Finansutskottets betänkande 1985/86:18

angående verkställd granskning av riksgäldskontorets förvaltning under budgetåret 1984/85 (redog. 1985/86:3 och 10)

FiU
1985/86:18

Redogörelserna

Utskottet har tagit del av riksgäldsfullmäktiges förvaltningsberättelse för budgetåret 1984/85 (redogörelse 1985/86:3) och de hos fullmäktige under samma period förda protokollen.

Vidare har utskottet tagit del av riksdagens revisorers berättelse (redogörelse 1985/86:10) över granskningen av riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1984/85.

Vid årets granskning har revisorerna ägnat särskild uppmärksamhet åt riksgäldskontorets kreditgarantigivning. Två av fullmäktiges beslut har prövats mer ingående för att få utrönt om fullmäktige har överskridit sina befogenheter. Det gäller dels ett beslut den 11 april 1985 angående Zenit Shipping AB, dels ett beslut den 7 november 1985 angående samma företag och Uddevalla Shipping AB. Av besluten faller endast det första inom den nu aktuella granskningsperioden.

Med stöd av en rättslig bedömning, som f. d. justitierådet Fredrik Sterzel har gjort, anser sig revisorerna på goda grunder kunna uttala att riksgäldsfullmäktiges beslut angående Zenit Shipping AB den 11 april 1985 inte innefattat några befogenhetsöverskridanden. Med hänsyn härtill och till vad som i övrigt framkommit vid granskningen tillstyrker revisorerna att fullmäktige beviljas ansvarsfrihet för riksgäldskontorets förvaltning under budgetåret 1984/85.

Mot revisorernas uttalande har moderata samlingspartiets tre företrädare i revisionen reserverat sig. De anser att ansvarsfrihet inte bör beviljas de riksgäldsfullmäktige som stod bakom beslutet den 11 april 1985 om Zenit Shipping AB.

Motionen

Motion 1985/86:104 av Staffan Burenstam Linder m. fl. (m) är väckt med anledning av regeringens redogörelse för de statliga företagen (skr. 1985/86:20). Näringsutskottet har överlämnat motionen till finansutskottet såvitt gäller yrkande 2. Där hemställs

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om metoden att täcka Zenit Shipping AB:s förluster.

1 *Riksdagen 1985/86. 5 saml. Nr 18*

Riksdagens revisorer har ägnat riksgäldskontorets kreditgarantigivning särskild uppmärksamhet. Genom den utredning som riksdagens revisorer låtit genomföra har rättsläget i fråga om fullmäktiges beslut den 11 april 1985 att överta betalningsansvaret för ca 1,1 miljarder kronor av Zenit Shipping AB:s skulder fått en både inträngande och allsidig bedömning. Enligt utredningsmannens mening kan någon rättslig invändning inte resas mot beslutet. Revisorerna har därigenom ansett att de på goda grunder kan uttala att riksgäldsfullmäktiges omdiskuterade beslut angående Zenit Shipping AB inte innefattat några befogenhetsöverskridanden. Utskottet delar denna bedömning.

Mot denna bakgrund kan utskottet inte instämma i den kritik som riktas mot beslutet av Staffan Burenstam Linder m. fl. (m) i motion 1985/86:104. I motionen hävdas bl. a. att det gjorts gällande att beslutet står i klar strid med de lagar och förordningar som gäller för riksgäldskontorets verksamhet. Utskottet avstyrker motion 104 yrkande 2.

Revisorerna har vid sin granskning av riksgäldskontorets verksamhet under 1984/85 inte heller i övrigt funnit något som givit anledning till anmärkning. De tillstyrker därför att fullmäktige beviljas ansvarsfrihet för riksgäldskontorets förvaltning under budgetåret 1984/85.

Utskottet har vid sin genomgång av fullmäktiges förvaltning under 1984/85 inte funnit något som påkallat särskilt yttrande från utskottets sida. I likhet med revisorerna tillstyrker utskottet därför att fullmäktige i riksgäldskontoret beviljas ansvarsfrihet för sin förvaltning under budgetåret 1984/85.

