



Redog.
1985/86: 10

Redogörelse till riksdagen 1985/86: 10

Riksdagens revisorers berättelse över
granskningen av riksgäldskontorets
verksamhet under budgetåret 1984/85

Sammanfattning

Riksdagens revisorer anmäler härmed resultatet av sin granskning av riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning under budgetåret 1984/85.

Liksom föregående år har Bohlins Revisionsbyrå AB haft i uppdrag att för vår räkning utföra det egentliga granskningsarbetet. Auktoriserade revisorn Per Melin har därvid varit huvudansvarig för granskningen.

Vidare har vi uppdragit åt f. d. justitierådet Fredrik Sterzel att göra en rättslig bedömning av frågan om riksgäldsfullmäktige har överskridit sina befogenheter genom att fatta två beslut – varav det första faller inom nu ifrågavarande granskningsperiod – nämligen den 11 april 1985 angående Zenit Shipping AB och den 7 november 1985 angående samma företag och Uddevalla Shipping AB.

Den rättsliga bedömningen och revisionsbyråns granskningsrapport är som *bilaga 1* resp. *bilaga 2* fogade till denna redogörelse.

Under hänvisning till nämnda granskningsrapport och rättsliga utlåtande tillstyrker vi att fullmäktige i riksgäldskontoret beviljas ansvarsfrihet för riksgäldskontorets förvaltning under budgetåret 1984/85.

Reservation har avgivits av företrädare för moderata samlingspartiet.

Folkparti- och centerpartiföreträdarna har lämnat ett särskilt yttrande.

Genomförd granskning

Utlåtande om riksgäldskontorets befogenheter

Fredrik Sterzel har den 14 januari 1986 lagt fram sitt utlåtande om riksgäldsfullmäktiges befogenheter då fartygskreditgarantier har blivit nödlidande. Han har gjort en principiell, rättslig bedömning. Så långt möjligt har han undvikit att uttala sig om kontroversiella frågor av saklig natur.

I det följande redovisas huvudpunkterna i Sterzels utlåtande. För ett närmare studium av ärendet hänvisar vi till hans utlåtande (*bilaga 1*).

Ärendet har enligt Sterzels mening varit svårbedömt bl. a. till följd av att de båda besluten som han granskat har rubricerats som ackord i fullmäktiges protokoll. Sterzel har funnit att denna beteckning inte är juridiskt korrekt. Beslutens rubricering ser han som betydelsefull därför att lagen (1982: 1158) om riksgäldskontoret i 9 § innehåller en särskild bestämmelse om antagande av ackord samt om avskrivning och eftergift av fordran.

Vad besluten egentligen går ut på är enligt Sterzel infriande av kreditgarantier. Han preciserar den fråga, som han haft att besvara, så att den gäller vilka befogenheter riksgäldsfullmäktige har då en fartygskreditgaranti blir nödlidande.

För att svara på den ställda frågan har han inte bara studerat lagen om riksgäldskontoret och dess förarbeten. Han har därtill gått igenom hela materialet om statens stöd till varvs- och rederibranscherna, från början år 1963 och fram till de aktuella besluten angående Zenit och Uddevalla Shipping.

Därefter – och sedan han genom ett inträngande resonemang visat att 9 § lagen om riksgäldskontoret vare sig direkt eller indirekt har med den ställda frågan att göra – kommer han fram till slutsatsen att frågan är helt oreglerad. Det finns inte heller, fortsätter han, någrasomhelst vägledande uttalanden om hur riksgäldsfullmäktige bör handla, då en garanti blir nödlidande. Utifrån dessa konstateranden anför han:

Som jag redan har framhållit finns det ingen grund för att hävda, att riksgäldsfullmäktige behöver ett uttryckligt lagstöd för att göra någonting annat än att bara infria en garanti. Fullmäktige har fått den allmänna uppgiften att fullgöra de åligganden som riksdagen ger dem. Då riksdagen inte har gett några särskilda instruktioner, måste fullmäktige ha både rätt och skyldighet att vid fullgörandet av ett uppdrag handla som de finner bäst. I förevarande fall gäller det att begränsa statens förlust så långt som möjligt. *Lagens tystnad ger riksgäldsfullmäktige ett visst handlingsutrymme för dispositioner som kan begränsa statens förluster på grund av garantigivningen.* Finner fullmäktige, att det är mest förmånligt för staten att uppskjuta ett slutligt infriande av vissa åtaganden genom att infria dem delvis som ett led i en affärsmässig uppgörelse, har de befogenhet att fatta ett sådant beslut. Någon rättslig invändning kan inte resas; däremot kan givetvis riksdagen göra en annan bedömning i sak och vägra ansvarsfrihet.

Riksgäldsfullmäktiges befogenhet är dock inte obegränsad, fortsätter Sterzel. Han pekar på tre begränsningar. För det första måste det kunna konstateras att en garanti verkligen är nödlidande. För det andra är riksgäldsfullmäktige skyldiga att hålla sig inom ramen för utfärdade garantier. För det tredje måste riksgäldsfullmäktige alltid respektera riksdagens uttalanden.

Mot den angivna bakgrunden har han närmare granskat riksgäldsfullmäktiges båda beslut. De synpunkter han anlägger hänför sig endast till Zenit, då frågan om Uddevalla Shipping AB bedömts avhängig av hur man ser på Zenit.

Sterzel har från sina nyss angivna utgångspunkter inte funnit underlag för att förklara någotdera av riksgäldsfullmäktiges nu aktuella Zenit-beslut innefatta befogenhetsöverskridande. Han har emellertid funnit utformningen av särskilt det andra beslutet mindre tillfredsställande. Hans invändningar avser inte bara den tidigare nämnda felrubriceringen utan också att ordalagen ger ett alltför starkt intryck av blankofullmakt. Från de synpunkter han haft att anlägga hade han "gärna sett en mera omsorgsfull utformning av beslutet".

Avslutningsvis tar Sterzel upp ytterligare några synpunkter av konstitu-

tionell hatur. Därvid har han beaktat dels att regeringsformen och dess förarbeten starkt betonar riksdagens roll i statslivet, dels att riksgäldsfullmäktige underställt ärendena regeringens men inte riksdagens s prövning.

Efter sina studier av materialet om varvs- och rederifrågorna m. m. från år 1963 – varvid även den omfattande statsupplåningen beaktats – har han kommit till uppfattningen att åtminstone en utomstående inte har anledning att reagera mot handläggningen av ärendena. Han konstaterar bl. a. att riksgäldskontorets uppgifter med tiden fått en enorm omfattning och att utvecklingen överhuvudtaget följt banor som man inte hade någon föreställning om under arbetet med den nya författningen som slutfördes kort tid före oljekrisen 1973–74.

Hur kompetensfördelningen mellan riksdagen och dess fullmäktige bör vara ser Sterzel som en fråga för riksdagen att ta ställning till. Denna fråga går han inte in på i sitt utlåtande. Han pekar dock på att en viss oklarhet råder i detta avseende, vilket framgår inte minst av riksgäldsfullmäktiges oegentliga rubricering av de aktuella ärendena.

Till sist bör nämnas att Sterzel i sitt utlåtande gjort vissa noteringar som hänger samman med den budgetteknik som tillämpats. Han erinrar om att det numera finns ett särskilt förslagsanslag under industridepartementets huvudtitel med beteckningen "Förlusttäckning till följd av statliga garantier till svensk varvsindustri och beställare av fartyg". I sin framställning gör han bl. a. vissa jämförelser mellan de anslagsbelopp som anvisats under nämnda anslag för budgetåren 1983/84 och 1984/85 och redovisad anslagsbelastning.

Revisionsbyråns granskningsrapport

På sedvanligt sätt har Bohlins Revisionsbyrå AB såsom utomstående sakkunnig på externrevisionens område biträtt riksdagens revisorer vid granskningen av riksgäldskontorets räkenskaper och förvaltning för budgetåret 1984/85. Granskningen omfattar, som närmare framgår av bilaga 2, bl. a. åtgärder avseende löpande redovisning och bokslut, särskild granskning av vissa konton samt en genomgång och avstämning av fartygskreditgarantier och rederistöd. Vidare har de båda auktoriserade revisorerna som utfört granskningen tagit del av Fredrik Sterzels utlåtande.

Den sålunda genomförda granskningen har enligt vad som framgår av den till riksdagens revisorer överlämnade rapporten inte givit anledning till anmärkning.

Tidigare riksdagsbehandling

I anslutning till 1985 års redogörelse för de statliga företagen behandlade näringsutskottet de beslut om åtaganden till förmån för Zenit som riksgäldsfullmäktige fattade i april och november 1985 (skr. 1985/86: 20, NU 1985/86: 7, rskr. 1985/86: 95).

Med anledning av ett yrkande i motion 1985/86: 104 (m), vilket siktade till att Zenit skulle träda i likvidation, prövade utskottet riksgäldsfullmäktiges beslut ur saklig synpunkt. Utskottet ansåg att de åtgärder fullmäk-

†1 Riksdagen 1985/86. 2 saml. Nr 10

tiges beslut innebar var i sak välbefogade och till förmån för det allmänna. Det alternativ som motionärerna förordade skulle medfört att fartygen fått avyttras samtidigt och utan dröjsmål och hade, som utskottet bedömde det, inneburit en onödigt kapitalförstöring. Utskottet avstyrkte följaktligen motionsyrkandet. De borgerliga ledamöterna reserverade sig och ville liksom motionärerna att riksdagen skulle begära förslag från regeringen om en snabb likvidation av Zenit Shipping AB.

I näringsutskottets betänkande finns intaget dels allmänna uppgifter om Zenits utveckling, dels en redogörelse för riksgäldsfullmäktiges beslut. Vidare lämnas upplysningar om ett interpellationssvar avseende Zenit Shippings avyttring av båtar.

Utskottsbetänkandet är i transumerade delar fogat till denna redogörelse (*bilaga 3*).

Riksdagens revisorers överväganden

Enligt lagen (1968: 8) om revision av riksdagsförvaltningen skall riksdagens revisorer för varje avslutat räkenskapsår granska riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning. Över granskningen skall en berättelse avges till riksdagen. Berättelsen skall innehålla uppgift angående omfattningen av den av revisorerna verkställda granskningen och uttalande huruvida revisorerna anser att ansvarsfrihet bör beviljas riksgäldsfullmäktige.

I det följande behandlar vi först frågor som har direkt anknytning till denna vår granskningsuppgift. Därefter berör vi ett par förhållanden av mer allmän natur som aktualiserats i samband med granskningsarbetet.

Vid granskningen av riksgäldskontorets räkenskaper och förvaltning för budgetåret 1984/85 har vi på sedvanligt sätt biträttats av Bohlins Revisionsbyrå AB. De båda auktoriserade revisorer som utfört själva granskningen har delgett oss resultatet av den i en rapport. Av denna framgår vilken inriktning och omfattning som granskningen haft och de iakttagelser som gjorts (*bilaga 2*).

Vi har vid granskningen av riksgäldskontorets verksamhet 1984/85 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. Anledningen till den särskilda granskningen av detta beslut är i korthet att det satts i fråga – bl. a. av en minoritet i riksgäldsfullmäktige och i en motion till riksdagen – om fullmäktige haft befogenhet att fatta beslutet.

På riksdagens revisorers uppdrag har f. d. justitierådet Fredrik Sterzel gjort en rättslig bedömning av frågan om riksgäldsfullmäktige har överskridit sina befogenheter genom beslutet. Av naturliga skäl omfattade uppdraget till Sterzel att göra motsvarande bedömning även beträffande ett annat, liknande beslut av fullmäktige som också det gällde Zenit. Det senare beslutet tog fullmäktige i november 1985. Det ligger alltså utanför den granskningsperiod för vilken revisorerna nu har att avge berättelse.

Sterzel lade den 14 januari 1986 fram sitt utlåtande i ärendet. I befogenhetsfrågan anför han sammanfattningsvis att ärendet varit svårbedömt och att han från början lutade åt meningen att riksgäldsfullmäktige överskridit sina befogenheter. Hans fortsatta överväganden ledde honom dock till den motsatta slutsatsen. Den analys och de resonemang som ligger bakom denna hans bedömning redovisas ingående i utlåtandet (*bilaga 1*). Enligt Sterzels uppfattning har alltså riksgäldsfullmäktige handlat inom ramen för sina befogenheter i båda de undersökta besluten.

