

Nr 22

Bevillningsutskottets betänkande med anledning av motioner angående beskattningen av kraftverksanläggningar.

(2:a avd.)

I de likalydande motionerna *I: 698* av herr *Karl Pettersson m. fl.* samt *II: 817* av herrar *Petersson* i Gäddvik och *Nilsson* i Agnäs har yrkats, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär att statens vattenfallsverks nuvarande redovisningsprinciper ändras så att de inom varje kommun belägna kraftverksanläggningarna separatredovisas och att för verkets rätt till avdrag för avskrivningar och skuldränta — vid taxeringen till såväl statlig som kommunal inkomstskatt — skall gälla motsvarande principer som för enskilda vattenkraftproducerande företag.

Frågans tidigare behandling

I *motioner vid 1928 års riksdag* yrkades bl. a., att i särskilda anvisningar till kommunalskattelagen måtte fastställas, att föreskriften om fördelning av gäldränta på olika förvärvskällor (supplementärregeln) ägde den betydelsen beträffande av staten bedriven verksamhet att beloppet av det i varje förvärvskälla nedlagda upplånade kapitalet skulle stå i samma förhållande till den totala statsskulden som värdet av de i förvärvskällan nedlagda tillgångarna till sammanlagda värdet av alla statens tillgångar.

Särskilda utskottet vid 1928 års riksdag anförde (utlåtande nr 1) med anledning av nämnda motioner följande:

Med den omfattning, i vilken staten numera bedriver företagerverksamhet, finner utskottet den redan gällande regeln, att staten blir skattskyldig för inkomst, principiellt riktig. Det befogade i denna uppfattning torde framstå desto klarare vid det förhållande, att, om i stället vederbörande företag innehades av enskilda företagare, respektive kommuner skulle i desamma hava ofta mycket betydande beskattningsföremål. Det synes ej blott med hänsyn till kommunernas beskattningsrätt utan även för att erhålla en riktig uppfattning om företagens räntabilitet vara lämpligt, att staten i sådana fall, där staten uppträder såsom konkurrent med enskilda företag, får vidkännas kommunalskatt i huvudsaklig likhet med de enskilda företagen. Nu intager emellertid staten såtillvida en undantagsställning, att framför allt de företag, som falla under vattenfallsstyrelsens förvaltning, i huvudsak drivas på skuld, medan ett enskilt företag i liknande fall skulle i regel drivas även med eget kapital, vars avkastning komme att beskattas så-

Bihang till riksdagens protokoll 1969. 7 saml. Nr 22

som inkomst i vederbörande kommuner. Det synes därför utskottet synnerligen rimligt, att det så anses, som om staten nedlagt visst eget kapital även i sådana fall, där detta ej varit händelsen. Såvitt utskottet kan finna, bör följaktligen någon regel givas för hur stor del av statsskulden som i beskattningsavseende skall, med beaktande av att staten antages i varje företag hava nedlagt även visst eget kapital, anses belasta olika grenar av statens förvärvsverksamhet och tillika någon norm bestämmas för i vad mån vederbörande verksamhetsgren anses amortera den gäld, som vilar å densamma. Utskottet är emellertid icke berett att nu taga ställning till denna frågas detaljer, som torde erfordra en mångsidig och ingående prövning, utan stannar vid att föreslå, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om utredning av berörda spörsmål och förslag i ämnet till riksdagen. Det är önskvärt att detta förslag framlägges så snart som möjligt.

Sedan 1928 års riksdag hemställt om utredning av frågan, tillkallades år 1929 särskilda sakkunniga, som sedermera föreslog att endast suppletärregeln skulle tillämpas beträffande staten. Statens samtliga skulder skulle fördelas på dess samtliga tillgångar i förhållande till tillgångarnas värde. Skulderna skulle fördelas inte bara på tillgångarna i statens skattepliktiga förvärvskällor utan även på tillgångarna i de för staten icke skattepliktiga förvärvskällorna (kapital m. m.) samt på statens improduktiva egendom. De statens verksamhetsgrenar, som var underkastade kommunal inkomstbeskattning, skulle alltså anses vara belastade med de andelar i den totala statsskulden som proportionellt belöpte på dem. För den skuld som med en sådan proportionering belöpte på tillgångarna i statens skattepliktiga förvärvskällor skulle ränta enligt de sakkunnigas förslag dras av efter en för staten genomsnittligt beräknad räntefot. Tekniskt sett utformades förslaget så, att avdrag för skuldränta skulle beträffande varje förvärvskälla ske med 2,5 procent av tillgångarnas värde, oavsett huruvida eller till vilket belopp ränta utgått för de olika förvärvskällorna.

Förslaget överlämnades till 1936 års kommunalskatteberedning för att tas i övervägande vid fullgörande av beredningens uppdrag.

1944 års skattesakkunniga, som erhöll i uppdrag att i vissa delar fortsätta kommunalskatteberedningens arbete, konstaterade i ett år 1945 framlagt betänkande (SOU 1945: 35), att statens ekonomiska ställning undergått en radikal förändring sedan 1929 års sakkunnigas förslag framlades. Den totala statsskulden vid utgången av budgetåret 1942/43 uppgick till omkring 8 320 miljoner kronor, och värdet av statens tillgångar vid nämnda tidpunkt uppskattades till omkring 6 245 miljoner kronor. Tillgångarna understeg sålunda skulderna och motsvarade icke mer än 75 procent av dessa. Denna proportion hade därefter genom ökad skuldsättning förskjutits i ofördelaktig riktning. En tillämpning på staten av suppletärregeln utan några modifikationer betydde därför att man praktiskt taget befriade staten från kommunal inkomstskatt. Räntan på den skuld, som skulle hänföras till de skattepliktiga förvärvskällorna, blev så betydande, att någon netto-

