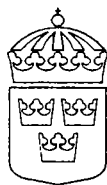


Finansutskottets yttrande

1990/91:FiU5y

Disposition av inkomster vid försäljning av fast egendom inom försvaret



1990/91
FiU5y

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet har den 12 mars 1991 berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1990/91:102 om verksamhet och anslag inom totalförsvaret under budgetåret 1991/92, i vad avser bilaga 7 (finansdepartementet) jämte motioner.

Propositionen

I proposition 102 bilaga 7 har regeringen — efter föredragning av statsrådet Allan Larsson — berett riksdagen tillfälle att ta del av vad i propositionen har anförts om disposition av inkomster vid försäljning av fast egendom.

Motionerna

Finansutskottet behandlar i detta yttrande följande motioner i de delar de berör det aktuella avsnittet i propositionen.

1990/91:Fö6 av Carl Bildt m.fl. (m), vari hemställs

10. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om prövning av överbefälhavarens förslag till avyttringsmodell för försvarets mark m.m.

1990/91:Fö8 av Bengt Westerberg m.fl. (fp), vari hemställs

13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att den i propositionen redovisade principen om återutnyttjande av försäljningsinkomster från försvarets fasta egendom bör ligga till grund för försvarsmyndigheternas planering redan under 1991.

Utskottet

Inledning

I propositionen förordas bl.a. att man inför nästa försvarsbeslut utvecklar nya former för den finansiella styrningen av totalförsvaret. De nya styrformerna är avsedda att införas fr.o.m. budgetåret 1992/93. Inriktningen skall därvid vara att försvarsmyndigheterna i likhet med övriga statsförvaltningen går över till en budgetering i genomförandeprikläge

och börjar tillämpa den nya anslagsform som kallas ramanslag och som ger vidgade möjligheter att omfördela anslagsmedel mellan olika budgetår. Som en följd härav ändras priskompensationen för försvarsmyndigheterna. Avsikten är vidare att man inom försvaret skall införa kapitalkostnader för investeringar i fast egendom och få möjlighet att i riksgäldskontoret lånefinansiera sådana investeringar. Regeringen föreslår också att inkomsterna från försäljning av fast egendom skall kunna utnyttjas för investeringar i nya fastigheter.

Den senare frågan utvecklas närmare av finansministern i propositionens bilaga 7. Där förordas att inkomsterna från försäljning av fast egendom skall få utnyttjas på i princip samma sätt inom försvarsdepartementets område som för närvarande gäller för den civila statsförvaltningen.

Såsom framgår av propositionen tillämpas för det militära försvaret den ordningen att investeringar i mark, byggnader och anläggningar skrivs av direkt. Sådana kostnader tas upp som en engångsutgift och försvaret belastas därefter inte med kapitalkostnader. Förfarandet har motiverats med att egendomen på grund av dess användning inte har betraktats som förräntningspliktigt statskapital. En konsekvens härav är emellertid att myndigheter inom det militära försvaret saknar egentligt motiv för att frigöra fastighetskapital som inte längre behövs för verksamheten.

Bestämmelser om fast egendom

Grundläggande bestämmelser om förfoganderätten över statliga tillgångar finns i regeringsformens föreskrifter om finansmakten. I RF 9:8 stadgas att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Någon åtskillnad mellan fast och lös egendom görs inte i detta sammanhang. Begreppet disposition innefattar inte bara förvaltningsåtgärder utan också förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning.

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

Enligt tidigare givna bemyndiganden får regeringen utan riksdagens samtycke sälja fast egendom till kommun för samhällsbyggnadsändamål m.m. Någon beloppsgräns gäller därvid inte. Rör det sig om annat ändamål än samhällsbyggnation inskränker sig regeringens rätt att sälja fast egendom till ett högsta värde av 5 milj.kr. i varje enskilt fall, såvida inte försäljningsintäkterna skall användas för reinvesteringar i fastigheter. Eftersom värdet av statens samlade förmögenhet inte urholkas i det senare fallet har riksdagen genom ett utvidgat bemyndigande år 1988 givit regeringen rätt att ensam besluta om sådana försäljningar upp till ett högsta belopp av 50 milj.kr. i 1987 års prisläge.

Enligt riksdagens då gjorda uttalande (prop. 1987/88:100 bil. 9, FiU26, rskr. 338) skall som riktlinje för denna typ av försäljning gälla

att överskottet normalt skall återanvändas för investeringar i form av byggproduktion eller inköp samt planeras och genomföras så att statens samlade förmögenhet inte urholkas, dvs. så att ingen nettoutförsäljning av statens egendom sker. Det påpekades också att ett på detta sätt genererat överskott bör få användas endast i begränsad omfattning för att finansiera underhållsåtgärder.