För egen del anser vi att frågan om riksgäldsfullmäktiges befogenheter i Zenit-besluten blivit allsidigt belyst genom Sterzels utlåtande. De överväganden och slutsatser som han redovisar utgör som vi ser det ett gott underlag för ställningstagandena i en svårbedömd fråga.

Vi anser oss alltså på goda grunder kunna uttala att riksgäldsfullmäktiges omdiskuterade beslut angående Zenit inte innefattat några befogenhetsöverskridanden.

I principiellt avseende finns det således inte anledning reagera mot riksgäldsfullmäktiges nu ifrågavarande beslut. Vad beträffar den sakliga innebörden av dem har riksdagen redan tidigare tagit ställning till fullmäktiges agerande. Som framgår av den summariska redogörelsen för näringsutskottets betänkande NU 1985/86: 7 har utskottet vid sin behandling av 1985 års redogörelse för de statliga företagen haft att pröva motionsledes framförd kritik mot besluten. Näringsutskottet fann besluten i sak välgrundade, och i denna bedömning instämde riksdagen.

De auktoriserade revisorer som biträtt oss vid granskningen har som framgår av deras granskningsrapport tagit del av Sterzels utlåtande. Såsom sakkunniga på externrevisionens område har de förklarat att den granskning de utfört icke givit anledning till anmärkning.

Under hänvisning till det anförda får vi såsom externrevisorer avseende riksgäldskontorets verksamhet tillstyrka att fullmäktige beviljas ansvarsfrihet för riksgäldskontorets förvaltning under budgetåret 1984/85. Under detta har den 11 april 1985 fattats ett av de beslut beträffande Zenit som särskilt studerats.

Vi övergår nu till ett par frågor som kan ses fristående från granskningen av riksgäldskontorets verksamhet 1984/85.

I sitt utlåtande har Sterzel lämnat några mer allmänt hållna synpunkter av konstitutionell natur. Sålunda noterar han bl. a. att utvecklingen när det gäller varvs- och rederifrågor följt banor som man inte hade någon föreställning om i början av 1970-talet, då gällande grundlagsregler och andra bestämmelser av intresse utformades. Riksdagen har gett riksgäldskontoret uppgifter av en med tiden enorm omfattning. I anslutning härtill förklarar han sig ha övervägt om det bör anses ligga i regeringsformens anda att beslut om infriande av kreditgarantier av en viss storleksordning skall hänskjutas till riksdagens prövning. Han avstår dock från att göra några uttalanden härvidlag för egen del.

I förlängningen ligger den principiellt intressanta frågan om hur kompetensfördelningen mellan riksdagen och dess fullmäktige bör vara. Vi instämmer i Sterzels uppfattning att det råder en viss oklarhet i detta avseen-

de, vilket framgår inte minst av den diskussion riksgäldsfullmäktiges omvistade Zenit-beslut väckt.

Enligt vår mening finns det anledning för riksdagen att uppmärksamma de frågor beträffande kompetensfördelningen som här berörts. Vi avstår emellertid från att förorda att riksdagen nu griper sig an med dem. Ett skäl härtill är att riksgäldskontorets verksamhet är föremål för överväganden dels i statskuldspolitiska kommittén, dels med anledning av förslag från statskontoret om handläggningen av fartygskreditgarantiärenden.

Slutligen har Sterzel gjort några iakttagelser som hänger samman med den budgetteknik som tillämpas när det gäller förlusttäckning till följd av statliga garantier till svensk varvsindustri och beställare av fartyg. Han pekar bl. a. på att redovisad anslagsbelastning vida överstigit anvisade belopp budgetåren 1983/84 och 1984/85. I revisionsbyråns rapport görs motsvarande notering.

Vi anser att nämnda förhållanden bör undersökas i lämplig form. I sammanhanget vill vi upplysa om att riksdagens revisorer på sin granskningsplan har ett ärende med rubriken Analys av statsbudgetens utfall. Syftet med en sådan granskning, som ännu inte påbörjats, är preliminärt att kartlägga vissa större reservationer och att ta reda på vad mera anmärkningsvärda anslagsöverskridanden beror på.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna John Johnsson (s), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Bertil Jonasson (c), Anita Johansson (s), Birgitta Rydle (m), Bengt Silfverstrand (s), Rune Jonsson (s), Olle Grahn (fp), Lars Ahlmark (m), Sören Lekberg (s) och Margareta Gard (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit t. f. kanslichefen Rolf Jensen, revisionsdirektören Britt-Marie Holmgren (föredragande) samt f. d. justitierådet Fredrik Sterzel.

Stockholm den 13 februari 1986

På riksdagens revisorers vägnar

John Johnsson

Britt-Marie Holmgren

Reservation

Birgitta Rydle, Lars Ahlmark och Margareta Gard (alla m) anser att den del av avsnittet Riksdagens revisorers överväganden som på s. 4 börjar "I det" och på s. 6 slutar "beror på" bort ha följande lydelse:

Vid granskningen av riksgäldskontorets räkenskaper och förvaltning för budgetåret 1984/85 har vi på sedvanligt sätt biträtts av Bohlins revisionsbyrå AB. De båda auktoriserade revisorer som utfört själva granskningen har delgett oss resultatet av den i en rapport. I sin egenskap av sakkunniga på externrevisionens område har de förklarat att den granskning de utfört icke givit anledning till anmärkning. Av deras rapport framgår vilken

inriktning och omfattning som granskningen haft och de iakttagelser som gjorts (*bilaga 2*).

Vid granskningen av riksgäldskontorets verksamhet 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. Anledningen till den särskilda granskningen av detta beslut är att det starkt kritiserats bl. a. av reservanter i riksgäldsfullmäktige och i en motion till riksdagen.

Beträffande nämnda beslut angående Zenit får vi anföra följande.

Zenitärendet är inte bara en juridisk utan framförallt en politisk bedömningsfråga. Ställningstagandet gäller huruvida riksgäldsfullmäktiges majoritet handlade korrekt, när den anslag ytterligare miljardbelopp till statens rederi utan riksdagens hörande.

Den *politiska* utgångspunkten för ärendet är riksdagens varvsbeslut våren 1983. I proposition 1982/83: 147 föreslog regeringen att riksdagen skulle anslå 3 miljarder kronor för att möjliggöra för Zenit, som i detta sammanhang avskildes från Svenska Varv, att avveckla sitt fartygsinnehav. Syftet med detta kapitaltillskott var att ge bolaget tillräckliga resurser att dels hantera fartygsinnehavet fram tills dess försäljning skett, dels att täcka realisationsförluster i samband med försäljningar. Någon tidsram angavs inte, men stor vikt fästes vid att fartygsbeståndet skulle avyttras så snabbt som marknadsförhållandena medgav och att det skulle vara avvecklat senast före en förnyad marknadsförsämring. Ramen utgjordes i stället av anslaget på 3 miljarder kronor, som alltså inte fick ta slut förrän även båtarna var slutsålda.

Zenit valde emellertid att göra endast få försäljningar under åren 1983 och 1984. Att pengarna ändå tog slut berodde på omfattande driftsförluster. Eftersom medlen var förbrukade innan fartygen var sålda, kan inte Zenit anses ha fullgjort sitt uppdrag. Riksgäldsfullmäktiges bifall till Zenits begäran om kapitaltillskott våren 1985 måste anses strida mot intentionerna i riksdagens beslut våren 1983, eftersom dess innebörd var att totalt endast 3 miljarder kronor skulle tas ur statskassan för Zenits avveckling. Varken regeringen eller riksgäldsfullmäktige kan rimligen avvika från denna ståndpunkt utan nytt ställningstagande i riksdagen.

Sakligt sett är fullmäktigemajoritetens ställningstagande desto mer anmärkningsvärt som Zenit först hade vänt sig till ägaren/regeringen med begäran om kapitaltillskott men fått nej. Den enligt bolagsordningen enda återstående utvägen i denna situation är likvidation. Ägarens besked måste tolkas som ett åläggande för styrelsen att vidta åtgärder för bolagets avveckling. Emellertid vände sig företagsledningen i stället till riksgäldskontoret för att utverka motsvarande eftergift. När detta beviljades av fullmäktigemajoriteten, betydde det att man där tog på sig att anslå de pengar som regeringen klargjort att man inte var beredd att gå den normala vägen till riksdagen för att skaffa fram. Anmärkningsvärt nog tas ju pengarna ur samma kassa, dvs. statsbudgeten. Även detta förhållande borde ha motiverat att riksgäldsfullmäktige underställde ärendet riksdagens prövning.

Formellt sett har fullmäktigemajoriteten hängt upp sitt handlingssätt på § 9 i riksgäldslagen, som handlar om ackord. Den rättsliga prövningen har nu bekräftat ståndpunkten i den i riksgäldsfullmäktige reservationsvis framförda ståndpunkten att det dels inte har rört sig om ett ackord, dels skulle ha varit ett felaktigt handlingssätt även om begreppet ackord hade varit riktigt använt. Den juridiska granskaren, justitierådet Sterzel anser att man har kommit över på ett område, som är oregerat, och eftersom förfarings sättet inte uttryckligen är förbjudet i de anvisningar som riksdagen lämnat riksgäldsfullmäktige får det anses vara tillåtet. Denna slutsats är ingalunda given. Riksgäldskontorets situation kan också uppfattas så att det i garantisammanhang har två uppgifter, nämligen att ställa garanti och att registrera när garantin tas i anspråk. Det finns endast ett mellanläge och det är ackord, för vilket en särregel finns. Oavsett hur det förhåller sig med den juridiska tolkningen borde denna oklara situation ha varit motiv nog för en hänvändelse till riksdagen.

Fullmäktigemajoritetens ställningstagande har försvarats med att det skulle vara till fördel för det allmänna. Även på denna punkt har reservanterna i riksgäldsfullmäktige haft invändningar. De menar att hittills vunna erfarenheter av statens varvs- och rederistöd inte tyder på att dröjsmål leder till minskade förluster. Det fattade beslutet innebar att fullmäktigemajoriteten genom ett kapitaltillskott gett företagsledningen möjlighet att driva verksamheten vidare utan att vidta de av riksdagen avsedda fartygsförsäljningarna. Därmed förlängs den period varunder driftsunderskott uppkommer. Det går naturligtvis aldrig att bevisa, men det förefaller mot bakgrund av tidigare erfarenheter i hög grad sannolikt att det skulle ha varit bättre att genomföra en likvidation till de priser som kunde erhållas när den ursprungliga medelsramen på 3 miljarder kronor hade tagit slut. Under alla omständigheter borde denna besvärliga avvägningsfråga ha underställts riksdagen för prövning eftersom de politiska avsikter riksdagen har haft med sitt varvsbeslut och med uppdraget till riksgäldsfullmäktige att utfärda och hantera kreditgarantier får anses utesluta rätten för riksgäldsfullmäktige att på egen hand eller i samråd med regeringen bedriva näringspolitik.

Zenitärendet aktualiserar frågan om *kompetensfördelningen* mellan riksdagen och riksgäldsfullmäktige. Det minsta man kan säga är att oklarhet råder om de förutsättningar utifrån vilka fullmäktigemajoriteten handlade. Det förefaller orimligt att fullmäktige skall vara förhindrat att ingå ackord om inte mycket stränga villkor är uppfyllda, men däremot skall kunna göra eftergifter av annat slag som belöper sig på flera miljarder. Det inträffade bör leda till att riksdagen närmare reglerar hur kompetensfördelningen bör vara i framtiden.

Under hänvisning till ovanstående avstyrker vi att de ledamöter i riksgäldsfullmäktige som stod bakom beslutet den 11 april 1985 angående Zenit Shipping AB beviljas ansvarsfrihet.

I övrigt har granskningen av riksgäldskontorets verksamhet 1984/85 inte givit oss anledning till anmärkning eller särskilt uttalande.

Börje StenSSon (fp), Bertil Jonasson (c) och Olle Grahn (fp) anför:

I vår egenskap av externa revisorer avseende riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning anser vi det värdefullt att riksgäldsfullmäktiges beslut i april 1985 angående Zenit har fått en inträngande rättslig och principiell bedömning. Med hänsyn till resultatet av den genomförda granskningen i denna del anser vi oss kunna konstatera att *beslutet i formellt avseende* inte har sådana brister att det bör utgöra hinder för riksdagen att bevilja fullmäktige ansvarsfrihet.