intäkt av dessa förvärvskällor i regel inte uppkom. Förhållandet blev i stort sett detsamma om statsskulden på sätt 1929 års sakkunniga föreslagit fördelades också på statens mycket betydande improduktiva tillgångar. Den av 1929 års sakkunniga föreslagna metoden för fördelning av statens skuldräntor kunde därför inte utgöra något bidrag till lösning av den föreliggande frågan om statens likställande med enskilda beträffande avdrag för ränta. En tillämpning av supplementärregeln på staten med antydda konsekvenser syntes med gällande ordning inte kunna komma i fråga, eftersom utredning om den skuld, som i skattelagarnas mening nedlagts i statens förvärvskällor, alltid kunde och borde förebringas vid taxeringarna och föranleda tillämpning av huvudregeln.

Den eftersträfvade jämlikheten mellan staten och enskilda kunde enligt skattesakkunnigas förmenande inte åstadkommas genom att enbart tillämpa supplementärregeln på staten. Man borde i stället utgå från den skuldsättning, som i allmänhet förekom beträffande privat förvärvsverksamhet och söka avväga statens ränteavdrag med hänsyn till en dylik inom det enskilda näringslivet normal skuldbelastning. För att staten skulle bli beskattad på samma sätt som de enskilda var det nödvändigt, att staten inte fick åtnjuta ränteavdrag i större utsträckning än som motsvarade den inom privata företag vanligen förekommande skuldsättningen.

Som mått för skuldsättningen kunde enligt de skattesakkunniga lämpligen användas den till en förvärvskälla hänförliga skuldens storlek i förhållande till de i densamma nedlagda tillgångarnas värde. Den genomsnittliga skuldsättningen för enskilda företag, räknad i procent av tillgångarnas värde, borde lämpligen tjäna till ledning för utformandet av statens ränteavdrag. Vid anpassningen av detta avdrag efter de privata företagens allmänna skuldnivå syntes två möjligheter föreligga. Antingen kunde ränteavdrag obligatoriskt utgå i förhållande till en skuldsumma, som bestämdes efter en fast procent av de i varje förvärvskälla nedlagda tillgångarnas bokförda värde, oavsett hur stor den till förvärvskällan hänförliga skulden var enligt den gällande huvudregeln, eller också var det möjligt att endast fastställa en övre gräns i förhållande till samma värde för den skuldsättning, varå ränta fick avdragas. De sakkunniga ansåg att det senare alternativet var att föredraga. Genom att den gällande huvudregeln i detta fall kunde tillämpas intill den fastställda maximigränsen, blev de synpunkter, som låg till grund för riksdagens begäran om utredning av spørsmålet angående statens ränteavdrag, bäst tillgodosedda. På detta sätt skulle också staten beträffande sin kanske mest betydelsefulla förvärvskälla, kraftverksrörelsen, bli ställd i samma läge som de privata företagen. Dessa fick ju dra av räntan på det lånade, i förvärvskällorna faktiskt nedlagda kapitalet och drev i allmänhet inte sin verksamhet med lånat kapital i större omfattning än som motsvarade den maximigräns, vilken borde gälla för staten.

Vid beräkningen av den högsta avdragsgilla räntan ansåg de sakkunniga

det försvarligt och lämpligt att ta hänsyn till statens ränteutgifter och helt bortse från räntesatserna för de privata företagens lån. Detta var inte ägnat att i nämnvärd grad motverka den åsyftade likformigheten i beskattningen av staten och enskilda, eftersom räntesatserna för privata lån och statslån i stort sett anslöt sig till varandra.

I fråga om avdragsprocenten anförde skattesakkunniga:

I syfte att erhålla en uppfattning om proportionen mellan eget och främmande kapital inom den privata förvärvsverksamheten samt med ledning därav kunna föreslå en maximisiffra för statens gäldränteavdrag hava de sakkunniga verkställt vissa undersökningar beträffande ett antal privata företag. Av desamma framgår, att det främmande kapitalet inom de privata elektricitets- och kraftverksföretagen åren 1942 och 1943 i genomsnitt uppgick till ungefär 52 procent av tillgångarnas värde samt att det främmande kapital, varå ränta utgått, utgjorde ungefär 38 procent av nämnda värde. För ett 40-tal trämasse- och andra skogsindustriföretag voro enligt vad de verkställda undersökningarna givit vid handen motsvarande procenttal 48 och 36 för 1942 samt 45 och 32 för 1943. Till jämförelse har utretts den skuldsättning, varå gäldränta beräknats för statens vattenfallsverk. Det i räkenskaperna redovisade främmande kapitalet uppgick i detta fall för nämnda år till mer än 90 procent av tillgångarnas värde.

Det har syntts de sakkunniga vara lämpligt att utgå från en genomsnittlig skuldsättning inom den enskilda förvärvsverksamheten å 40 till 50 procent av tillgångarnas värde och anpassa begränsningen av statens gäldränteavdrag efter sådan nivå. Vid valet av den genomsnittliga räntefot för statens lån, efter vilken räntan å det enligt sådana grunder begränsade lånekapitalet i statens förvärvskällor skall beräknas för erhållande av det högsta medgivna ränteavdraget, hava de sakkunniga utgått från den effektiva medelräntefoten för den fonderade statsskulden under åren 1935—1944. Räkna man med medeltalet för dessa år, vilket är 3,80 procent, kommer man vid en begränsning av skuldsättningen till 40 procent av tillgångarna till en avdragsprocent å 1,52 och vid en begränsning till 50 procent av tillgångarna till en avdragsprocent å 1,90. Med räntefoten för 1944 å 3,47 procent, vilken är den lägsta för tioårsperioden, och med en begränsning av skuldsättningen till 40 procent erhålles en avdragsprocent å 1,39. Med räntefoten för 1935 å 4,19 procent, vilken är den högsta under perioden, och 50 procents begränsning av skuldsättningen blir avdragsprocenten 2,10. Då av praktiska skäl endast avjämnade tal syntts kunna komma i fråga, hava de sakkunniga varit hänvisade till att överväga procenttalen 1,5 och 2,0.