Inom ramen för det sålunda givna bemyndigandet kan regeringen i sin tur delegera till vissa myndigheter att besluta om försäljning av fast egendom. Enligt förordningen (1971:727) om försäljning av staten tillhörig fast egendom, m.m. får sålunda fortifikationsförvaltningen och byggnadsstyrelsen samt ytterligare ett tiotal centrala myndigheter själva besluta om fastighetsförsäljningar upp till ett belopp på 1 milj.kr., såvida det inte är fråga om bostadsfastighet för permanent bruk, då gränsen går vid 5 milj.kr. De angivna beloppsgränserna omprövas för närvarande i regeringskansliet i samband med en översyn av förordningen.

Det aktuella förslaget

Inkomster från försäljning av fast egendom skall enligt huvudregeln redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Myndigheterna får således normalt inte tillgodogöra sig sådana inkomster. Inom finansdepartementets område har emellertid regeringen normalt låtit byggnadsstyrelsen balansera försäljningsintäkter i ny räkning vilka därigenom kunnat utnyttjas för investeringar under efterföljande år. Som en följd härav minskar byggnadsstyrelsens upplåningsbehov i riksgäldskontoret i motsvarande mån.

Den tillämpade ordningen innebär att regeringen prövar i princip varje enskild fastighetsförsäljning som byggnadsstyrelsen genomför där försäljningsbeloppet överstiger 1 milj.kr. I samband därmed tar regeringen också ställning till hur de uppkomna intäkterna skall disponeras, vilket alltså vanligtvis innebär att byggnadsstyrelsen tills vidare får balansera dem i ny räkning. En gång varje år fattar regeringen dessutom beslut om hur byggnadsstyrelsen skall förfara med de under det gångna året uppkomna extraordinära intäkterna.

I propositionen föreslås att en motsvarande ordning prövas inom försvarsdepartementets område. Enligt förslaget skall nyordningen tillämpas under den förestående omstruktureringen av försvaret och tidsbegränsas till den femårsperiod som sträcker sig fr.o.m. budgetåret 1991/92 över kommande försvarsbeslutsperiod. Medel som frigörs vid avyttring av fastigheter som står till försvarets förfogande kan därvid användas för investeringar i försvarsanläggningar, vilket minskar försvarets anslags- och lånebehov för sådana investeringar.

Propositionens förslag i denna del tas upp i två motioner. I *motion F66* av Carl Bildt m.fl. (m) framhålls att försvarsmakten disponerar för sin verksamhet stora mängder fast egendom. Liksom regeringen anser motionärerna att det i dag finns risk för att gjorda investeringar inte utnyttjas på ett optimalt sätt, eftersom försvaret saknar möjlighet att avyttra egendom som inte längre behövs och att tillgodogöra sig

intäkter av försäljning för nya investeringar. Motionärerna påpekar att försvaret därmed saknar incitament att lämna ifrån sig fast egendom som inte längre behövs i försvaret, men som det civila samhället skulle kunna ha stor nytta av. Överbefälhavaren har presenterat en avyttringsmodell som motionärerna hänvisar till och som enligt deras mening skulle ge försvaret vidgade möjligheter att tillgodogöra sig positiva effekter av avyttring av fast egendom. I ett för försvaret brydsamt ekonomiskt läge kan en sådan metod inte lämnas oprövad, anser motionärerna.

I *motion Fö8* av Bengt Westerberg m.fl. (fp) yrkas att den i propositionen redovisade principen om återutnyttjande av försäljningsinkomster från försvarets fasta egendom skall ligga till grund för försvarsmyndigheternas planering redan under 1991. Det är, framhåller motionärerna, angeläget att snarast få fram incitament så att mark kan avyttras till förmån för investeringar av betydelse för försvarsmaktens utveckling.

Utskottet får för egen del anföra följande. Mellan regering och motionärer föreligger enighet om att man bör finna former för en mer rationell, ekonomisk förvaltning av de fastigheter som disponeras av försvaret. Även utskottet delar denna uppfattning. En sådan nyordning är viktig inte minst mot bakgrund av försvarets förestående omstrukturering.