När det gäller Zenit-beslutets *näringspolitiska och sakliga innebörd* delar vi den starkt kritiska inställning som kommer till uttryck i en reservation till näringsutskottets betänkande NU 1985/86: 7 (se s. 33 i denna redogörelse).

Vi vill också starkt understryka att riksdagens revisorer vid granskningen av riksgäldskontorets verksamhet 1985/86 får anledning att återkomma till det beslut om Zenit och Uddevalla Shipping som riksgäldsfullmäktige fattade i november 1985. Beträffande detta beslut har även den juridiskt sakkunnige som revisorerna konsulterat uttryckt betänkligheter.

Utlåtande om riksgäldsfullmäktiges befogenheter då fartygskreditgarantier har blivit nödlidande

av justitierådet Fredrik Sterzel

Riksdagens revisorer har gett mig i uppdrag att göra en rättslig bedömning av frågan om riksgäldsfullmäktige har överskridit sina befogenheter genom två beslut, det ena den 11 april 1985 (sä. prot. 5 §) angående Zenit Shipping AB och det andra den 7 november 1985 (sä. prot. 10 §) angående samma företag och Uddevalla Shipping AB.

Jag får härmed lägga fram mitt utlåtande. Jag har valt att vara tämligen kortfattad med bakgrundsuppgifter och koncentrera mig på att klart redovisa mitt resonemang. Jag har också bemödat mig om att föra diskussionen på ett principiellt plan och så långt som möjligt undvika att uttala mig om kontroversiella frågor av saklig natur.

Ärendet har varit svårbedömt. Från början lutade jag åt meningen, att riksgäldsfullmäktige har överskridit sina befogenheter. Mina fortsatta överväganden har lett mig till den motsatta slutsatsen. *Riksgäldsfullmäktige har enligt min uppfattning handlat inom ramen för sina befogenheter.*

Svårigheterna hänger samman med beslutens rubricering. I båda ärendena anger protokollsrubrikerna saken som "ackordsförslag från" vederbörande företag. Beteckningen är inte juridiskt korrekt men leder till att jag nödgas med viss utförlighet uppehålla mig vid riksgäldsfullmäktiges befogenhet att anta ackordsförslag.

Beteckningen ackord dyker upp redan i den skrivelse den 19 mars 1985, med vilken Zenit inledde det första ärendet. I en beloppssammanställning på s. 7 talas om ränteeffekten "vid föreslagen ackordsåtgärd", i den följande texten på s. 8 om "ackordsuppgörelsen" och på s. 9 om "ett eventuellt ackord". Den hemställan, som skrivelsen utmynnar i, innehåller däremot ingenting om ackord utan anger precis vad det är fråga om i sak: att riksgäldskontoret skall överta betalningsansvaret för vissa lån som är säkerställda med statlig kreditgaranti. I riksgäldsfullmäktiges protokoll den 28 mars 1985, då ärendet togs upp första gången, har det särskilt antecknats att "framställningen skulle så förstås att bolaget framställt ett förslag till ackord" med viss innebörd. Beteckningen har sedan följt med ärendet, först till regeringen och därefter till slutligt beslut med reservationer i fullmäktige. Regeringens beslut den 9 april 1985 har dock rubricerats "Ansökan av Z. om övertagande av betalningsansvar för vissa lån", och beslutsmeningen talar endast om "förslaget".

I den skrivelse den 22 oktober 1985, med vilken Zenit inledde det andra ärendet, talas inte uttryckligen om ackord. Ordet förekommer endast i den sammanfattande framställningen på s. 4. Zenit anhåller där, att riksgäldsfullmäktige förbinder sig att "genom ett ackordsliknande förfarande" överta betalningsansvaret för den del av bolagets lån som innefattar skillnaden mellan å ena sidan de statsgaranterade lånevärdena för fartyg eller fordringar och å andra sidan försäljningspriserna för fartygen resp. avvecklingsresultaten för fordringarna. Skrivelsen från Uddevalla Shipping AB samma dag hänvisar till Zenits framställning utan att alls tala om ackord.

Även i detta ärende har riksgäldsfullmäktige tagit upp detta ord. Det har antecknats i protokollet, att de båda bolagen har anhållit om att riksgäldskontoret "skulle bevilja ackord" och att "effektueringen av ackorden" skulle ske på visst sätt. Regeringsbeslutet använder däremot, liksom förra gången, inte beteckningen ackord.

Ärendenas rubricering är betydelsefull, därför att lagen (1982:1158) om riksgäldskontoret i 9 § innehåller en särskild bestämmelse om antagande av ackord samt om avskrivning och eftergift av fordran. Paragrafen kan för enkelhets skull återges i sin helhet:

Efter prövning i varje särskilt fall får riksgäldskontoret besluta om avskrivning eller ackord. Ackordsförslag får antas endast om det kan anses vara till förmån för det allmänna. Ackordsförslag som inte framställs i konkurs eller enligt ackordslagen (1970:847) får antas endast på villkor att även övriga borgenärer som ackordet angår godkänner detta.

Om det på grund av gäldenärens sjukdom eller av annan anledning måste anses uppenbart obilligt att kräva betalning för fordran får riksgäldskontoret efterge fordringen helt eller delvis intill ett högsta belopp av 50000 kronor i varje särskilt fall.

Utöver vad som följer av första och andra styckena får beslut om ackord eller eftergift inte fattas utan riksdagens särskilda medgivande.

Om ärendena anses gälla ackord, hade riksgäldsfullmäktige alltså befogenhet att fatta sina beslut men endast under de båda förutsättningarna, att besluten var till förmån för det allmänna och att även övriga borgenärer som berördes biträdde uppgörelserna. Den förra förutsättningen kan lämnas åt sidan, eftersom det är en bedömningsfråga av politisk natur om den förelåg eller inte. Den andra synes inte ha varit formellt uppfylld. Redan Zenits första skrivelse innehåller ett avsnitt "IV. Övriga kreditorer". Visserligen förefaller Zenit ha fog för åsikten, att dessa "övriga" bara har marginell betydelse, men från de juridiska synpunkter som jag har att anlägga går det inte att bortse från att det föreligger en formell brist eller åtminstone tveksamhet. Jag går emellertid inte närmare in på den saken, eftersom den enligt min uppfattning saknar betydelse för ärendenas bedömning.

Som jag redan har sagt kan ingetdera av de båda ärendena anses gälla ackord i juridisk mening. Jag har gjort noggranna litteraturstudier, från rättsvetenskapliga arbeten till vanliga uppslagsverk, och har också rådgjort med juridisk expertis. Jag utesluter här en närmare redogörelse för vad jag har fått fram. Jag inskränker mig till att notera, att det i vart fall måste vara fråga om en uppgörelse mellan gäldenär och borgenär för att begreppet ackord skall kunna begagnas. I båda de nu aktuella fallen har riksgäldskontoret haft ställning inte som borgenär utan som garantigivare, närmast ett slags borgenersman. En uppgörelse mellan en gäldenär och en borgensman eller liknande om att den senare skall helt eller delvis infria sitt åtagande för att undvika konkurs etc. är juridiskt sett någonting annat än ackord. På denna punkt hyser jag ingen tvekan. Saken är så klar att jag förbigår andra led i definitionen av begreppet ackord.

Det kan naturligtvis lätt hända, att en juridisk term blir använd i en annan betydelse än den juridiskt korrekta. Det synes t.ex. klart att Zenit

har talat om ackord, ackordsliknande förfarande etc. utan djupare juridiska funderingar och helt "i god tro". Det framgår utan vidare av skrivelserna. Det väsentliga är emellertid att *lagen om riksgäldskontoret* talar om ackord och att jag inte har funnit någon antydning om att där skulle avses någonting annat än det juridiskt vedertagna.

Så här långt bereder ärendenas bedömning inte några bekymmer. Den verkliga svårigheten inställer sig först då man har konstaterat att det inte är fråga om ackord.

Det ligger nära till hands att komma in på följande resonemang. Riksgäldsfullmäktige har själva förklarat att de har beslutat anta ett ackord. Lagen om riksgäldskontoret ger dem befogenhet därtill under vissa förutsättningar. Besluten avser emellertid inte ackord i lagens mening. Fullmäktige har genom en felaktig rubricering fört in två främmande beslut under lagens befogenhetsregel. De har därigenom överskridit sina befogenheter. För att komma ifrån den slutsatsen får man argumentera på ungefär följande sätt. Det är från saklig synpunkt rimligt att ge lagregeln i fråga en något mera vidsträckt tillämpning än som följer av de formella ordalagen. Då besluten i sak är till det allmännas bästa—vilket f. ö. riksdagen numera har slagit fast med bifall till näringsutskottets hemställan nr 2 i betänkandet 1985/86: 7 — skulle det ha inneburit en överdriven juridisk formalism att avstå från att fatta dem och därmed eventuellt framkalla en för det allmänna mera ogynnsam lösning.

Jag var själv inne på detta resonemang till en början. Jag kom då till resultatet, att jag måste från juridisk synpunkt avvisa det skisserade försvaret för riksgäldsfullmäktiges handlande. Lagens befogenhetsregel kan inte tänjas ut på det sättet. Besluten har en alldeles för stor räckvidd. En annan sak är att riksdagen naturligtvis kan i efterhand godta besluten, även om de formellt innebär kompetensöverskridanden.

Emellertid har jag kommit fram till att hela resonemanget—inte endast försvaret för besluten—grundar sig på en felaktig lagtolkning. För att komma vidare med frågan måste jag till en början gå till *förfarbetena till lagen för riksgäldskontoret*.

Jag måste här först notera som en beklaglig omständighet, att en ordnad publicering av riksdagens interna författningar kom till stånd först 1967 med riksdagens författningssamling (RFS). Den nuvarande lagen om riksgäldskontoret ersatte den 1 januari 1983 det tidigare reglementet för riksgäldskontoret (RFS 1967: 17, ändr. 1975: 8). Detta var delvis starkt föråldrat. Riksdagen hade i december 1966 på förslag av bankoutskottet (nr 60) beslutat vissa i huvudsak formella ändringar i reglementet, varefter detta utfärdades på nytt i RFS 1967. Det är svårt att spåra olika bestämmelser tillbaka i tiden. Jag har inte kunnat göra de kontroller i äldre riksdagstryck som hade varit önskvärda. Jag har dock lyckats följa den här aktuella bestämmelsen tillbaka till den tid, 1963, då systemet med fartygskreditgarantier infördes.

Vid sistnämnda tidpunkt inrymdes garantiåtagandena under den avslutande punkten e) i reglementets 1 § om riksgäldskontorets uppgifter. Den talade om att "utföra alla uppdrag och åligganden, som riksgäldskontoret för övrigt av rikets ständer eller riksdagen erhållit". I 2 § föreskrevs,

likaledes i ålderdomliga ordalag, att riksgäldskontorets medel inte fick användas till andra behov än dem riksdagen bestämt. Ett andra stycke tillade: "Vid likviderande av riksgäldskontorets fordringar må ackord utan riksdagens särskilda samtycke icke medgivas." Jag skulle gärna ha velat för fullständighets skull upplysa om när denna bestämmelse tillkom, men det kan jag inte.

I anslutning till att den nya regeringsformen m. m. skulle träda i kraft den 1 januari 1975 genomfördes vissa ändringar i bl. a. reglementet för riksgäldskontoret. Därvid fick 2 § andra stycket följande lydelse (RFS 1975: 8):

Vid likviderande av riksgäldskontorets fordringar må efter noggrann prövning i varje särskilt fall fullmäktige bevilja riksgäldskontorets gäldenärer ackord eller eftergift på deras skuld eller biträda överenskommelse mellan gäldenär och hans fordringsägare om betalning av gäld intill ett högsta belopp i varje särskilt fall av 10 000 kronor. I övrigt får beslut av angivet slag icke fattas utan riksdagens särskilda medgivande.

Ändringarna tillkom efter en framställning av riksgäldsfullmäktige (1974: 23). Kommentaren till denna punkt anknyter helt till den för de under regeringen lydande verken gällande kungörelsen (1965: 921) om bevakning och avskrivning av vissa statens fordringar, den s. k. avskrivningskungörelsen. Ingenting av intresse finns att återge; ordet ackord förekommer överhuvudtaget inte i kommentaren. Finansutskottet berörde inte denna paragraf i sitt betänkande (1974: 41).

