för investeringar. Detta bör enligt finansutskottets mening ges regeringen till känna.

Förslagen om att bemyndiga regeringen att låta banverket och vägverket finansiera investeringar vid sidan av statsbudgeten bör enligt utskottet, i avvaktan på den begärda översynen, inte ges den generella utformning som föreslås i propositionens hemställan. Banverkets lån i riksgäldskontoret bör därför endast avse investeringar i eldriftsanläggningar, produktionsanläggningar och de s.k. SL-investeringarna. En ram bör anges för år 1989. Behovet av eget rörelsekapital bör tillgodoses genom kredit i riksgäldskontoret. Kostnaden för denna kredit bör slutgiltigt belasta de anslag som verket disponerar. Vägverkets lån bör endast avse tidigareläggning av väg- eller brobyggen där förskottering (lån) sker från kommuner eller företag.

Förskotteringen får givetvis inte innefatta lånevillkor som strider mot bestämmelserna i upphandlingsförordningen.

I de fall investeringar föreslås finansierade med hjälp av intäkter från försäljning av statliga bolag utan direktanknytning till det investerande affärsverket [se motion 1987/88:T48 (c)] bör detta i enlighet med gällande redovisningspraxis ske genom att inkomsterna redovisas på statsbudgetens inkomstsida under inkomster av försåld egendom.

I propositionen sägs vidare att SJ i likhet med luftfartsverket, förutom egenfinansiering och finansiering genom riksgäldskontoret, bör få utnyttja intressentfinansiering. Vidare bör SJ, enligt propositionen, få låna och placera medel utanför riksgäldskontoret om det skulle innebära mer fördelaktiga villkor än dem som riksgäldskontoret kan erbjuda.

I en utvärdering av kreditgivning till vissa affärsverk som gjorts av riksgäldskontoret (Riksgäldskontorets anslagsframställning för budgetåret 1988/89 bil. 5) jämför kontoret kostnaderna för olika upplåningsalternativ. Enligt kontoret skulle SJ sannolikt få betala minst 0,25 procentenheter mer för sin korta upplåning och minst 0,55 procentenheter mer för sin långa upplåning jämfört med vad verket nu betalar i räntekostnad. Dessutom tillkommer kostnader för provision, marknadsföring, tryckning, registrering m.m. samt personalkostnader. Kontoret konstaterar sammanfattningsvis att upplåning hos riksgäldskontoret är billigare för verken än både egen upplåning och upplåning hos bank. Enligt kontoret blir också den samhälls-ekonomiska kostnaden högre om myndigheterna/affärsverken finansierar sina projekt på annat sätt än via riksgäldskontoret.

Utskottet anser därför inte att det under normala förhållanden med ett kontinuerligt tillflöde till marknaden av korta och långa statspapper skulle finnas långivare som skulle kunna acceptera sämre villkor för att låna till SJ än för att låna till riksgäldskontoret. En korrekt kostnadsjämförelse med beaktande av administrationskostnader borde med tanke på stordriftsfördelarna tala för att utnyttja riksgäldskontoret som kreditförmedlare. Utskottet anser att SJ bör åläggas att i dessa frågor samråda med riksgäldskontoret. Därigenom får också riksgäldskontoret möjlighet att samordna den totala statsupplåningen och förutsättningar skapas för att ge statsmakterna överblick över statens samlade finansiella aktiviteter. I de fall SJ väljer att finansiera verksamheten med lån på den allmänna kapitalmarknaden bör regeringen redovisa dessa lån och villkoren för dessa i budgetpropositionen.

Det bör i detta sammanhang konstateras att valet av finansierings- och redovisningsform för de räntabla investeringarna – via anslagsmedel på statsbudgeten eller vid sidan av statsbudgeten – inte innebär några skillnader i utnyttjandet av det samhälls-ekonomiska utrymmet för investeringar. Återverkningar av dessa investeringar på produktion, import och sysselsättning är desamma oavsett finansieringsform. I exempelvis ett överhettningssläge, där efterfrågetillväxten är stark och kapacitetsutnyttjandet i industrin är högt, innebär det således inte någon lösning på problemet med bristande samhälls-ekonomiskt utrymme att låta vissa verks investeringar finansieras

vid sidan av statsbudgeten. Detta är en redovisningsfråga men också en fråga om riksdagens inflytande över investeringarnas omfattning och inriktning.