De sakkunniga stannade för att föreslå en avdragsprocent på 2. Rörande valet av procentsats yttrade de sakkunniga.

Valet av procentsats måste emellertid i viss mån bliva avhängigt av den tid, för vilken densamma skall gälla. En sådan procentsats som den här ifrågavarande kan fastställas för ett år i sänder eller för en period av år eller ock intagas i skattelagarna för att gälla tills vidare. Huru man skall förfara i detta avseende är beroende av huruvida några större förändringar kunna förväntas i de förhållanden, vartill hänsyn tages vid procentsatsens bestämmande. Större förskjutningar beträffande den privata förvärvsverk-

samhetens gäldbundenhet torde, såvitt nu kan bedömas, knappast komma att inträda inom den närmaste framtiden. Med hänsyn till det rådande ekonomiska läget synas några mera betydande förändringar i den allmänna räntenivån icke heller vara att vänta. De sakkunniga hava därför icke ansett det behöva väcka några betänkligheter, om avdragsprocenten fastställs för en längre period framåt i tiden genom ett särskilt stadgande i kommunalskattelagen. Vid detta förhållande har det emellertid syntts önskvärt att med avseende å avdragsprocentens storlek erhålla en viss marginal, som borgar för att staten icke heller kommer i en sämre ställning än de enskilda skattskyldiga. De sakkunniga hava med hänsyn härtill stannat vid att föreslå en avdragsprocent av 2,0. Detta procenttal torde vara av den storlek att det icke ens vid en höjning av den nuvarande räntenivån med någon procent skulle framstå såsom anmärkningsvärt lågt. Det föreslagna procenttalet är avsett att gälla icke blott rörelse, på vilken förvärvskälla närmast tagits sikte vid talets bestämmande, utan även jordbruksfastighet och annan fastighet. Beträffande de båda sistnämnda slagen av förvärvskällor torde en dylik begränsning av statens gälldränteavdrag vara av mycket liten betydelse. Procenttalet 2,0 synes emellertid vara tillräckligt högt även för de relativt få fall, då begränsningen skulle inverka på beskattningen av statens fastighetsinkomster.

Frågan om statens rätt till skulldränteavdrag har även berörts av *norrlandskommittén* i dess den 11 december 1948 avgivna principbetänkande (SOU 1949: 1). Efter att ha erinrat om att Norrlands naturtillgångar till mycket stor del ägdes av staten, som genom deras utnyttjande direkt tillfördes betydande belopp årligen, har norrlandskommittén anfört följande:

Den kommunalskatt, som därvid erläggs, är dock på det hela taget jämförelsevis blygsam. Enligt vad kommittén inhämtat brukar statens vattenfallsverk från sin årsvinst göra avdrag bland annat för beräknad ränta å hela det av staten investerade kapitalet, och detta oavsett att en ganska betydande del av kapitalet återburits till staten i form av vinst överstigande normal ränta. Härigenom har vattenkraftsrörelsen i stort sett undgått att betala annan kommunalskatt än fastighetsskatt. Att vederbörande kommuner på nu antytt sätt förhindras att utnyttja sin rätt att beskatta rörelseinkomster, har kommittén funnit föga tilltalande. Om ett enskilt företag bedriver motsvarande verksamhet, vilken som regel till stor del torde grundas på aktier, äger företaget härvid icke att från rörelsevinsten göra avdrag för utdelning å aktierna. Ur en annan synpunkt sett kan det ifrågasättas om, därest statens vattenfallsverk av sociala skäl och till fördel för företag, som äro beroende av elektrisk kraft, hålla taxorna låga — en fördel som härvid kommer hela landet till godo — detta bör leda till minskade skatteintäkter för de kommuner, varifrån vattenkraften hämtas.

Det av 1944 års skattesakkunniga framlagda förslaget om begränsning av statens ränteavdrag överlämnades till 1950 års *skattelagssakkunniga* för omprövning i samband med skattelagssakkunnigas översyn av kommunalskattelagen. I ett den 30 juni 1961 överlämnat *betänkande med förslag angående den kommunala beskattningen av kraftverk* (stencilerat) föreslog

dessa sakkunniga bl. a. viss begränsning av statens rätt till avdrag för ränta vid beräkning av statens inkomst av kraftverksrörelse. Skattelagssakkunniga ansåg den av 1944 års skattesakkunniga föreslagna begränsningen av statens ränteavdrag schematisk och schablonartad och knappast ägnad att åstadkomma rättvisa för vattenfallsstyrelsen i jämförelse med vissa privata företag med skuldbelastning av samma storleksordning som vattenfallsstyrelsens. Skattelagssakkunniga yttrade bl. a.

I själva verket synes skillnaderna i gäldbelastning mellan särskilda enskilda kraftföretag vara större än mellan vattenfallsstyrelsen, å ena sidan, och vad som i genomsnitt gäller för de icke statliga företagen, å andra sidan. Då det icke torde vara möjligt att beträffande de enskilda företagen genomföra en generell utjämning av rätten att vid taxeringen tillgodogöra sig gäldränteavdrag, måste vattenfallsstyrelsen vid en begränsning av dess rätt i detta avseende otvivelaktigt bli sämre ställd än vissa enskilda företag med liknande kreditmöjligheter. En anpassning av vattenfallsstyrelsens gäldränteavdrag till samma relativa storlek som gäller för de med styrelsen i lånemöjligheter närmast likställda företagen skulle uppenbarligen icke leda till någon effektiv begränsning av styrelsens avdrag.