Sin nuvarande lydelse fick bestämmelsen vid den nu gällande lagens tillkomst. Även denna gång var utgångspunkten ett förslag från riksgäldsfullmäktige (1980/81: 19). Den här aktuella punkten om ackord föreslogs där endast ändrad på så sätt, att beloppsgränsen höjdes från 10 000 till 50 000 kr. I motiveringen hänvisades åter till avskrivningskungörelsen. Av skäl som är ovidkommande i detta sammanhang blev förslaget överarbetat av en särskild utredningsgrupp, som tillsattes av finansutskottet. Dess promemoria är fogad vid utskottets betänkande (1982/83: 16). På den punkt som det här gäller återopades än en gång avskrivningskungörelsen. Utredningsgruppen ansåg att samma principer borde gälla fullt ut. Ur motiveringen kan följande förtjäna att återges (s. 52 f):

År 1965 bemyndigade riksdagen Kungl. Maj:t att beträffande vissa statens fordringar *dels* anta ackordsförslag som kan anses vara till fördel för det allmänna, *dels* meddela eftergift av fordran på grund av gäldenärens sjukdom eller därmed jämförlig orsak eller när det av annan anledning måste anses uppenbart obilligt att utkräva betalning, *dels* ock uppdra åt myndighet att på de nämnda villkoren besluta i fråga om ackord och eftergift (prop. 1965: 160, SU 180, rskr 429). Med stöd av bemyndigandet utfärdades sedermera avskrivningskungörelsen. Det år 1965 lämnade bemyndigandet anses innebära att riksdagen fastställt vissa grunder för regeringens förvaltning av statens fordringsanspråk och är alltså bindande för regeringen. I den mån ett ackordsförslag inte är till förmån för det allmänna eller eftergift skall meddelas i andra fall än när det är uppenbart obilligt mot gäldenären att kräva betalning torde alltså regeringen behöva utverka riksdagens tillstånd till åtgärden.

Utredningsgruppen anser att vägande skäl talar för att de villkor som sålunda gäller för regeringens rätt att anta ackordsförslag och efterge fordringar bör tillämpas av riksgäldskontoret. Bl. a. är det från rättvisesynpunkt angeläget att gäldenärens möjlighet att få ackord eller eftergift är densamma oberoende av vem som förvaltar statens fordringar. Utredningsgruppen förordar således att riksgäldskontorets rätt att anta ackordsförslag och medge eftergift av fordringar begränsas på samma sätt som regeringens. Vidare bör som fullmäktige föreslagit eftergift endast kunna medges intill ett belopp av 50000 kr. i varje särskilt fall. När det gäller ackordsförslag anser utredningsgruppen det däremot mindre lämpligt med en beloppsgräns. Som framhölls i prop. 1965: 160 kräver nämligen frågor om ackord ofta ett snabbt avgörande och hinner sällan underställas riksdagen. Eftersom antagande av ett ackordsförslag för en statens gäldenär kan vara till fördel för det allmänna, kan den nuvarande ordningen med krav på riksdagens medverkan vid ackordsförslag över ett visst belopp medföra förlust för staten. Den kan också ha olägenheter för bl. a. andra borgenärer.

I specialmotiveringen till paragrafen uttalade utredningsgruppen vidare, att riksgäldskontoret vid tillämpningen borde "kunna få erforderlig ledning av den praxis på området som utbildats inom regeringskansliet m. m." Utskottet gjorde inget eget uttalande.

Av min redogörelse framgår utan vidare att 9 § lagen om riksgäldskontoret aldrig har varit tänkt att tillämpas på den typ av beslut som det är fråga om här. Mot resonemang om avskrivningskungörelsen och om belopp på 10 000 eller 50 000 kr. står två beslut som inte går in under ordalagen och som tillsammans gäller 4,5 miljarder kr. Diskrepansen är rentav sådan att man kan finna skäl att fråga sig, om inte besluten borde ha hänskjutits till riksdagen ifall de verkligen hade avsett ackord. Att den beteckningen är oegentlig ligger i öppen dag, sedan man har sett på bakgrunden till bestämmelsen. Ordet ackord har funnits redan i det gamla riksgäldsreglementet och innan fartygskreditgarantierna introducerades 1963. Det kan inte idag ges en innebörd som strider mot den juridiskt vedertagna. Det är alltså uteslutet att se 9 § som något slags stöd för riksgäldsfullmäktiges beslut.

Det är då man har kommit så här långt som man kan vara benägen att slå in på det resonemang som jag skisserade förut (s. 12 i denna redogörelse).

Till följd av beslutets rubricering nödgas man göra en ingående granskning av riksgäldsfullmäktiges befogenhet att medge ackord för att konstatera, att 9 § lagen om riksgäldskontoret inte ger något stöd för besluten. Här kan man vara böjd för att sätta punkt och förklara besluten olagliga. Det skulle emellertid vara förhastat. Man har endast prövat den ena av två möjliga lagtolkningar, dessutom den som enligt min slutliga uppfattning är den felaktiga.

Jag ser ackordsresonemanget som ett stickspår. Om man går tillbaka till utgångspunkten, kan man konstatera följande. Riksdagen har i lag reglerat riksgäldskontorets befogenheter att medge ackord, avskrivning och eftergift av fordringar men ingenting annat av betydelse i detta sammanhang. Då man ställs inför ett beslut av annan innebörd kan man tolka lagen på två olika sätt. *Antingen* får riksgäldsfullmäktige anses äga befogenhet att fatta

beslutet, eftersom lagen inte lägger något hinder i vägen. *Eller* får fullmäktige motsättningsvis anses sakna befogenhet.

Den andra av dessa tolkningar är jag angelägen att precisera. Det finns inte underlag för att hävda, att riksgäldsfullmäktige måste ha ett uttryckligt lagstöd för att fatta ett beslut. Det framgår redan av att det före 1975 direkt sades ut i lagen, att ackord inte fick medges utan riksdagens samtycke. Det förhållandet pekar snarast på att det borde finnas ett förbud i lagen för att man skall kunna bestrida fullmäktiges befogenhet. Så långt kan man dock enligt min mening inte gå enbart på grundval av så enkla resonemang som jag har fört hittills. Jag preciserar i stället det andra alternativet till lagtolkning så, att förekomsten av regler om ackord, avskrivning och eftergift i 9 § *motsättningsvis* får anses innebära att andra slags beslut inte är tillåtna.

Jag vill här i förbigående påpeka, att man med mitt betraktelsesätt kommer fram till en "klassisk" lagtolkningsfråga. Lagstiftaren har reglerat en situation men inte en annan, som kan anses näraliggande. Skall den andra situationen betraktas som "fri" eller skall man dra någon annan slutsats av lagstiftarens tystnad?

Innan jag för resonemanget vidare, är det nödvändigt att ställa frågan *vad besluten egentligen går ut på*, då de alltså inte avser ackord i enlighet med rubriceringen. Situationen kan kort och enkelt sammanfattas på följande sätt. Riksgäldsfullmäktige har utfärdat vissa kreditgarantier, i full överensstämmelse med gällande bestämmelser. Dessa garantier har blivit nödlidande. En förlust framstår som ofrånkomlig, eftersom riksgäldskontoret i sista hand är skyldigt att infria garantierna. I detta läge har fullmäktige fattat de båda besluten i syfte att begränsa förlusten. Fullmäktiges majoritet har gjort bedömningen, att staten förlorar mindre pengar genom att avveckla företagens fartygsengagemang enligt förslagen än genom tvåånglikvidation och omedelbar avveckling. Fullmäktiges minoritet har gjort en annan bedömning av statens förlustrisk. Samma ståndpunkter har senare kommit till uttryck i näringsutskottet och i riksdagen.

Den fråga jag har att besvara är således *vilka befogenheter riksgäldskontoret har då en fartygskreditgaranti blir nödlidande*. Lagen saknar bestämmelser om detta; detsamma gäller det tidigare reglementet. Skall detta anses innebära, att riksgäldsfullmäktige får handla efter bästa omdöme inom ramen för gjorda åtaganden och under ansvar inför riksdagen i vanlig ordning? Eller borde fullmäktige av lagens tystnad dra slutsatsen, att de inte kan göra annat än infria givna garantier den dag det är ofrånkomligt? Bestämmelsen i 9 § utgör endast en omständighet bland andra som kan inverka på svaret.

Jag utvecklar inte här vad jag exakt vill lägga in i ordet "nödlidande" utan återkommer till det längre fram, efter ett principiellt resonemang. Tills vidare är det tillräckligt att ange situationen som jag har gjort, dvs. till att en förlust för riksgäldskontoret framstår som ofrånkomlig.

För att kunna svara på den fråga, som jag har preciserat, är det inte tillräckligt att studera endast lagen om riksgäldskontoret och dess förarbeten. Det är nödvändigt att därutöver gå igenom *materialet om statens stöd till varvs- och rederibranscherna*, från början 1963 och fram till de här

aktuella besluten, för att se vad man kan läsa ut ur det av betydelse för den ställda frågan. Det behöver inte utvecklas att detta är en omfattande uppgift. Jag har genomfört den så gott det har varit möjligt på den tid som har stått till förfogande. Jag har sålunda tagit del av alla författningar av betydelse, som har utfärdats sedan 1963, samt kursivt gått igenom vad jag i vart fall hoppas är allt riksdagstryck och alla kommittébetänkanden av intresse sedan samma år. Jag har inte utarbetat någon systematisk sammanfattning av materialet, sett från den här aktuella synpunkten. Jag inskränker mig i stället till att ange de förhållanden och slutsatser som jag har funnit särskilt väsentliga. Jag tror inte att någon utförlig redogörelse är nödvändig.

Som en utgångspunkt vill jag ange, att riksgäldskontorets befattning med hithörande frågor under de första tjugo åren utgjorde ett sådant särskilt uppdrag som i § e) i det gamla reglementet hänföde sig till. Först då den nu gällande lagen om riksgäldskontoret infördes 1983 gavs det ett direkt uttryck för att kontoret har till uppgift att ställa kreditgarantier. Det kan vidare vara värt att notera, att garantiverksamheten överhuvudtaget inte synes ha författningsreglerats förrän 1976 genom förordningen (1976: 482) om fartygskreditgarantier m. m. Dessförinnan fastställdes endast grunder och lämnades uppdrag till riksgäldskontoret genom beslut av riksdagen på förslag av regeringen. Belysande är tillvägagångssättet då systemet introducerades 1963. Regeringen lade fram en proposition (nr 28) som behandlades och tillstyrktes av statsutskottet (nr 40) vars hemställan bifölls av riksdagen. Riksgäldskontoret nämns inte ens med namn annat än i propositionens och utskottsutlåtandets klämmor. Efteråt avläts ett Kungl. Maj:ts brev till riksgäldskontoret angående fartygskreditgarantier, vilket togs in i SFS (1963: 56). Motsvarande förfarande tillämpades bl. a. 1970, då systemet reviderades. Senare brev till riksgäldskontoret publicerades dock inte i SFS.

Eftersom min fråga rör det interna förhållandet mellan riksdagen och ett dess verk, överraskar det inte, att den aldrig har berörts av regeringen, vare sig i propositioner eller i författningar. Inte heller i riksdagen har frågan tagits upp förrän nu, såvitt jag har kunnat finna.

Det sagda innebär naturligtvis inte att man har bortsett från riskmomentet. Redan i 1963 års beslut och brev uppställdes bl. a. krav på betryggande säkerhet och försäkring. Långgivaren ålades också att "beakta statens intresse som garantigivare". Om det uppkom en fråga om att bevaka ett garanterat lån vid exekutivt förfarande "eller annat spörsmål av betydelse för statens betalningsansvar på grund av garantiåtagandet", skulle långgivaren "inhämta anvisningar hos riksgäldskontoret". Avslutningsvis föreskrevs i brevet: "Föreligger tvekan rörande utlämnande av fartygskreditgaranti, må riksgäldskontoret hänskjuta ärendet till Kungl. Maj:ts prövning." Liknande bestämmelser har tagits in i samtliga förordningar som har utfärdats under senare år.