Riksdagens revisorer tar i sin berättelse också upp två andra frågor som har anknytning till riksgäldskontorets kreditgarantigivning men som kan ses fristående från granskningen av det nu aktuella verksamhetsåret.

Enligt revisorerna finns det anledning att uppmärksamma frågan om hur kompetensfördelningen mellan riksdagen och riksgäldsfullmäktige bör vara. För närvarande råder det en viss oklarhet i detta avseende, vilket framgår inte minst av den diskussion som riksgäldsfullmäktiges omdiskuterade Zenitbeslut väckt. Revisorerna hänvisar till utredningsmannens utlåtande, där han konstaterar att riksdagen har givit riksgäldskontoret uppgifter av en med tiden enorm omfattning. Utredningsmannen har därför övervägt om det bör anses ligga i regeringsformens anda att beslut om infriande av kreditgarantier av en viss storlek skall hänskjutas till riksdagens prövning. Han avstår dock från att för egen del göra några uttalanden om när ett beslut kan anses vara så stort att så bör ske.

Utskottet anser i likhet med revisorerna att det kan finnas anledning att se över kompetensfördelningen mellan riksgäldskontoret och riksdagen. Såsom revisorerna påpekar prövas riksgäldskontorets verksamhet för närvarande av bl. a. statsskuldspolitiska kommittén, som inom kort väntas lägga fram sitt slutbetänkande. Utskottet förutsätter att hithörande frågor kommer att övervägas vid den fortsatta beredningen av kommitténs förslag.

Revisorerna kommenterar också den budgetteknik som tillämpas när det gäller förlusttäckning till följd av statliga garantier till svensk varvsindustri och beställare av fartyg. Tekniken har för budgetåren 1983/84 och 1984/85

inneburit att den redovisade anslagsbelastningen vida överstigit anvisade belopp.

Utskottet vill med anledning härav anföra följande. Det är självfallet önskvärt att medel som anvisas över förslagsanslag så långt möjligt överensstämmer med den slutliga anslagsbelastningen. När det gäller anslagen för förlusttäckning till följd av infriade garantier ligger det emellertid i sakens natur att det är svårt att i förväg exakt uppskatta medelsbehovet. Behovet härav är inte heller lika påtagligt som för flertalet andra förslagsanslag, eftersom medelsanvisningar till dessa ändamål inte har någon styrande effekt på anslagsbelastningen. Den är i stället helt beroende av i vilken utsträckning garantier infrias.

Även om det på ett mycket tidigt stadium skulle gå att förutse att en viss garanti kommer att behöva infrias kan det av andra skäl vara olämpligt att anvisa medel härför över anslaget. En sådan medelsanvisning kan t. ex. uppfattas som ett föregripande av den berörda fackmyndighetens prövning av ärendet.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motion 1985/86:104 yrkande 2,
2. att riksdagen lägger fullmäktiges i riksgäldskontoret verksamhetsberättelse för budgetåret 1984/85 (redog. 1985/86:3) till handlingarna,
3. att riksdagen beviljar fullmäktige i riksgäldskontoret ansvarsfrihet för förvaltningen av riksgäldskontoret under tiden den 1 juli 1984 – den 30 juni 1985.

Stockholm den 8 april 1986

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Bo Södersten (s), Iris Mårtensson (s), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Hans-Eric Andersson (s), Hugo Hegeland (m), Rolf Kenneryd (c), Margit Gennser (m), Anne Wibble (fp) och Olof Johansson (c).

Reservation

Filip Fridolfsson, Hugo Hegeland och Margit Gennser (alla m) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 2 som börjar med "Riksdagens revisorer" och slutar med "budgetåret 1984/85" bort ha följande lydelse:

Vid granskningen av riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1984/85 har riksdagens revisorer ägnat särskild uppmärksamhet åt ett beslut av fullmäktige angående Zenit Shipping AB. Beslutet fattades i april 1985 och innebar att riksgäldskontoret såsom garantigivare för bolagets finansiering övertog betalningsansvaret för ca 1 100 milj.kr. av bolagets gäld. Utskottet får med anledning av detta beslut anföra följande.