Den lämpligaste metoden att genomföra en begränsning av vattenfallsstyrelsens avdragsrätt synes vara att endast tillåta gäldränteberäkning å viss del av de i rörelsen nedlagda tillgångarnas värde. I enlighet med vad som tidigare anförts synes denna del kunna bestämmas till 2/3. Det torde vara nödvändigt att markera, att denna del av tillgångarna representerar ett maximum vid beräkning av gäldränteavdragen och inte innebär, att staten i alla förvärvskällor har någon obetingad rätt att beräkna gäldränteavdrag på en så stor del av tillgångarnas värde. I lagtexten bör därför markeras, att bestämmelsen om begränsningen av gäldränteavdraget endast avser att bestämma del högsta gäldränteavdrag, som kan tillåtas för staten. En bestämmelse på förevarande område bör givetvis varken beröva staten en självklar rätt att vid taxeringen åtnjuta gäldränteavdrag eller ge staten en ovillkorlig avdragsrätt för gäldränta, när en sådan rätt inte motiveras av det upplånade och gäldräntekrävande kapitalets storlek.

Skattelagssakkunnigas förslag rörande den här behandlade frågan har inte föranlett lagstiftningsåtgärder.

I prop. nr 84 till 1963 års riksdag med förslag till ändringar i reglerna för fördelning mellan kommuner av det skatteunderlag som härrör från kraftverksrörelse framhöll chefen för finansdepartementet beträffande frågan om begränsning av vattenfallsverkets avdrag för skuldränta att den av skattelagssakkunniga åsyftade ändringen av praxis på området kunde uppnås utan lagstiftning genom en ändring av styrelsens redovisningsprinciper. Härigenom fick frågan en principiell karaktär, som berörde även andra grenar av den statliga affärsverksamheten. Eftersom den allmänna ekonomiska målsättningen för statens affärsverksamhet utreddes av den hösten 1961 tillkallade affärsverksutredningen, var det enligt departementschefens mening naturligt att ett ställningstagande till förslaget om nya principer för vatten-

fallsverkets redovisning av ränta på det i rörelsen investerade kapitalet fick anstå i avvaktan på resultatet av affärsverksutredningens arbete.

Frågan om vad som kan anses vara en rimlig fördelning mellan eget kapital och lånekapital i affärsverk har tagits upp till diskussion också i andra sammanhang. 1953 års trafikutredning föreslog sålunda för statens järnvägars del att 75 % av det disponerade statskapitalet skulle motsvara lånat kapital i den bemärkelsen att ränta enligt normalräntefoten skulle inlevereras till statsverket före avskrivningar. I statens vattenfallsverks år 1967 framlagda förslag till ändrad företagsform för statens vattenfallsverk rekommenderades — med hänsyn tagen till verkets förräntningsmöjligheter — att andelen eget kapital vid övergång till aktiebolag sattes till 25 %.

Affärsverksutredningen har numera i ett i november 1968 avgivet betänkande (SOU 1968: 45) framlagt förslag i fråga om riktlinjerna för affärsverkens ekonomiska målsättning och handlande. Avsikten med förslaget har bl. a. varit att likställa de ekonomiska utgångspunkterna i affärsverken med dem som gäller för enskilda företag. Detta har man sökt förverkliga så att en del av den med det disponerade statskapitalet förknippade förräntningsplikten skall utgå som ovillkorlig kostnadsränta på ett lån från statsverket. Det av affärsverken disponerade statskapitalet skall uppdelas i en del eget kapital och en lånedel. Vid framtida tillskott av statskapital till bl. a. vattenfallsverket skall en tredjedel anses utgöra eget kapital (s. k. verkskapital) och två tredjedelar lån (s. k. statsverkslån). Ränta på statsverkslånet bestäms med utgångspunkt från gällande ränteläge på statsobligationer. Upptagna statsverkslån konverteras efter 15 år till då gällande ränteläge. I fråga om statsverkslånet vid övergångstidpunkten — initiallånet — knyts räntan till den vid denna tidpunkt gällande statliga normalräntan.

Vattenfallsverkets avskrivningar skall baseras på historiska anskaffningsvärden i stället för — som nu — på återanskaffningsvärden, och verket skall ha samma möjligheter som enskilda företag att variera sina avskrivningstider inom den ram som föreskrivs i aktiebolagslagen och kommunalskattelagen. Vidare skall vattenfallsverket till statsverket inleverera en motsvarighet till aktiebolagens statliga inkomstskatt. Denna skall beräknas till 40 % av redovisat överskott.

Norm för utdelningen på verkskapitalet bör enligt utredningens förslag vara — under de fem första åren 5 — och därefter 6 %.

Om ett affärsverk kommer i den situationen att investeringsbehovet under budgetåret är mindre än summan av avskrivning och fondering, skall överskottet användas till en faktisk återbetalning av statsverkslån.

Affärsverksutredningens förslag är f. n. föremål för Kungl. Maj:ts prövning.