Mest ingående synes risktagandet ha diskuterats i samband med 1976 års riksdagsbeslut. En särskild kommitté hade tillkallats 1974 för att utreda varvsfinansieringsfrågor m. m. Den tog namnet varvskreditutredningen och lade fram sitt betänkande följande år (SOU 1975: 101). I ett kapitel

lämnades en redogörelse för det statliga fartygskreditgarantisystemet. Ett särskilt avsnitt har rubriken "Infriande av det statliga garantiåtagandet" (s. 91). Det förtjänar att återges:

En av grundpelarna i garantisystemet är att varven skall ställa vissa definierade typer av säkerhet för garanti. För att förlust för staten skall uppkomma genom garantiåtagandena krävs, i de fall säkerheten är hänförlig till levererat fartyg, att såväl varv som beställare blivit oförmögna att fullgöra sina förpliktelser samt att det genom inteckningarna pantsatta fartyget kraftigt minskat i värde. I det fall säkerheten består av förskotts växlar kan förlust för staten uppkomma först efter varvets konkurs eller sedan ackordsförhandlingar inletts och beställaren inte erhåller fartyget, alternativt att beställaren inte förmår att infria sin växelskuld. Staten har hittills inte behövt infria något garantiåtagande. Endast ett mindre varv, vars låneförpliktelser garanterats av riksgäldskontoret, har gått i konkurs. I ett annat fall har ett fartyg med inteckningar som pant för garanti försålts på exekutiv auktion på grund av obetalda försäkringspremier. I några fall har fartyg skadats eller delvis förstörts. I inget av dessa fall har emellertid förlust uppkommit för staten.

Detta är det enda ställe där jag har funnit en uttrycklig behandling av frågan om infriande av garantier. Den ansågs uppenbarligen inte särskilt allvarlig och togs inte upp i propositionen. Däremot stod själva risktagandet som sådant i förgrunden. Från den här aktuella synpunkten kan man sammanfatta statsmakernas uttalanden i detta liksom i senare riksdagsärenden så, att man noga övervägde det initiala risktagandet, alltså förutsättningarna för att lämna en garanti, men inte gick in på hur man skulle handlägga situationen, om en garanti trots allt blev nödlidande och måste infrias. Belysande är 1976 års riksdagsärende. I propositionen (1975/76: 121) framhåller departementschefen (s. 43), innan han tar upp varvskreditutredningen och dess betänkande, att "från regeringens sida har flera gånger, senast i prop. 1974: 1 (bil. 15 s. 89), understrukits att fartygskreditgarantierna utgör en potentiell risk för garantigivaren – staten". Han betonar i det följande särskilt vikten av att "kontrollen över garantigivningen förbättras, bl. a. genom en utbyggd kreditprövning". Ett centralt led i riksdagsbeslutet blev inrättandet av nämnden för fartygskreditgarantier (FKN).

Jag utelämnar en närmare redogörelse för senare uttalanden och för FKN och dess förhållande till riksgäldskontoret. Jag erinrar om att FKN har varit föremål för granskning av riksdagens revisorer. Det väsentliga här är att resonemangen hela tiden har gällt kreditgivningen – beslutsförfarande, besvär m. m. – men inte hur det skall förfaras då en garanti blir nödlidande. Endast ett par detaljer skall redovisas ur materialet från senare år.

En särskild utredare tillkallades av regeringen 1979 för att se över handläggningen av ärenden om fartygskreditgarantier m. m. Denna översyn ledde bl. a. till att FKN fick ta över uppgiften att utfärda garantiutfästelser. I sitt betänkande (Ds I 1979: 03) diskuterar utredaren även två andra alternativ till organisatoriska förändringar: dels att riksgäldskontoret skulle överta FKN:s funktioner, dels att tvärtom FKN skulle få hela ansvaret

för garantiverksamheten. Mot det första av dessa båda alternativ anför bl. a. konstitutionella invändningar. Resonemanget är av intresse därför att det går in på den sammanblandning av riksdagens och regeringens funktioner som garantisystemet innebär. Detta förhållande behöver inte analyseras närmare här, men det kan vara värt att återge ett mindre avsnitt (s. 66):

Utfärdandet av närmare föreskrifter om stödsystemen och handhavandet i övrigt av dessa är otvivelaktigt en regeringsangelägenhet. Ur strikt konstitutionell synpunkt borde stödärendena således rätteligen prövas av regeringen eller myndighet som är underställd regeringen.

Den nuvarande ordningen innebär att RGK prövar stödärendena enligt av regeringen utfärdade förordningar. I förordningarna har riksdagens uppdrag till RGK kommit till uttryck på så sätt att däri anges att frågor om garanti eller annat stöd enligt riksdagens beslut prövas av RGK. Praktiskt sett har ordningen fungerat väl men den är konstitutionellt sett inte oantastlig och den innebär uppenbara olägenheter när regeringen skall utöva sin direktiv rätt. Enligt utredarens mening är de betänkligheter som kan resas mot systemet tillräckligt starka för att man i vart fall inte skall gå vidare på den inslagna vägen och låta RGK överta FKN:s funktioner.

Onekligen pekar utredaren på en konstitutionellt vansklig fråga. Man kunde möjligen ha väntat sig att han i sin argumentering för att avvisa det andra alternativet – att ge FKN ansvaret för garantigivningen – skulle komma in på frågan om infriande av garantier. Den berörs emellertid inte i betänkandet. Som huvudskäl anför behovet av samordning mellan den statliga garantigivningen och upplåningen.

Jag vill vidare i detta sammanhang återknyta till 1982 års lag om riksgäldskontoret. Jag har nämnt att lagen till skillnad mot det dittills gällande reglementet ger ett direkt uttryck för uppgiften att lämna kreditgarantier. I 3 § sägs först att riksgäldskontoret bemyndigas att ta upp och förvalta lån till staten. Ett andra stycke anger att kontoret vidare har till uppgift att "i enlighet med riksdagens beslut ställa krediter till förfogande för statlig och annan verksamhet samt ikläda staten garantier". Därtill fogas en avslutande punkt, som svarar mot 1 § e) i det gamla reglementet, om att utföra övriga uppdrag och åligganden som kontoret får.

Motiven för dessa nya bestämmelser kunde lätt komma in på frågan om infriande av garantier. Det skedde också men utomordentligt kort. I det ursprungliga förslaget från riksgäldskontoret (1980/81: 19 s. 9) anför först i en mening, att det bör utsägas att riksgäldskontoret har till uppgift att i enlighet med riksdagens beslut ställa krediter till förfogande för statlig och även annan verksamhet samt "rätt och skyldighet att ikläda staten garantier". Härfter följer denna korta mening: "Självfallet har kontoret även att vid behov infria sådana garantier." Detta är det enda uttalande i riksdagen som jag har funnit om denna fråga, innan ämnet aktualiserades genom Zenit. Det är intetsägande och förmodligen motiverat av att den föreslagna lagtexten endast talade om att "ikläda" staten garantier.

Slutligen vill jag göra några noteringar som närmast hänger samman med budgettekniken. Numera finns ett särskilt anslag under industridepartementets huvudtitel med beteckningen "Förlusttäckning till följd av statliga garantier till svensk varvsindustri och beställare av fartyg". Detta anslag

infördes fr. o. m. budgetåret 1983/84 på förslag i den särskilda varvspropositionen (1982/83: 147 s. 29). Föredragande statsrådet förordade att avgifterna för kreditgarantier anpassas så, att de täcker dels administrationskostnader, dels förluster på grund av lämnade garantier. För dessa avgifter borde det uppföras en inkomsttitel på budgetens inkomstsida. "Vidare föreslår jag", fortsätter statsrådet, "att för detta ändamål för budgetåret 1983/84 under tolfte huvudtiteln även anvisas ett förslagsanslag av 50 milj. kr. för förlusttäckning av statliga garantier". Näringsutskottet (nr 55 s. 24) tillstyrkte dessa förslag utan särskilda kommentarer.

Jag lämnar tidigare budgetdispositioner därhän. En redogörelse skulle bli tekniskt invecklad utan att tillföra någonting väsentligt. Av intresse är däremot att notera att förluster numera har förekommit. I budgetpropositionen 1984 (bil. 14 s. 200 f) föreslogs endast ett oförändrat förlusttäckningsanslag, vilket beviljades. Inga särskilda uttalanden förekom det året. I budgetpropositionen 1985 inhämtas emellertid i anslutning till detta anslag (bil. 14 s. 136) följande upplysningar: "Under budgetåret 1983/84 belastades anslaget med drygt 977 milj. kr. beroende på att förluster som tidigare belastat riksgäldens balansräkning nu finansierats över statsbudgeten. Vissa av dessa förluster är ännu inte slutreglerade. Inga nya förluster uppstod emellertid under budgetåret 1983/84." För det kommande budgetåret, alltså 1985/86, föreslogs och anvisades ett till 30 milj. kr. reducerat förslagsanslag. Enligt riksrevisionsverkets redovisning för statsbudgetens utfall under budgetåret 1984/85 belastades anslaget det året med närmare 1 958 milj. kr.

Det kan i sammanhanget förtjäna erinras om att riksdagsbeslutet 1983 innefattade en ram på högst 30 miljarder kr. för riksgäldskontorets ifrågasvarande garantigivning och att bemyndigandet gäller till utgången av 1986.

Sammanfattningsvis får jag konstatera att det saknas uttalanden om riksgäldsfullmäktiges befogenheter i situationer då fartygskreditgarantier har blivit nödlidande. Lagen om riksgäldskontoret saknar liksom det tidigare reglementet bestämmelser i ämnet, och förarbetena innehåller inte mera än ett kort påpekande, att riksgäldskontoret självfallet har befogenhet att infria garantier. Saken synes aldrig ha tagits upp i det omfattande materialet rörande denna garantigivning. Först på senare år inhämtar man överhuvudtaget att garantier faktiskt har fått infrias, f.n. till ett sammanlagt belopp av omkring tre miljarder kr.

På denna grundval övergår jag till att besvara frågan om riksgäldsfullmäktiges befogenhet att fatta de aktuella besluten. Jag diskuterar först den principiella lagtolkningsfrågan och skjuter tills vidare de konkreta besluten av riksgäldsfullmäktige åt sidan.

Jag har att välja mellan de båda alternativ för lagtolkningen, som jag har angett i det föregående (s. 14–15 i denna redogörelse). Jag tar först upp frågan om man av 9 § lagen om riksgäldskontoret om ackord m. m. kan sluta motsättningsvis, att riksgäldsfullmäktige inte har några andra befogenheter än som anges där.

Jag har förut framhållit att en bestämmelse, som har föregåtts av resonemang om 10 000 eller 50 000 kr., inte rimligen kan anses ge något *stöd* för att fatta beslut som inte faller in under ordalagen och som gäller miljardbe-

lopp. Lika uppenbart är det för mig att en sådan bestämmelse inte heller kan genom motsatstolkning ses som ett *hinder* för sådana andra beslut som det här gäller. Det finns ingenstans en antydning om att man på minsta sätt har haft garantigivningen i tankarna då man diskuterat 9 §. Av särskild betydelse är två omständigheter. Dels fanns det en bestämmelse om akord i reglementet för riksgäldskontoret redan innan fartygskreditgarantisystemet infördes 1963. Dels är det riksgäldsfullmäktige själva som har tagit initiativet till de båda ändringarna i bestämmelsen under senare år.

Min slutsats blir således att 9 § *lagen om riksgäldskontoret* skall avföras ur diskussionen. Den har inte med den ställda frågan att göra, vare sig direkt eller indirekt.

Jag kommer alltså fram till att den ställda frågan är helt oreglerad. Det finns inte heller någrasomhelst vägledande uttalanden om hur riksgäldsfullmäktige bör handla, då en garanti blir nödlidande. Som jag redan har framhållit finns det ingen grund för att hävda, att riksgäldsfullmäktige behöver ett uttryckligt lagstöd för att göra någonting annat än att bara infria en garanti. Fullmäktige har fått den allmänna uppgiften att fullgöra de åligganden som riksdagen ger dem. Då riksdagen inte har gett några särskilda instruktioner, måste fullmäktige ha både rätt och skyldighet att vid utförandet av ett uppdrag handla som de finner bäst. I förevarande fall har det gällt att begränsa statens förlust så långt som möjligt. *Lagens tystnad ger riksgäldsfullmäktige ett visst handlingsutrymme för dispositioner som kan begränsa statens förluster på grund av garantigivningen.* Finner fullmäktige, att det är mest förmånligt för staten att uppskjuta ett slutligt infriande av vissa åtaganden genom att infria dem delvis som ett led i en affärsmässig uppgörelse, har de befogenhet att fatta ett sådant beslut. Någon rättslig invändning kan inte resas; däremot kan givetvis riksdagen göra en annan bedömning i sak och vägra ansvarsfrihet.