Zenitärendet är inte bara en juridisk utan framför allt en politisk bedömningsfråga. Vad frågan gäller är huruvida riksgäldsfullmäktiges majoritet handlade korrekt när den anslog ytterligare miljardbelopp till statens rederi utan att höra riksdagen.

Den politiska utgångspunkten för ärendet är varvsbeslutet våren 1983 då riksdagen anslog tre miljarder kronor för att göra det möjligt för Zenit att avveckla sitt fartygsinnehav. Riksgäldsfullmäktiges nu aktuella bifall till Zenits begäran om kapitaltillskott måste anses strida mot detta riksdagsbeslut, eftersom dess innebörd var att totalt högst tre miljarder kronor skulle tas ur statskassan för Zenits avveckling. Varken regeringen eller riksgäldsfullmäktige kan rimligen avvika från denna ståndpunkt utan att riksdagen på nytt fått pröva frågan.

Sakligt sett är fullmäktigemajoritetens ställningstagande desto mer anmärkningsvärt som Zenit först hade vänt sig till ägaren/regeringen med en begäran om kapitaltillskott men fått nej. När fullmäktigemajoriteten trots detta beslöt att bistå Zenit Shipping AB betydde detta att riksgäldskontoret tog på sig att skjuta till de medel som regeringen klargjort att den inte var beredd att gå den normala vägen och begära av riksdagen. Anmärkningsvärt nog tas ju pengarna ur samma kassa, dvs. statsbudgeten. Även detta förhållande borde motiverat att riksgäldsfullmäktige underställde riksdagen ärendet för prövning. Såsom framgår av den rapport som utredningsmannen överlämnat till revisorerna är rättsläget på området oklart. Denna oklara situation borde enligt utskottets mening ha varit motiv nog för en hänvändelse till riksdagen.

I likhet med vad som sägs i motion 1985/86:104 av Staffan Burenstam Linder m. fl. (m) anser utskottet sålunda att fullmäktigemajoritetens beslut att ta över betalningsansvaret för en betydande del av Zenit Shipping AB:s skuld är felaktigt. Enligt utskottets mening borde avvecklingen av bolagets verksamhet ha bedrivits i betydligt snabbare takt. Om detta skett hade stora förluster kunnat undvikas.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet – i likhet med vad tre av riksdagens revisorer reservationsvis anfört – ansvarsfrihet för de ledamöter i riksgäldsfullmäktige som stod bakom beslutet den 11 april 1985 angående Zenit Shipping AB.

I övrigt har utskottet vid sin genomgång av riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1984/85 inte funnit något som givit anledning till anmärkning eller särskilt uttalande.

dels utskottets hemställan under 1 och 3 bort ha följande lydelse:

1. att riksdagen med bifall till motion 1985/86:104 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om metoden att täcka Zenit Shipping AB:s förluster,

3. att riksdagen beviljar de fullmäktige i riksgäldskontoret, som ej stod bakom beslutet den 11 april 1985 angående Zenit Shipping AB, ansvarsfrihet för förvaltningen av riksgäldskontoret under tiden den 1 juli 1984 – den 30 juni 1985.

Särskilt yttrande

Lars De Geer (fp), Rolf Kenneryd (c), Anne Wibble (fp) och Olof Johansson (c) anför:

Med hänsyn till resultatet av den genomförda granskningen av riksgäldskontorets förvaltning delar vi majoritetens uppfattning att beslutet i fråga om Zenit inte har sådana brister att det bör utgöra hinder för riksdagen att bevilja fullmäktige ansvarsfrihet för budgetåret 1984/85.

Vad emellertid gäller Zenitbeslutets näringspolitiska och sakliga innebörd delar vi helt den kritiska inställning som kommer till uttryck i näringsutskottets betänkande NU 1985/86:7.