Frågan om en begränsning av statens gäldränteavdrag har prövats av riksdagen åren 1963 och 1967. I sitt av riksdagen godkända betänkande nr 38 framhöll 1963 års bevillningsutskott att man vid bedömning av skäligheten i statens gäldränteavdrag borde beakta, att staten vid beräkning av inkomst av kraftverksrörelse beräknade ränta visserligen på huvuddelen av det i rörelsen investerade kapitalet men efter en förhållandevis låg räntefot (under taxeringsåren 1953—1961 varierande mellan 3,10 och 3,96 procent). Räntan på de lån med vilka den icke statliga kraftverksindustrin finansierat de senare årens investeringar torde i regel ha beräknats efter väsentligt högre räntefot. I den mån de statliga ränteavdragen framstod som stora i förhållande till rörelsens omfattning finge detta ses i samband med den omfattande och långsiktiga investeringsverksamheten på kraftområdet. Allt efter det att investeringarna slutförts, skulle proportionen mellan intäkter och ränteavdrag komma att bli gynnsammare. Frågan om statens rätt till avdrag för skuldränta och om beräkningen av sådant avdrag torde enligt utskottets mening inte kunna lösas enbart med utgångspunkt från vattenfallsstyrelsens förhållanden.

1967 års bevillningsutskott uttalade som sin mening (bet. nr 56) att staten som kraftverksföretagare hade ett försteg framför privata kraftverksföretagare på grund av sina bättre upplåningsmöjligheter. En undersökning av kapitalsammansättningen i vattenfallsverkets kraftverksrörelse gav vid handen att det gäldräntekrävande kapitalet under senare år kraftigt ökat, medan de medel som kunde jämföras med eget kapital hos privata kraftverksföretag varit i stort sett oförändrade. Finansieringen av statens kraftverksrörelse torde i vart fall numera ske praktiskt taget helt med räntekrävande kapital. Att detta inneburit och innebar vissa problem för de kommuner, inom vilka staten hade mera betydande kraftverks- och kraftregleringsanläggningar, torde inte kunna bestridas. Även om de bidrag i skatteutjämnande syfte, som sådana kommuner numera kunde erhålla enligt bestämmelserna i förordningen om skatteutjämning, var ägnade att åstadkomma en utjämning av de ekonomiska olikheterna och därigenom indirekt av skillnaderna i skattetryck mellan dessa och andra kommuner, var det — menade utskottet — inte uteslutet att skatteutjämningsbidragen stundom kunde vara otillräckliga för att i skäligen mån kompensera kraftverkskommunerna för det skattebortfall som kunde bli följden av statens gäldränteberäkning. Utskottet kunde således i princip ansluta sig till syftet med motionerna. En omprövning av statens gäldränteavdrag var enligt utskottets mening önskvärd också med hänsyn till det berättigade kravet på att ekonomisk jämställdhet så långt möjligt borde råda mellan konkurrerande statliga och privata kraftverksföretag. Utskottet erinrade om att 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna i ett år 1957 framlagt betänkande »Statens vattenfallsverk» (SOU 1957: 26) uttalat, att kraftbolag med stigande kapitalbehov, vilka ville utnyttja lånemarknaden, om möjligt borde

ha 1/3 av sitt kapitalbehov täckt med eget kapital. Uttalandet, som gjorts i samband med utredningens överväganden av frågan, hur finansieringen av vattenfallsverkets verksamhet borde ordnas för det fall verket ombildades till aktiebolag, låg till grund för skattelagssakkunnigas förslag om en begränsning av vattenfallsverkets avdragsrätt till att avse 2/3 av det bokförda värdet av de i kraftverksrörelsen nedlagda tillgångarnas värde.

Motionerna

Norrlands inland har under en lång följd av år varit råvaruområde för träråvaror till industrier vid kusten, för malm och trävaror för export, för bränsle under avspärrningstider och det har haft stora älvor för utbyggnad av vattenkraft. Endast en obetydlig del av berörda företags vinstmedel har emellertid återkommit till området. Följden har blivit en besvärande kapitalavtappning. Härtill kommer att strukturrationaliseringen inom skogs- och jordbruk förorsakat stora problem genom sysselsättningssvårigheter för den enskilde och vikande skatteunderlag för kommunerna. Inom området är förekomsten av industri och annan företagsamhet ringa. Det statliga lokaliseringstödet har inte gett inlandet vad som förespeglades när stödformen infördes. Huvudparten av stödåtgärderna inom norra stödområdet har gått till kustområdena. I ett flertal inlandskommuner finns dock en sektor av företagsamhet med stora investeringar i anläggningar men med mycket liten sysselsättningsgrad för arbetskraft och därmed liten skatteinkomst för kommunerna när det gäller beskattning av arbetsinkomster. Anläggningarna i fråga är kraftverk och kraftregleringsanläggningar.

Vid 1966 års inkomsttaxering fanns i Jokkmokks kommun fem kraftverk med sammanlagda taxeringsvärden av 813 414 900 kr. och en regleringsdamm med ett taxeringsvärde av 12 432 000 kr. eller tillsammans taxeringsvärden om 825 846 900 kr. Dessutom fanns kraftverk under byggnad för taxeringsvärden på över 200 milj kr. Inom Stuguns kommun fanns tre kraftverk med taxeringsvärden på tillhoppa 165 592 000 kr. Såväl kraftverks- som regleringsanläggningar finns i stort antal inom Norrlands inland med varierande taxeringsvärden. De flesta av dessa anläggningar ägs av statens vattenfallsverk. Detta medför att kommunernas inkomster skattevägen från dessa statliga »industrier» blir mycket mindre än om de ägs av enskilda kraftföretag. En förbättring inträdde vid 1966 års inkomsttaxering då statens vattenfallsverk för första gången på 15 år redovisade överskott. Vid 1967 och 1968 års inkomsttaxeringar har rörelseöverskottet åter kraftigt minskat.