Riksgäldsfullmäktiges befogenhet är dock inte obegränsad. Utan att göra anspråk på någon fullständighet vill jag peka på tre *begränsningar* som synes mig ligga i sakens natur.

För det första måste det kunna konstateras att en garanti *verkligen är nödlidande*. Om det inte är fallet, har riksgäldsfullmäktige i förtid och kanske i onödan realiserat sitt ansvarstagande. De kan därigenom ha orsakat staten en förlust.

För det andra är riksgäldsfullmäktige skyldiga att *hålla sig inom ramen för utfärdade garantier*. De har inte rätt att utan särskilt stöd i riksdagsbeslut pytsa ut "nya" pengar för att klara ett företag genom en akut kris och därigenom försöka skydda garantiåtaganden. Kapitaltillskott till ett bolag skall beslutas av riksdagen. En annan sak är att ett infriande delvis av en kreditgaranti kan i praktiken få samma betydelse för bolaget. Det saknar rättslig betydelse i detta sammanhang.

För det tredje måste riksgäldsfullmäktige alltid *respektera riksdagens uttalanden*. Om riksdagen har yttrat sig på en punkt, får fullmäktige inte handla på ett sätt som åsidosätter vad riksdagen har sagt. Hur riksdagen skall tolkas bör naturligtvis utomstående vara försiktig med att uttala sig om. Jag avstår för egen del från allt som skulle kunna avfärdas som spekulationer.

Från denna principiella utgångspunkt skall jag göra *en närmare granskning av riksgäldsfullmäktiges båda beslut*. Jag fattar mig därvid kort, eftersom man lätt kommer in på bedömningsfrågor som det ankommer på riksdagen och inte på mig att ta ställning till. Jag begränsar mig till att peka på de omständigheter, som från rent rättsliga synpunkter har syntts mig väsentliga. Jag hänför mig endast till Zenit och uppfattar frågan om Uddevalla Shipping AB som i praktiken avhängig av hur man ser på Zenit.

Då det första beslutet fattades, var ställda garantier otvivelaktigt nödlidande i den meningen, att en förlust för riksgäldskontoret var ofrånkomlig. Zenit skulle få träda i tvångslikvidation enligt aktiebolagslagen. Beträffande riksgäldskontorets ställning skall uppmärksammas, att det är fråga om ett sistahandsansvar. Man hade i och för sig inte "löpt linan ut" när fullmäktige fattade sitt beslut. Det hade dock konstaterats att andra lösningar inte var möjliga. Aktieägaren staten vägrade att ge ett kapitaltillskott. Riksgäldskontoret kunde inte komma ifrån att infria sina garantiåtaganden. I den situationen måste riksgäldsfullmäktige ha befogenhet att handla för att begränsa sin förlust, om inte hela mitt resonemang i det föregående skall vara meningslöst.

Riksgäldsfullmäktige höll sig inom ramen för utfärdade garantier. Jag har tagit del av en uppställning över de lån som riksgäldskontoret har övertagit från Zenit. Den upptar elva lån med angivande av datum, garantinumner, långivare och belopp att utbetala.

Något uttalande av riksdagen, som kan anses åsidosatt genom riksgäldsfullmäktiges beslut, har jag inte kunnat finna. Riksdagen har beslutat, att Zenits fartygsinnehav skall avvecklas, och det är för att möjliggöra detta med minsta förlust som beslutet har fattats.

Det första beslutet avsåg enkelt uttryckt att "nollställa" Zenit efter nedskrivning av fartygsengagemangets bokförda värde till marknadsvärdet. Det andra beslutet påkallades – jag hänför mig till Zenits skrivelse den 22 oktober 1985 – av att marknadsutvecklingen hade varit så ogynnsam, att även de nya bokförda värdena blivit för höga. Varje fartygsförsäljning medförde en förlust som det "nollställda" bolaget inte kunde bära. Vissa förluster hade redan realiserats under 1985. Riksgäldsfullmäktiges beslut innefattar ett åtagande att inom en viss beloppsram ta på sig dessa inträffade och förväntade förluster genom att överta betalningsansvaret för statsgaranterade lån till den del dessa överskrider köpeskillingen.

Det gäller alltså i detta fall inte bara faktiskt nödlidande garantier. Det gäller dessutom – och i huvudsak – garantier som *föruses bli* nödlidande. Om riksgäldsfullmäktige hade övertagit betalningsansvar för lån i sådana fall, hade jag sannolikt ansett det innebära ett befogenhetsöverskridande. Jag behöver emellertid inte gå in på den frågan, eftersom den inte är aktuell. Riksgäldsfullmäktige har endast avgett en förklaring, att de är beredda att infria sina garantier om och när de blir nödlidande i samma betydelse som avsågs vid det första beslutet. Jag kan därför inte underkänna beslutet med hänsyn till den första av de tre begränsningar, som jag har angett för riksgäldsfullmäktiges befogenheter.

Även i det andra fallet har beslutet hållit sig inom ramen för utfärdade garantier. Jag hänför mig fortfarande till Zenits skrivelse. Den föreslår att

riksgäldskontoret "inom ramen för totalt beslutade kreditgarantier täcker Zenit för de avvecklingsförluster som uppstått eller uppstår efter 1985 års ingång. Täckningen skall ske fartyg för fartyg allt eftersom fartygen säljs eller fordringarna avvecklas och den faktiska avvecklingskostnaden kan konstateras." Det upplyses vidare att den totala garantigivningen uppgår till ca 4 900 milj. kr. Risknivån sägs vara svår att uppskatta på grund av den ovissa marknadssituationen, men den kan uppgå till ca 1 700 milj. kr. Jag finner det framgå, att riksgäldsfullmäktige inte har iklätt sig några nya åtaganden genom att bifalla framställningen.

Inte heller i detta fall kan jag peka på några riksdagsuttalanden som har åsidosatts av riksgäldsfullmäktige. Jag uppfattar situationen så, att Zenits ledning ansåg sig inte kunna fortsätta sin verksamhet med att avveckla fartygsengagemangen under rådande förhållanden och att fullmäktige möjliggjorde detta genom sitt beslut i stället för att framkalla konkurs.

Jag har alltså för min del inte funnit underlag för att förklara riksgäldsfullmäktiges beslut innefatta befogenhetsöverskridanden. Jag kan emellertid inte underlåta att framhålla, att jag finner utformningen av särskilt det andra beslutet vara mindre tillfredsställande i formella avseenden. Jag avser inte bara rubriceringen utan också att ordalagen ger ett alltför starkt intryck av blankofullmakt. Intentionerna framgår visserligen av handlingarna i ärendet och handlingsfriheten för riksdagen och regeringen är obeskuren, men från de synpunkter jag har att anlägga hade jag gärna sett en mera omsorgsfull utformning av beslutet.

Jag vill avslutningsvis ta upp ytterligare några synpunkter av konstitutionell natur.

Som näringsutskottet har påpekat (1985/86: 7) kunde ärendena ha underställts riksdagens prövning. Jag har särskilt övervägt om det finns skäl för att kritisera riksgäldsfullmäktige för att detta inte har skett, trots att fullmäktige i och för sig haft befogenhet att besluta själva. Därvid har jag beaktat dels att regeringsformen och dess förarbeten starkt betonar riksdagens roll i statslivet, dels att fullmäktige har underställt ärendena regeringens men inte riksdagens prövning. Jag ingår inte på något utförligt resonemang, eftersom man här kommer in på bedömningar där politiska synpunkter kan göras gällande. Några korta anmärkningar vill jag dock göra.

Från början fann jag det iögonenfallande att riksgäldsfullmäktige har handlagt ärenden som typiskt sett hör hemma i riksdagen. Konstitutionella betänkligheter syntes mig därför kunna resas. Efter att ha studerat materialet om varvs- och rederifrågorna m. m. från 1963 och fram – varvid jag naturligtvis även haft den omfattande statsupplåningen i tankarna – har jag emellertid kommit till uppfattningen, att åtminstone en utomstående inte har anledning att reagera. Utvecklingen efter arbetet med den nya författningen, som slutfördes kort tid före oljekrisen 1973-74, har följt banor som man inte hade någon föreställning om under det arbetet. Riksdagen har gett riksgäldskontoret uppgifter av en med tiden enorm omfattning. Enbart den här aktuella garantiramen uppgår som nämnts till 30 miljarder kr. Då riksdagen inte vid något tillfälle har sagt någonting annat, får riksgäldskontoret ta sitt ansvar för givna uppdrag på bästa sätt. Det är nog också normalt just vad riksdagen önskar, vågar jag tillägga. Genom

den granskning som riksdagens revisorer genomför och den efterföljande riksdagsbehandlingen finns möjligheter att utkräva ansvar eller besluta om nya kompetensregler.

Vad beträffar förhållandet mellan riksgäldskontoret och regeringen vill jag erinra om att det alltsedan 1963 har varit föreskrivet, att riksgäldsfullmäktige i tveksamma fall kan hänskjuta en fråga om ett garantiåtagande till regeringens prövning. Att de även hänskjuter frågor som rör garantiers infriande synes så mycket mindre klandervärt som de därmed driver fram regeringsbeslut, vilka kan granskas av konstitutionsutskottet. Just den av 1979 års utredningsman påtalade konstitutionella oklarheten gör sådana hänvändelser motiverade.

Vidare har jag övervägt om det bör anses ligga i regeringsformens anda, att beslut av en viss storleksordning hänskjuts till riksdagens prövning. Min genomgång av materialet om garantiverksamheten – med den statliga upplånings omfattning i minnet – har lett mig till att inte för egen del göra några uttalanden om när ett beslut bör anses vara så stort, att det bör hänskjutas till riksdagen.

Det får konstateras, att riksdagens båda verk på det ekonomiska området, som alltid har haft stor tyngd i riksdagen, har fått en alltmer framträdande och maktpåliggande ställning under senare år. Motsvarande förhållande har tilldragit sig en ökande uppmärksamhet i fråga om de under regeringen lydande verken. Jag hänvisar till bl. a. förvaltningsutredningens och verksledningskommitténs slutbetänkanden (SOU 1983:39 resp. 1985:40) samt regeringens skrivelse (1984/85:202) om den offentliga sektorns förnyelse. Att en förstärkning av riksbankens och riksgäldskontorets ställning har kommit till stånd är inte onaturligt och inger mindre betänkligheter än på regeringssidan. Fullmäktige har ju en mycket närmare kontakt med uppdragsgivaren riksdagen och dess partier än en vanlig verksstyrelse har med regeringen. Hur kompetensfördelningen mellan riksdagen och dess fullmäktige bör vara ser jag som en fråga för riksdagen att ta ställning till. Jag går inte in på den. Att en viss oklarhet råder framgår inte minst av riksgäldsfullmäktiges oegentliga rubricering av de aktuella ärendena, som alltså enligt min mening har lett in diskussionen på fel spår. Att det förr eller senare måste uppstå en kontrovers, med politiska motsättningar i fullmäktige och i riksdagen, synes mig ha varit klart förutsebart.

Stockholm den 14 januari 1986

Fredrik Sterzel

Till Riksdagens revisorer

Granskningsrapport för riksgäldskontoret budgetåret 1984/85

Riksdagens revisorer har utsett Bohlins Revisionsbyrå AB att såsom utomstående sakkunnig på externrevisionens område biträda vid granskningen av riksdagsförvaltningen i enlighet med bankoutskottets av riksdagen godkända utlåtande nr 63 år 1967.

Vi får härmed avge följande rapport över vår granskning av riksgäldskontorets räkenskaper och förvaltning för budgetåret 1984/85.

Vi har tagit del av riksgäldsfullmäktiges protokoll och riksgäldskontorets årsbok för budgetåret 1984/85. Vi har vidare tagit del av revisionsavdelningens granskningssrapporter samt i övrigt bildat oss en uppfattning om de av internrevisionen vidtagna granskningsåtgärderna avseende löpande redovisning och bokslut. Vi har även tagit del av f. d. justitierådet Fredrik Sterzels promemoria, benämnd Utlåtande om riksgäldsfullmäktiges befogenheter då fartygskreditgarantier har blivit nödlidande, daterad 1986-01-14.

Den av oss utförda granskningen har icke givit anledning till anmärkning.