FiU 1987/88:3 y

Stockholm den 15 mars 1988

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Lisbet Calner (s), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Gunnar Björk (c), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Hans-Eric Andersson (s), Arne Kjörnsberg (s), Marianne Carlström (s) och Rolf Kenneryd (c).

Avvikande meningar

1. Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Lars De Geer (fp) och Filip Fridolfsson (m) anför:

Flera av de problem som tas upp i yttrandet beror på att man i propositionen envist håller fast vid att SJ och vissa andra statliga trafikföretag skall bedriva sin verksamhet i affärsverksform. Om man i stället väljer aktiebolagsformen, gäller inte regeringens bestämmelser om fast egendom, vilket ger ökad frihet att disponera resurserna men också inskräper ansvaret att utnyttja dem på bästa sätt. Därigenom skapas förutsättningar för att bedriva verksamheten på samma villkor som konkurrerande företag.

Vi anser också i likhet med vad som anförts i yttrandet att mål för affärsverk bör godkännas av riksdagen. Men eftersom SJ enligt vår mening bör drivas i aktiebolagsform blir aktiebolagslagen styrande. Frågan om politiskt fastställande av mål uppkommer då inte över huvud taget.

Affärsverksformen är i flera avseenden föråldrad. Detta leder oss till slutsatsen att de nuvarande affärsverkens kommersiella verksamhet bör bedrivas i aktiebolagsform. För en sådan förändring talar även att bolag på ett annat sätt än affärsverk och andra verk kan finansiera sina investeringar på kapitalmarknaden.

2. Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) anför:

Riksdagen har vid tre tidigare tillfällen avslagit regeringens förslag att bemyndiga regeringen att utan beloppsbegränsning fritt få sälja ut statlig egendom. Enligt min mening är de skäl som anförts tidigare och som redovisas i yttrandet alltför giltiga. Det saknas redan av det skälet anledning att medge regeringen att sälja ut tillgångar för att genomföra vad man kallar en finansiell rekonstruktion av SJ.

Propositionens förslag skärper kraven på "affärsmässighet" genom att skilja ut ännu fler verksamheter. Talet om "marknadsmässig upphandling"

liksom "rätt att avyttra egendom" osv. kan låta oförargligt, men öppnar i förlängningen för nya strukturer av privatiseringstyp. Sammanslagning vägverket – statens banverk är en av de idéer som lanseras. Argumenteringen härför är minst av allt övertygande och snarast en åtgärd ägnad att upplösa järnvägen som en fast och sammanhållen verksamhet. Det förtjänar allmänt att påpekas att järnvägen är ett sammanhållet system med egen teknik och logik men även ideologi. Järnvägssystemet bör byggas ut som helhet, inte bara söka upp underordnade nischer i ett väg- och flygdominerat total-system.

Järnvägstrafiken bör finansieras helt av staten över statsbudgeten. Finansiering på kapitalmarknaden eller i riksgäldskontoret vid sidan av statsbudgeten bör inte förekomma. Investeringar i infrastruktur bör ske decentraliserat i samarbete med kommuner och andra regionala intressenter i syfte att beakta miljöbehov och balanserad regional utveckling.

Innehållsförteckning

FiU 1987/88:3 y

| | |
|---|----|
| Ekonomisk rekonstruktion av statens järnvägar | 1 |
| Grundläggande bestämmelser om statlig egendom | 2 |
| Bestämmelser om fast egendom | 3 |
| Bestämmelser om lös egendom | 4 |
| Utskottets överväganden | 6 |
| Fastställande av mål för affärsverk | 8 |
| Finansieringsformerna för affärsverkens investeringar | 8 |
| Frågans tidigare behandling | 8 |
| Utskottets överväganden | 12 |
| Avvikande meningar | 14 |
| 1. (m, fp) | 14 |
| 2. (vpk) | 14 |