Det enskilt ägda Hjalta kraftverk inom Långsele kommun redovisade vid 1966 års inkomsttaxering ett taxeringsvärde av 94 021 000 kr. och en inkomst av kraftproduktionsrörelse till Långsele kommun på 7 352 680 kr. eller 73 526: 80 skattekrönor samt för fastighetsskatt till Långsele kommun

18 804: 20 skattekronor. Den för Hjäлта kraftverk redovisade inkomsten av rörelse från kraftproduktion gav sålunda Långsele kommun 0: 782 skattekronor per 1 000 kr. taxeringsvärde. Den av statens vattenfallsverk vid 1966 års inkomsttaxering redovisade inkomsten av kraftproduktionsrörelse till de kommuner där kraftproduktion förekommer, uppgick till endast 0: 173 skattekronor per 1 000 kr. taxeringsvärde.

En tillämpning av den av Hjäлта kraftverk redovisade inkomsten 0: 782 kr. per 1 000 kr. taxeringsvärde på statens i drift varande kraftverk i Jokkmokks, Stuguns och Stensele kommuner skulle ge dessa kommuner ytterligare skatteintäkter om 6 311 674 kr., 1 261 100 kr. resp. 4 047 137 kr. Beräkningen, som gjorts per den 31 december 1965, utvisar klart att dessa kommuner årligen har gått miste om stora kommunalskatteintäkter även med hänsyn tagen till utgående skatteutjämningsbidrag. Följande uppställning visar resultatet för de här åberopade tre kommunerna enligt 1966 års taxering.

Kommun	Skattebortfall	Erhållen skatteutjämnning	Slutligt bortfall
Jokkmokk	6 311 674	348 510	5 963 164
Stugun	1 261 100	522 936	738 164
Stensele	4 047 137	2 553 173	1 493 964

Den stora skillnaden i kommunal beskattning per 1 000 kr. taxeringsvärde mellan enskilt kraftverk och statliga kraftverk visar att produktionskommuner med statliga kraftverk starkt missgynnas genom nuvarande ränteberäkning och vinstredovisning av statens vattenfallsverk.

Förhållandet är detsamma i ett flertal andra inlandskommuner, där statens vattenfallsverk bedriver verksamhet. Utredning har verkställts enligt 1966 års inkomsttaxering beträffande kommunernas skattebortfall på grund av de olika redovisningssystemen. Utredningen visar att vattenfallsverket detta år erlade kommunalskatt med 23,6 miljoner kr. Kommunalskatten skulle emellertid ha varit 62,3 miljoner kr. om vattenfallsverket erlagt kommunalskatt enligt samma grunder som t. ex. Hjäлта kraftverk.

Affärsverksutredningen har haft i uppdrag att utreda den ekonomiska målsättningen för de statliga affärsverkens pris- och taxesättningar. I direktiven för utredningen uttalades bl. a. att förräntningskravet för affärsverken borde anpassas till de normer som gällde för motsvarande verksamhetsgrenar inom den enskilda sektorn. Utredningen som tagit upp dessa frågor har däremot inte tagit ställning till frågan om de norrländska kraftproducerande kommunerna även i framtiden genom förlorade kommunalskatteintäkter skall bekosta såväl atomkraftverksexperiment som andra statens vattenfallsverks investeringar, vilka inte har något som helst samband med produktion av vattenkraft. Dessa investeringar kommer också vid en omläggning av gälldränte- och avskrivningssystem för statens vattenfallsverk

att nedbringa rörelseöverskotten vid vattenkraftanläggningarna i Norrlands inlands glesbygdskommuner.

Det kan betecknas som en rättvisesak att efter ungefär 40 års utredningar och förslag denna för Norrlands inlandskommuner så viktiga fråga kan lösas på ett sådant sätt att dessa kommuner kan få en skälig kommunalskatteinkomst av dessa »industrier».

Statens vattenfallsverk bedriver omfattande annan verksamhet än kraftproduktion vid vattenkraftverk. I denna övriga verksamhet erfordras stora investeringar. Driftkostnader och i dem ingående ränte- och avskrivningsbelopp blir därför i nuvarande läge betydligt högre än för anläggningar av mera konventionell typ. Detta gäller i främsta hand atomkraftverken, som drivs från experimentell synpunkt.

Denna för hela vårt land viktiga experimentverksamhet får inte medföra att de vattenkraftproducerande kommunerna genom stora avskrivningar och höga räntekostnader berövas rättmätiga kommunalskatteintäkter från vattenfallsverkets vattenkraftverk.

Kan inte andra vägar nås för en rättvis kommunal beskattning av vattenfallsverkets vattenkraftanläggningar, måste en schablonmässig beräkning av inkomst av rörelse vid dessa anläggningar ske, så att beskattningen överensstämmer med det utfall i kommunalskatt som enskilt ägda vattenkraftproducerande kraftverk ger berörda kommuner.

Utskottet

Vid beräkning av skattskyldigs inkomst från särskild förvärvskälla får från bruttointäkten avräknas ränta på skuld, som är hänförlig till förvärvskällan. I inkomstkällan jordbruksfastighet får sålunda avdras ränta på lånat, i fastigheten nedlagt eller för dess drift använt kapital, i inkomstkällan annan fastighet ränta på lånat i fastigheten nedlagt kapital och i inkomstkällan rörelse ränta på lånat kapital, som nedlagts i rörelse, och på skuld, som den skattskyldige ådragit sig för sin utbildning för rörelsen. Avdrag får däremot inte ske för ränta på eget kapital som en skattskyldig nedlagt i sin förvärvsverksamhet.

Vid bedömning av huruvida visst upplånat kapital hänförs sig till den ena eller den andra inkomstkällan skall det avgörande i första hand vara i vad mån det upplånade kapitalet kan anses ha använts i eller disponerats för de olika inkomstkällorna. Om det inte går att utreda hur stor del av kapitalet som hänförs sig till olika inkomstkällor, skall i och för räntans fördelning kapitalet hänföras till de olika inkomstkällorna i förhållande till värdet av de i varje inkomstkälla nedlagda tillgångarna.