Stockholm den 15 januari 1986

BOHLINS REVISIONSBYRÅ AB

Per Melin

Auktoriserad revisor

**Rapport över utförd granskning av riksgäldskontoret budgetåret
1984-07-01—1985-06-30**

1 Protokoll: Fullmäktiges protokoll samt fullmäktiges "särskilda protokoll" för budgetåret 1984-07-01—1985-06-30 har genomlästs.

2 Balansräkning: Granskning har utförts av att balansräkningens poster överensstämmer med bokföringen och i tillämpliga fall med bibokföring.

3 Uppställningen över inkomster och utgifter: Uppställningen har granskats mot bokföringen.

4.1 Konton avseende "Rörliga krediter" och lån till "Uppdragsmyndigheter" har stämts av genom saldoförfrågan hos respektive myndighet. Vissa differenser är under utredning hos riksgäldskontorets internrevisionsavdelning. Differenserna beror på att olika bokföringsdagar tillämpas av respektive part. Bland annat kan nämnas, att en utbetalning kan begäras, där valuteringsdagen sätts vid ett tidigare datum än vid betalningstidpunkten. Konstaterade differenser är ej väsentliga från bokslutssynpunkt.

Rutinen för bokföring av rörliga krediter och lån till uppdragsmyndigheter bör ses över. Bland annat bör eftersträvas en mera enhetlig hantering av transaktioner hos respektive part.

4.2 Konton avseende bankförskott har stämts av genom saldoförfrågan hos respektive bankinrättning. Differenser är under utredning hos riksgäldskontorets internrevisionsavdelning. Vid årets utredning har, i likhet med föregående år, konstaterats att det är tekniskt svårt att förklara skillnader mellan av riksgäldskontoret redovisade saldon och respektive motparts saldo. Följande faktorer påverkar avstämningsbarheten:

1 Riksgäldskontoret tillämpar kassamässig princip. Motparten tillämpar bokföringsmässig princip.

2 Riksgäldskontoret bokför redovisningar över lämnade förskott först efter genomgång av redovisningsunderlaget. Det redovisningsunderlag som ej godkänns av riksgäldskontoret returneras till motparten. Endast godkända transaktioner bokförs. Handläggningstiden kan vara upp till två månader.

3 Olika typer av förskottsredovisningar förväxlas. Internrevisionen har avgivit en rapport angående bankförskott 1985-05-31.

Rutinen för redovisning av bankförskott bör ses över. Det bör därvid eftersträvas, att en månatlig avstämningsrutin upprättas.

5.1 Övrig granskning: Av riksgäldskontoret utfärdade garantier, redovisade som ansvarsförbindelser avseende:

1 Garantier för lån till Svenska Varv-gruppen

- Eriksbergs Mekaniska Verkstads AB
Uddevallavarvet AB
Kockums AB
AB Götaverken
- 2 Garantier för lån till Zenit Shipping AB
- 3 Garantier till "de privata varven"
Kalmar Fartygsreparationer AB
Marinteknik Verkstads AB
- 4 Garantier för beställare av fartyg
Beställarstöd 1977:500
Beställarlån Djupviks Varv AB
Falkenbergs Varv AB
Fartygsreparationer AB
Kalmar Varv AB i konkurs
Kalmar Fartygsreparationer AB
Maskinteknik Verkstads AB
Mattsonföretagen i Uddevalla AB
AB Nicoverken i konkurs
AB Nya Oskarshamns Varv
AB Oskarshamns Varv i konkurs
Svenska Varv AB
- 5 Rederistöd: Under året protokollförda beslut har granskats stickprovsvis. Sammanställningen över utfärdade garantier fram till total-sammansättningar har granskats fullständigt. I samband med detta har även avstämning skett stickprovsvis mot uppgifter från förval-tande bank angående lånens storlek och innehav av säkerheter.
- 5.2 För lån i utländsk valuta har granskats att omräkning skett till balans-dagens kurs.
- 5.3 Årets infriade garantier uppgår till 1890 Mkr. Det må noteras att anslaget härför uppgår till 30 Mkr.
Med anledning av riksgäldsfullmäktiges beslut angående infriandet av garantiåtagandet för Zenit Shipping AB har riksdagens revisorer kallat f. d. justitierådet Fredrik Sterzel att göra en rättslig bedömning om fullmäktige överskridit sina befogenheter. Utlåtande i ärendet har avgivits 14 januari 1986. Av detta framgår att Sterzel bedömt att riksgäldsfullmäktige ej överskridit sina befogenheter.
- 6 Periodisering: Riksgäldskontorets bokslut har i likhet med tidigare år upprättats utan periodisering av kostnader och intäkter. Fr. o. m. räkenskapsåret 1985/86 tillämpas bokföringsförordningen.
- 7 Valutakurser: Riksgäldskontorets bokslut upprättas på grundval av de valutakurser som gäller vid transaktionstillfället.

Stockholm den 15 januari 1986

Per Melin

Auktoriserad revisor

Nils-Erik Hagsten

Auktoriserad revisor

1985/86:7

om 1985 års redogörelse för de statliga företagen
(skrivelse 1985/86:20)

Ärendet

I detta betänkande behandlas

dels 1985 års redogörelse för de statliga företagen, vilken har överlämnats till riksdagen med regeringens skrivelse 1985/86:20 (industridepartementet),

dels två motioner som har väckts med anledning av skrivelsen och avser
anskaffning av riskkapital till Procordia AB,
likvidation av Zenit Shipping AB.

Upplysningar i ärendet har inför utskottet lämnats av verkställande direktör Sören Gyll, Procordia AB, riksgäldsdirektör Lars Kalderén och byråchef Lars Andrén, riksgäldskontoret, samt statssekreterare Olof Rydh och andra företrädare för industridepartementet.

Sammanfattning

Utskottet avstyrker motionerna och föreslår att redogörelsen för de statliga företagen läggs till handlingarna. En minoritet (m, fp, c) vill att riksdagen skall dels på förhand slå fast att Procordia AB inte kan få ytterligare riskkapital från statsbudgeten, dels uttala sig för försäljning av statliga företag, bl. a. i syfte att minska budgetunderskottet. Minoriteten vill också att riksdagen skall begära förslag från regeringen om en snabb likvidation av Zenit Shipping AB.

Motionsyrkanden

De motioner som behandlas här är följande:

1985/86:103 av Nils G. Åsling (c), vari hemställs att riksdagen uttalar att statliga företags (Procordia AB:s) behov av riskkapital bör tillgodoses genom börsintroduktion och nyemissioner riktade till allmänheten i enlighet med vad som anförs i motionen.

1985/86:104 av Staffan Burenstam Linder m. fl. (m), såvitt gäller hemställan (1) att riksdagen hos regeringen begär förslag till likvidering av Zenit Shipping AB i enlighet med vad som i motionen anförts.

Näringsutskottet har överlämnat den sistnämnda motionen till finansut-

skottet såvitt gäller hemställan i övrigt, om ett uttalande till regeringen rörande vissa åtaganden av fullmäktige i riksgäldskontoret.

NU 1985/86: 7
Bil. 3

Fråga om likvidation av Zenit Shipping AB

Allmänt om bolagets utveckling

Zenit Shipping AB (Zenit) hanterar huvuddelen av det omfattande fartygsengagemang som Svenska Varv AB under en följd av år har nödgats ikläda sig i samband med bl. a. avbeställningar av kontrakterade fartyg och bristande betalning från köparens sida. Företaget har som huvudsakligt mål att avveckla detta engagemang till minsta kostnad för ägaren. Zenit tillhörde från början Svenska Varv-koncernen men avskildes därur enligt riksdagsbeslut våren 1983 (prop. 1982/83:147, NU 1982/83:55, rskr. 1982/83:383). Därvid genomfördes en finansiell rekonstruktion för vilken riksdagen anvisade ett anslag av 3 000 milj. kr. Sedan 1982 och 1983 års förluster hade täckts och aktiekapitalet höjts från 25 milj. kr. till 375 milj. kr. skulle 1 040 milj. kr. stå till regeringens förfogande för täckande av senare förluster. Vid detta tillfälle räknade man med att det bokförda värdet av fartygsengagemang översteg dess aktuella marknadsvärde med 1 100-1 400 milj. kr. Denna differens bedömdes kunna kvarstå i balansräkningen med hänsyn till fartygens långsiktiga verkliga värde. Efter tre års förluster förutsågs en marknadsförbättring under det fjärde året.

Utvecklingen på marknaden och Zenits verksamhet och rörelseresultat beskrivs i stora drag i regeringens skrivelse (s. 194 f.). Zenits förluster har varit 747 milj. kr. år 1983 och 697 milj. kr. år 1984. Ca 1 100 milj. kr. härav skulle dock inte vara hänförliga till grundkalkylen för Zenits fartygsinnehav. Sju fartyg såldes under dessa båda år. En kalkyl av försäljningsresultaten på basis av det ingående marknadsvärdet år 1983 ger ett överskott av 115 milj. kr., medan motsvarande kalkyl på basis av ingående bokfört värde utmynnar i ett underskott av ca 135 milj. kr.

Vid årsskiftet 1984-1985 hade Zenit engagemang i 32 fartyg, varav i 29 som ensam ägare. Ytterligare fartyg har övertagits efter Salénkoncernens konkurs, dock med utfästelse från riksgäldskontoret och Svenska Varv AB att Zenit skall hållas ekonomiskt skadelöst.

Beslut av riksgäldsfullmäktige att överta visst betalningsansvar

I redogörelsen ägnas särskild uppmärksamhet åt en finansiell saneringsåtgärd av extraordinär karaktär, som har vidtagits i samband med bokslutet för år 1984. Styrelsen och företagsledningen har ansett att man nu inte rimligen kan vänta en utveckling som innebär att det framtida avvecklingspriset för fartygsflottan skall motsvara bokfört värde. Man har därför beslutat skriva ned fartygsengagemang till det aktuella marknadsvärde som kunde anses råda vid bokslutstillfället. Detta har skett genom att 1 368 milj. kr. har avsatts till en värderegleringsreserv.

Zenits balansräkning kom därmed att visa ett negativt eget kapital. Inför

en extra bolagsstämma som hölls den 26 april 1985 har bolaget förhandlat med riksgäldskontoret såsom garantigivare för bolagets finansiering om hur bolagets brist i det egna kapitalet skulle kunna täckas. Fullmäktige beslöt den 11 april 1985 att överta ca 1 100 milj. kr. av bolagets gäld, varvid dock de borgerliga ledamöterna (m, c) reserverade sig. Bolaget har därefter kunnat framlägga en balansräkning som utvisar att aktiekapitalet är intakt. Den officiella balansräkningen, som har upprättats före den extraordinära åtgärden, visar dock en stor brist i det egna kapitalet. I redogörelsen poängteras att riksgäldskontorets åtgärd inte innebär ett kapitaltillskott för ytterligare drift utan anteciperar framtida eventuella realisationsförluster i förhållande till ingående bokfört värde.

Utskottet har fått del av Zenits framställning till riksgäldsfullmäktige, fullmäktiges särskilda protokoll rörande beslutet och andra handlingar i ärendet. Till de sistnämnda hör en skrivelse den 29 mars 1985 från fullmäktige till regeringen, varigenom fullmäktige överlämnade ärendet till regeringens prövning, och regeringens svar den 9 april. Enligt detta anslöt sig regeringen till fullmäktiges bedömning att Zenits förslag till ackord, innebärande att riksgäldskontoret skulle överta betalningsansvaret för viss del av bolagets lån, skulle vara till förmån för det allmänna.

Beslut av riksgäldsfullmäktige att täcka avvecklingsförluster

Efter de händelser som behandlas i redogörelsen har riksgäldsfullmäktige beslutat om ännu en extraordinär åtgärd avseende Zenit. I en framställning till fullmäktige den 22 oktober 1985 anförde Zenit bl. a. följande. Marknadsutvecklingen efter behandlingen av det nyss refererade ärendet hade varit synnerligen ogynnsam. Andrahandspriserna för flertalet fartygstyper hade sjunkit markant, för de fartygstyper som fanns representerade i Zenits flotta med ca 35-40 % i genomsnitt. Ett viktigt skäl var ett ökat utbud till följd av konkurser och betalningssvårigheter också bland rederier som tidigare bedömts vara finansiellt starka. En av de få positiva sidorna av marknadsutvecklingen under de senaste månaderna var att skrotningsaktiviteten fortsatte att ligga på en hög nivå och skulle komma att överträffa tidigare års. Sedan början av år 1985 hade dock skrotpriset sjunkit med ca 25 %. Fraktmarknaden, speciellt för tankfartyg, hade återhämtat sig under början av hösten efter en ordentlig nedgång under sommaren.