Regeringen och folkpartiet liberalerna är också överens om formerna för denna nyordning, medan moderata samlingspartiet inte vill lämna överbefälhavarens förslag till mer långtgående lösning oprövad. Den innebär i princip att försvarsmakten själv får disponera försäljningsintäkterna för reinvesteringar.

Av propositionen (s. 54) framgår att överbefälhavarens avyttringsmodell redan prövats av regeringen som den 3 maj 1990 meddelat att förslaget inte kunnat godkännas med hänvisning till bl.a. en sedermera tillsatt utredning rörande ansvarsfördelningen för den statliga fastighetsförvaltningen. Enligt direktiven till denna utredning skall utredaren se över det regelverk som styr försäljning och överlåtelse av statliga fastigheter i syfte att ge förutsättningar för ett mer aktivt utnyttjande av det statliga fastighetskapitalet.

Som utskottet ser det innebär den av regeringen förordade lösningen att överbefälhavarens önskemål har kunnat tillgodoses i betydande utsträckning utan att några särlösningar utvecklas för försvarets del. Detta är en viktig princip som enligt utskottets mening bör vara vägledande för det fortsatta utvecklingsarbetet. Erforderliga styrinstrument bör således utformas enligt samma grunder som gäller inom övriga delar av statsförvaltningen och anpassas till en ordning som möjliggör en rationell förvaltning av statens samlade fastighetsbestånd. Enligt tidigare fastställda principer skall försäljningen ske under full affärsmässighet, vilket bl.a. innebär att den i prishänseende skall vara så fördelaktig som möjligt för staten. Någon försäljning till underpris

får således inte förekomma. Genomförda försäljningar får inte heller leda till att statens samlade förmögenhet urholkas, utan uppkomna inkomster skall användas för reinvesteringar.

Mot bakgrund av vad utskottet framhållit om särlösningar för försvarrets del är utskottet inte berett att biträda den uppfattning som kommer till uttryck i motion Fö6 (m). Enligt finansutskottets mening bör således försvarsutskottet avstyrka yrkande 10 i denna motion.

Enligt propositionens förslag skall de nya formerna för disposition av inkomster vid försäljning av fast egendom börja tillämpas under budgetåret 1991/92. Kravet i motion Fö8 (fp) synes därmed vara tillgodosett, vilket innebär att denna motion inte behöver föranleda någon ytterligare åtgärd från riksdagens sida.

Stockholm den 18 april 1991

På finansutskottets vägnar

Hans Gustafsson

Närvarande: Hans Gustafsson (s), Anne Wibbe (fp), Roland Sundgren (s), Lars Tobisson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Gunnar Björk (c), Per Olof Håkansson (s), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Lisbet Calner (s), Arne Kjörnsberg (s), Filip Fridolfsson (m), Lars De Geer (fp), Ivar Franzén (c), Lars-Ove Hagberg (v), Carl Frick (mp) och Marianne Carlström (s).

Avvikande meningar

1. Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anför:

Stora förändringar förestår vad beträffar statens fastighetsförvaltning. En offentlig utredning skall under innevarande år slutföra en översyn av bl.a. reglerna för försäljning av statliga fastigheter i syfte att få till stånd ett mera aktivt utnyttjande av dessa tillgångar. Riksrevisionsverket har föreslagit en bolagisering av byggnadsstyrelsen och större frihet vid förändringar i dispositionen av statens fastigheter.

Enligt vår mening bör strävan efter en mer rationell förvaltning av statens fastighetsbestånd gälla även försvarrets fastigheter. Genom att låta dessa bli delaktiga i den utveckling i mer marknadsmässig riktning som nu pågår bör överbefälhavarens avyttringsmodell i allt väsentligt kunna tillgodoses. Detta bör försvarsutskottet föreslå riksdagen att med anledning av motion Fö6 (m) yrkande 10 ge regeringen till känna.

2. Anne Wibble (fp), Gunnar Björk (c), Lars De Geer (fp) och Ivar Franzén (c) anför:

Vi anser att den i propositionen redovisade principen om återutnyttjande av försäljningsinkomster från försvarets fasta egendom bör genomföras. Försvarsmyndigheterna bör dock ges utökade befogenheter att själva ombesörja sådana försäljningar. Enligt nuvarande regler får bl.a. fortifikationsförvaltningen själv besluta om fastighetsförsäljningar upp till ett belopp av 1 milj.kr. såvida det inte är fråga om bostadsfastigheter då gränsen går vid 5 milj.kr. Enligt vår mening bör man överväga att höja dessa gränser och göra en ny gräns oberoende av fastighetens karaktär.