Staten är liksom andra skattskyldiga berättigad till avdrag för skuldränta i de fall staten är skyldig erlagga kommunal inkomstskatt. Denna rätt torde i mera allmän omfattning begagnas endast av statens vattenfallsverk. I ver-

kets balansräkning upptas som skuld de medel, vilka genom verkets försorg investerats i dess kraftverksrörelse. Enligt 1968 års deklaration uppgick skulden till drygt 4,7 miljarder kr. Avdraget för skuldränta, som beräknas efter den för beskattningsåret gällande medelräntefoten för den fonderade statsskulden, utgjorde enligt samma års deklaration ca 213 miljoner kr. I de fall överskottet för ett år i vattenfallsverkets rörelse överstiger den för året beräknade räntan, nedskrivs inte skulden med skillnaden. Någon amortering förekommer således inte i räkenskaperna.

Motionärerna framhåller att åtskilliga kommuner i Norrland, däribland Jokkmokk, Stugun och Stensele, med omfattande investeringar i kraftverk och kraftregleringsanläggningar, tillhöriga statens vattenfallsverk, årligen går miste om stora kommunalskatteintäkter. Anledningen härtill är enligt motionärernas mening de stora avdrag för värdeminskning och för skuldränta som statens vattenfallsverk f. n. har möjlighet att tillgodoföra sig.

Som framgår av den inledningsvis lämnade redogörelsen har frågan om vattenfallsverkets skuldränteavdrag varit föremål för diskussion vid skilda tillfällen, och konkreta förslag till begränsning av nämnda avdrag har framlagts av ett flertal utredningar. Numera har affärsverksutredningen i ett i november 1968 avgivet betänkande (SOU 1968: 45) framlagt förslag i fråga om riktlinjerna för affärsverkens ekonomiska målsättning och handlande. Avsikten med förslaget har bl. a. varit att likställa de ekonomiska utgångspunkterna i affärsverken med dem som gäller för enskilda företag. En detalj i utredningens förslag som mer direkt berör de i motionerna aktualiserade problemen gäller vattenfallsverkets rätt till ränteavdrag vid beräkning av inkomst av kraftverksrörelse. Utredningen har haft att överväga det förslag i frågan som år 1961 framlades av en särskild sektion inom 1950 års skattelagssakkunniga. Affärsverksutredningens förslag innebär att vid framtida tillskott av statskapital en tredjedel skall anses vara »verkskapital» (eget kapital) och två tredjedelar »statsverkslån». För redan investerat kapital skall en fördelning mellan de båda ske så, att en sjättedel av anläggningstillgångarnas anskaffningsvärde räknas som verkskapital och fem sjättedelar som statsverkslån. Från dessa förutsättningar föreslår utredningen att vattenfallsverket vid övergången till det nya redovisningssystemet får ett verkskapital om 1 miljard kr. Utredningen föreslår vidare att räntan på statsverkslånet anpassas till gällande statlig normalränta, f. n. 6 %, att vattenfallsverkets avskrivningar baseras på historiska anskaffningsvärden och inte som nu på återanskaffningsvärden samt att vattenfallsverket till staten skall inleverera ett belopp om 40 % av redovisat överskott, vilket skall motsvara aktiebolagens statliga inkomstskatt.

Enligt gällande bestämmelser har statens vattenfallsverk rätt att vid sin inkomsttaxering göra fullt avdrag såsom för ränta på skuld för beräknad ränta på de statsmedel som investerats i dess kraftverksrörelse. Detta har medfört att finansieringen av statens kraftverksrörelse praktiskt taget helt

skett med gäldräntekrävande kapital. Affärsverksutredningens förslag innebär att vattenfallsverket redan i ett inledningsskede går förlustigt ett ränteavdrag om 60 miljoner kr. (6 % × 1 miljard). Såvitt utskottet kan bedöma är de förslag, som framlagts i affärsverksutredningens betänkande och som f. n. är föremål för remissbehandling, ägnade att i viss mån bidra till den konkurrensneutralitet som varit ett av syftena med utredningen. Enligt vad utskottet inhämtat har under remissbehandlingen från vissa håll riktats kritik bl. a. mot att uppdelningen i verkskapital och statsverkslån skall vara en annan i fråga om redan gjorda investeringar än när det gäller framtida tillskott av statskapital. Man har därvid pekat på att andelen eget kapital inom den enskilda kraftindustrin ligger icke obetydligt över vad affärsverksutredningen föreslagit för vattenfallsverkets del.

Enligt utskottets mening är det — inte minst med hänsyn till att vattenfallsverket är landets största kraftleverantör — från konkurrenssynpunkt angeläget att vattenfallsverket och de enskilda kraftproducenterna så långt det är möjligt blir ekonomiskt jämställda. Med hänsyn till att ett förslag, som är ägnat att i icke oväsentlig mån tillgodose motionärernas önskemål, f. n. är föremål för Kungl. Maj:ts prövning anser utskottet sig böra avstyrka bifall till skrivelseyrkandet i motionerna.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet
att riksdagen avslår motionerna I: 698 och II: 817.

Stockholm den 20 mars 1969

På bevillningsutskottets vägnar:

JOHN ERICSSON

Närvarande

från första kammaren: herr John Ericsson (s), fröken Ranmark (s), herrar Sundin (cp), Tage Johansson (s), Gösta Jacobsson (m), Tistad (fp), Wirmark (s), Paul Jansson (s), Annerås (fp), och Karl Pettersson (m); samt

från andra kammaren: herrar Brandt (s), Kristenson (s), Carlstein (s), Eriksson i Bäckmora (cp), Hammarsten (s), Larsson i Umeå (fp), Enarsson (m), Börjesson i Falköping (cp), Leander (s) och Marcusson (s).