Avvecklingen av Zenits fartygsinnehav hade under våren och sommaren 1985 fortsatt enligt den plan som hade redovisats för fullmäktige i riksgäldskontoret. Sju fartyg hade sålts och levererats till priser som i stort sett motsvarade bokförda värden. Under hösten hade avtal om ytterligare två försäljningar träffats. Till följd av den beskrivna marknadsutvecklingen hade de sistnämnda försäljningarna skett till priser som klart understeg de bokförda värdena. Risker för att de låga fartygspriserna skulle bestå under den närmaste framtiden var betydande. För att avvecklingen av fartygsinnehaven skulle kunna fullföljas på planerat sätt erfordrades därför ytterligare medverkan av riksgäldskontoret.

Efter underhandskontakt med ägaren föreslog Zenit en systemlösning innebärande att riksgäldskontoret inom ramen för totalt beslutade kreditga-

rantier skulle täcka Zenit för de avvecklingsförluster som hade uppstått och skulle komma att uppstå efter 1985 års ingång. Täckningen skulle ske fartyg för fartyg allt eftersom fartygen blev sålda eller fordringarna avvecklades och den faktiska avvecklingskostnaden kunde konstateras.

Det i sammanhanget aktuella beloppet för totala garantiåtaganden utgjorde ca 4 900 milj. kr. Förfarandet innebar inte någon ökning av redan utfärdade garantiåtaganden. Verklig kostnad skulle kunna konstateras först vid avslutande av "projekt Zenit". En uppskattning av risknivån för den föreslagna åtgärden var svår att göra på grund av den ovissa marknadssituationen. Vid fortsatt oförändrat marknadsläge i vad avser både andrahandspriser och fraktmarknad kunde dock omfattningen uppgå till ca 1 700 milj. kr. Från det allmännas synpunkt måste, hävdade Zenit, de föreslagna åtgärderna vara att föredra framför en tvångslikvidation med åtföljande konkurs som eljest var ofrånkomlig enligt 13 kap. 2 § aktiebolagslagen.

Sammanfattningsvis anhöll Zenit att fullmäktige skulle förbinda sig att genom ett ackordsliknande förfarande, på sätt som angivits, överta betalningsansvar för sådan del av bolagets lån som innefattade skillnaden mellan å ena sidan angivna lånevärden för fartyg eller fordran och å andra sidan försäljningspris för fartyget resp. avvecklingsresultat för fordran, dock i varje fall begränsat till den faktiska avvecklingskostnaden.

Motsvarande förslag framställdes av Svenska Varv AB beträffande Uddevalla Shipping AB, ett dotterbolag till vilket kundfordringsengagemang från Uddevallavarvet AB hade överförts.

Riksgäldsfullmäktige hänsköt – den 23 oktober – även de nu nämnda framställningarna till regeringens prövning. Enligt beslut den 24 oktober uttalade regeringen att den ansåg de föreslagna åtgärderna stå i överensstämmelse med det statliga garantisystemets grunder och med garantigivningens syfte samt vara till förmån för det allmänna. Fullmäktige beslöt den 7 november att bifalla ansökningarna. Moderata samlingspartiets, folkpartiets och centerns representanter i fullmäktige reserverade sig. De ansåg att fullmäktige borde ha avvisat framställningarna. Det mest naturliga hade, anförde de, varit om regeringen hade lagt fram ärendet för riksdagens prövning.

Interpellationssvar

Industriminister Thage Peterson besvarade den 26 november 1985 en interpellation (1985/86:28) av Per Westerberg (m), vari bl. a. frågades om Zenit Shipping fick avyttra båtar under det bokförda värdet med hänsyn tagen till tidigare riksdagsbeslut och regeringsdirektiv. Enligt svaret ankom det på Zenit att med hänsyn till marknadsförhållandena bedöma i vilka former och på vilka villkor försäljningar skulle genomföras för att bästa ekonomiska utfall skulle uppnås. Zenit kunde alltså avyttra fartyg till priser som understeg de bokförda värdena, om bolaget med hänsyn till marknadsläget bedömde detta som lämpligt. Under den fortsatta debatten diskuterades riksgäldsfullmäktiges senaste beslut rörande Zenit. Fullmäktige har, sade industriministern gentemot interpellantens kritik, liksom regeringen bedömt att de planer som har presenterats för avvecklingen av det slutliga fartygsin-

nehavet är det bästa sättet att minska förlustriskerna. Därför hade fullmäktige fattat beslut som skulle möjliggöra en rationell avveckling av det statliga fartygsinnehavet. Zenits plan innebar enligt industriministern en relativt snabb och marknadsmässig avveckling av detta. Riksgäldsfullmäktiges beslut medförde att Zenit borde kunna lyckas därmed.

NU 1985/86: 7
Bil. 3

Motion 1985/86:104

Av redogörelsen för de statliga företagen framgår, säger motionärerna, att Zenit Shipping AB ånyo befinner sig i ett kritiskt finansiellt läge trots omfattande ekonomiska tillskott i upprepade omgångar. Från industridepartementets sida har förklarats att regeringen inte har velat föreslå riksdagen att anvisa ytterligare medel till Zenit. Motionärerna kritiserar riksgäldsfullmäktiges i det föregående refererade beslut rörande Zenit i april 1985. Från moderat sida har vi, säger de avslutningsvis, länge hävdats att bolagets verksamhet borde läggas ned. Om detta hade skett skulle stora förluster ha kunnat undvikas.

Utskottet

— — —

Fråga om likvidation av Zenit Shipping AB

I anslutning till regeringens redogörelse för de statliga företagen har i det föregående lämnats en summarisk beskrivning av Zenit Shipping AB:s uppgifter, verksamhet och ekonomiska resultat. Därvid har också de beslut redovisats, varigenom fullmäktige i riksgäldskontoret i år har berett Zenit möjlighet till en fortsatt successiv avveckling av dess fartygsbestånd i stället för den likvidation av bolaget som eljest snart nog skulle bli nödvändig.

Det första av dessa beslut, i april, innebar att riksgäldskontoret övertog ca 1 100 milj. kr. av Zenits gäld. Aktiekapitalet kunde därigenom förbli intakt trots att fartygsinnehavet skrevs ned till sitt aktuella marknadsvärde. Differensen mellan detta och det väsentligt högre bokförda värdet gjorde dessförinnan Zenit ytterst sårbart i finansiellt hänseende. Det senare beslutet, i november, betingades av en fortsatt mycket ogynnsam marknadsutveckling. Det gick ut på att riksgäldskontoret – genom vad Zenit kallade ett "ackordsliknande förfarande" – på förhand övertog betalningsansvar för den del av bolagets lån som innefattade skillnaden mellan (i normalfallet) det angivna lånevärdet för ett fartyg och det försäljningspris som kunde uppnås. Den samlade risken bedömdes därvid ligga på nivån 1 700 milj. kr.

Riksgäldsfullmäktiges båda beslut föregicks av att regeringen tillfrågades och skriftligen uttalade sig för de föreslagna åtgärderna. Fullmäktiges beslut var emellertid inte enhälliga. Alla borgerliga ledamöter (m, c resp. m, fp, c) reserverade sig. De menade att ansvaret för erforderliga insatser borde ha tagits av ägaren, dvs. i första hand regeringen, i stället för av fullmäktige såsom garantigivare. Motion 1985/86:104 (m) ger uttryck för samma kritik. Denna innebär bl. a. att fullmäktiges behörighet – enligt 9 § lagen (1982:1158) om riksgäldskontoret – att fatta de ifrågakvarande besluten sätts i fråga.

Det ankommer inte på näringsutskottet att ta ställning i denna sak. Riksgäldskontorets verksamhet granskas först av riksdagens revisorer och därefter av finansutskottet. Näringsutskottet noterar att revisorerna har engagerat en särskild expert för prövning av de konstitutionella aspekterna. Regeringens ställningstaganden i form av skrivelser till riksgäldsfullmäktige kan granskas av konstitutionsutskottet. Det yrkande i motionen som syftar till ett kritiskt uttalande av riksdagen om den metod som valts för att täcka Zenits förluster har av näringsutskottet överlämnats till finansutskottet.

För näringsutskottet återstår att ta ställning till motionärernas önskemål att riksdagen skall begära att regeringen lägger fram förslag till likvidation av Zenit.

De åtaganden till förmån för Zenit som riksgäldsfullmäktige har gjort – och som kunde ha beslutats av riksdagen, om regeringen eller fullmäktige hade hänskjutit frågan om Zenits finansiella ställning dit – är enligt utskottets mening i sak välbefogade. De innebär, såsom beträffande den första åtgärden framhålls i regeringens redogörelse, inte att Zenit har fått kapitaltillskott för ytterligare drift. De representerar i stället en anteciperad av framtida eventuella realisationsförluster i förhållande till bokförda värden. Liksom regeringen anser utskottet att åtgärderna är till förmån för det allmänna. Det alternativ som motionärerna rekommenderar – utifrån en formell bedömning av Zenits ställning – är en tämligen omedelbar likvidation av bolaget. En sådan skulle medföra att fartygen finge avyttras samtidigt och utan dröjsmål. Svårigen skulle då större försäljningsintäkter än som motsvarar skrotvärdet kunna uppnås. Även vid en pessimistisk bedömning av marknadsutvecklingen måste slutsatsen bli att vad motionärerna rekommenderar är en onödig kapitalförstörelse. Den ekonomiska belastningen på riksgäldskontoret till följd av dess garantiåtaganden skulle enligt motionärernas alternativ sannolikt bli större än den som följer av fullmäktiges bl. a. i motionen kritiserade beslut. Utskottet avstyrker följaktligen det motionsyrkande som tar sikte på att Zenit nu skall träda i likvidation.

Redogörelsen för de statliga företagen

1985 års redogörelse för de statliga företagen ger, i den mån utskottet inte har berört den i avsnittet om Zenit Shipping AB, inte anledning till något särskilt uttalande från utskottets sida.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *riskkapital till Procordia AB*
att riksdagen avslår motion 1985/86:103,
2. beträffande *likvidation av Zenit Shipping AB*
att riksdagen avslår motion 1985/86:104,
3. beträffande *redogörelsen för de statliga företagen*
att riksdagen lägger regeringens skrivelse 1985/86:20 till handlingarna.

Stockholm den 10 december 1985

På näringsutskottets vägnar

Nils Erik Wååg

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Christer Eirefelt (fp), Lilly Hansson (s) (mom. 1), Lennart Pettersson (s), Rune Jonsson (s) (mom. 1), Erik Hovhammar (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Birgitta Johansson (s) (mom. 2, 3), Hadar Cars (fp) (mom. 2, 3), Sten Svensson (m) (mom. 1), Åke Wictorsson (s), Ivar Franzén (c), Jörn Svensson (vpk), Bo Finnkvist (s), Per Westerberg (m), Reynoldh Furustrand (s) (mom. 2, 3), Gudrun Norberg (fp) (mom. 1), Per-Ola Eriksson (c) och Nic Grönvall (m) (mom. 2, 3).

NU 1985/86: 7
Bil. 3

Reservationer

2. Likvidation av Zenit Shipping AB

Christer Eirefelt (fp), Erik Hovhammar (m), Hadar Cars (fp), Ivar Franzén (c), Per Westerberg (m), Per-Ola Eriksson (c) och Nic Grönvall (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "De åtaganden" och slutar med "i likvidation" bort ha följande lydelse:

Utskottet instämmer med motionärerna. Zenits verksamhet bör inte längre hållas vid liv genom nya finansiella åtaganden från statens sida. I det långa loppet leder sådana till stora förluster. Endast den radikala åtgärden att statsmakterna omedelbart sätter stopp för ett fortsatt kapitalflöde till Zenit är försvarbar i dagens läge. Regeringen bör därför, som motionärerna föreslår, uppmanas att lägga fram förslag för riksdagen om en snabb likvidation av Zenit.

dels att utskottet under 2 bort hemställa

2. beträffande *likvidation av Zenit Shipping AB*
att riksdagen med anledning av motion 1985/86:104 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