Reservation

av herrar *Sundin* (cp), *Gösta Jacobsson* (m), *Tistad* (fp), *Annerås* (fp), *Karl Pettersson* (m), *Eriksson* i Bäckmora (cp), *Larsson* i Umeå (fp), *Enarsson* (m) och *Börjesson* i Falköping (cp), vilka ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 12 med »Enligt gällande» och slutar på s. 13 med »i motionerna.» bort ha följande lydelse:

Utskottet vill i likhet med vad utskottet framhöll i sitt betänkande 1967: 56 understryka att staten såsom kraftverksföretagare har ett försteg framför privata kraftverksföretagare på grund av sina bättre upplåningsmöjligheter. En undersökning av kapitalsammansättningen i vattenfallsverkets kraftverksrörelse ger vid handen att det gäldräntekrävande kapitalet under senare år kraftigt ökat, medan de medel som kan jämföras med eget kapital hos privata kraftverksföretag varit i stort sett oförändrade. Finansieringen av statens kraftverksrörelse torde i vart fall numera ske praktiskt taget helt med gäldräntekrävande kapital. Att detta inneburit och innebär vissa problem för de kommuner, inom vilka staten har mera betydande kraftverks- och kraftregleringsanläggningar, torde inte kunna bestridas. Även om de bidrag i skatteutjämnande syfte, som sådana kommuner numera kan erhålla enligt bestämmelserna i förordningen om skatteutjämningsbidrag, är ägnade att åstadkomma en utjämning av de ekonomiska olikheterna och därigenom indirekt av skillnaderna i skattetryck mellan dessa och andra kommuner, är det inte uteslutet att skatteutjämningsbidragen stundom kan vara otillräckliga för att i skäligen mån kompensera kraftverkskommunerna för det skattebortfall som kan bli följden av statens gäldränteberegning.

Skattelagssakkunniga föreslog en begränsning av vattenfallsverkets avdragsrätt till att avse $\frac{2}{3}$ av det bokförda värdet av de i kraftverksrörelsen nedlagda tillgångarnas värde.

Affärsverksutredningen har icke följt detta förslag utan föreslagit ett avsevärt lägre eget kapital för vattenfallsverket. För den svenska kraftförsörjningen svarar vattenfallsverket samt ett antal kommunala och enskilda kraftföretag. Vattenfallsverket är landets största kraftleverantör. Från denna synpunkt är det av stor vikt att de ekonomiska villkoren för det statliga kraftföretaget och för de enskilda kraftproducenterna blir likställda så långt det är möjligt. En förutsättning härför är att de ekonomiska utgångsvärdena blir rätt avvägda. Om utgångsvärdena inte blir de rätta kan det komma att ta lång tid innan likställigheten med enskilda företag uppnås. Vattenfallsverket, som började sin verksamhet vid ungefär samma tid som de flesta större enskilda kraftföretagen, kan inte anses ha något behov av en övergångsperiod sådan som affärsverksutredningen föreslagit. Enskilda kraftföretag redovisar i allmänhet ett eget kapital, som uppgår till ungefär 45 % av balansslutningen. Om vattenfallsverket vid övergången ges ett lägre verkskapital än som skall gälla för framtida tillskott av kapital, inne-

bär detta att vattenfallsverket får möjlighet till mycket stora avskrivningar samtidigt som andelen verkskapital endast långsamt ökas genom tillskotten av nytt kapital.

Enligt utredningens uppfattning skall räntan på statsverkslånet vid övergångstidpunkten — initiallånet — knytas till den vid samma tidpunkt gällande statliga normalräntan, f. n. inklusive låneomkostnader 6 %. Enligt utskottets mening bör räntan på statsverkslånet överensstämja med den ränta som enskilda företag har att erlægga för motsvarande lån. Dessas genomsnittsränta för nu löpande långa och korta lån är f. n. inklusive låneomkostnader ca 6,2 %, d. v. s. ca 0,2 % högre än gällande normalränta. Den genomsnittliga räntan för nya obligationslån och andra tillfälliga lån, som den enskilda kraftindustrin till skillnad från vattenfallsverket måste uppta, utgör f. n. inklusive låneomkostnader ca 6,75 % och är sålunda 0,75 % högre än statsobligationsräntan. I enskilda företags låneomkostnader ingår också betydande stämpelkostnader för in-teckningssäkerhet.

Normalräntan respektive obligationsräntan har valts av praktiska skäl. Enligt utskottets mening kan det emellertid ifrågasättas om dessa är så vägande att kravet på likställdhet med enskilda företag på grund härav bör efter sättas. Om likställdhet mellan vattenfallsverket och den enskilda kraftindustrin skall uppnås nu och framdeles bör frågan om räntebestämmelsernas utformning bli föremål för ytterligare överväganden.

Av det anförda torde framgå att det enligt utskottets mening kan ifrågasättas om affärsverksutredningens förslag är ägnat att — i den utsträckning som måste anses önskvärd — tillgodose den konkurrensneutralitet som varit ett av syftena med utredningen. Utskottet anser sig därför böra biträda skrivelseyrkandet i motionerna.

dels att utskottet bort hemställa,

att riksdagen med anledning av motionerna I: 698 och II: 817 i skrivelse till Kungl. Maj:t begär att statens vattenfallsverks nuvarande redovisningsprinciper ändras så att de inom varje kommun belägna kraftverksanläggningarna separatrevisas och att rätten till avdrag för avskrivning och ränta skall följa för enskilda vattenkraftproducerande företag gällande principer vid den kommunala beskattningen.