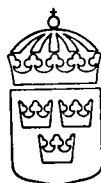


Regeringens proposition

1987/88:87

om ny ekonomisk styrning av statens
vattenfallsverk m. m.



Prop.
1987/88:87

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 4 februari 1988.

På regeringens vägnar

Kjell-Olof Feldt

Birgitta Dahl

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en rullande treårsplanering införs för statens vattenfallsverk (Vattenfall). Treårsplaneringen innebär att ekonomiska mål, investerings- och finansieringsplaner fastställs för tre år i taget. För att de ekonomiska målen skall kunna uppställas föreslås att Vattenfalls statskapital delas upp i ett nytt statskapital, grundat på en uppskrivning av värdet av de fallrättigheter som Vattenfall förvaltar åt staten, och en lånedel. De ekonomiska målen utformas som dels ett mål för räntabiliteten på ett justerat eget kapital och dels ett soliditetsmål.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 februari 1988

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hultström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén

Föredragande: statsrådet Dahl

Proposition om ny ekonomisk styrning av statens vattenfallsverk m. m.

1. Inledning

Flera affärsverk har under senare år fått ändrade regler för ekonomisk styrning och finansiering. Dessa nya regler har inneburit bl. a. en högre grad av målstyrning, införande av rullande treårsplaner och ändrade finansieringsformer. Inom regeringskansliet har en översyn skett av statsmakternas styrning av statens vattenfallsverk (Vattenfall). Inom ramen för arbetet har bl. a. forskare vid Handelshögskolan i Stockholm på uppdrag utrett frågor om Vattenfalls investeringskriterier och elprissättning.

Vattenfall har i skrivelse den 28 augusti 1986 föreslagit att regeringen lägger fast ett nytt system för ekonomisk styrning av Vattenfall. Riksrevisionsverket har yttrat sig över Vattenfalls förslag. Vidare har Bohlins Revisionsbyrå AB på uppdrag av miljö- och energidepartementet granskat förslaget och gjort vissa lönsamhetsberäkningar. I en skrivelse den 9 oktober 1987 har Svenska kommunförbundet lämnat synpunkter på Vattenfalls förslag.

I skrivelse den 22 september 1986 har Vattenfall hemställt att en ny anslagsprocess fastställs för Vattenfall.

I min anmälan till proposition om vissa utgångspunkter för energisystemets omställning (prop. 1986/87:159) anmälde jag att jag senare avsåg att förelägga regeringen förslag om en ny ekonomisk styrning och ett höjt avkastningskrav för Vattenfall.

Riksdagen fastställde våren 1987 riktlinjer för ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1987/88:99, KU 29, rskr. 226). Av dessa riktlinjer framgår bl. a. att ett affärsverk och dess bolag i fortsättningen i olika sammanhang skall behandlas som en sammanhållen grupp av företagsenheter. De mål som regeringen och riksdagen ställer upp skall utgöra grunden för all verksamhet i gruppen. Vidare innebär riktlinjerna att styrningen av affärsverken i fortsättningen skall präglas av ökad långsiktighet och koncentreras på fastställande av ekonomiska mål m. m. När det gäller ledningen av affärsverken har riksdagen i riktlinjerna uttalat att affärsverken bör ledas av styrelser, som också är koncernstyrelser.

2. Föredraganden

2.1 Bakgrund

2.1.1 Inledning

Vattenfall handhar enligt sin instruktion (1982:705) statens kraftverksrörelse och därmed sammanhängande verksamhet samt kanlrörelsen vid Trollhätte kanalverk. Vattenfall verkar vidare för en rationell elenergiförsörjning och en effektiv användning av elenergi inom riket, uppför och driver – självt eller i samverkan med andra – anläggningar för el- och värmeförsörjning, bedriver forsknings- och utvecklingsverksamhet för energiförsörjning samt utför demonstrationsanläggningar. Vattenfall har också enligt sin instruktion till uppgift att inom sitt verksamhetsområde arbeta för en avveckling av kärnkraften till senast år 2010. Vattenfall har vidare totalförsvarsuppgifter inom funktionen energiförsörjning enligt förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del. Detta innebär att verket ombesörjer beredskapsplanering av rikets elförsörjning. Inom Vattenfallkoncernen bedrivs också verksamhet inom naturgasområdet genom Swedegas AB och konsultverksamhet i utlandet genom SwedPower AB.

Vattenfall beslutar om leverans av elenergi från verkets anläggningar och fastställer avgifter för sådan leverans. Anläggningar och byggnader som behövs för verksamheten uppförs av verket.

Vattenfall är det största företaget inom energiområdet i Sverige. Vattenfall svarar för 50 % av elproduktionen i landet och äger och driver stamnätet för överföring av elenergi inom spänningsområdet mellan 220 kV och 400 kV. Vattenfall svarar vidare direkt eller genom sina bolag för leverans av el till 12 % av lågspänningsabonnenterna i Sverige.

De bokförda tillgångarna inom Vattenfallkoncernen uppgick den 31 december 1986 till sammanlagt 62 miljarder kronor. Det disponerade statskapitalet var 20 miljarder kronor. Omsättningen under verksamhetsåret 1986 uppgick inom koncernen till 15,3 miljarder kronor.

Vattenfalls instruktionsenliga uppgifter fram till i början av 1980-talet omfattade endast elförsörjning. Verksamheten har under 1980-talet vidgats till andra energiområden. Vattenfall har därmed blivit ett energitjänstföretag med huvudsaklig inriktning mot elförsörjning. Denna utveckling har varit angelägen med hänsyn till såväl utvecklingen inom energimarknaden som den kommande ersättningen av kärnkraften.

Vattenfall förvaltar aktier åt staten i bolag som har anknytning till dess verksamhet och ligger inom dess verksamhetsområde. Dessa bolag kallas något oegentligt för dotter- eller intressebolag till Vattenfall. Eftersom Vattenfall är en integrerad del av staten är det inte ett moderbolag i aktiebolagslagens (1975:1385) mening. Genom riksdagens beslut om riktlinjer för ledning av den statliga förvaltningen skall dock Vattenfall och dess bolag behandlas som en sammanhållen grupp av företagsenheter, Vattenfallkoncernen.

En förutsättning för att Vattenfall och dess bolag skall kunna behandlas som en sammanhållen grupp av företagsenheter är att regeringens och

riksdagens ekonomiska styrning ges en utformning som är lämpad för detta.

Prop. 1987/88:87

Det statliga budgetsystemet har sedan Vattenfall påbörjade sin verksamhet ändrats i större omfattning åren 1911, 1937 och 1977. Dessa förändringar har också inneburit förändringar i fråga om styrningen av Vattenfall. Huvudstrukturen för styrningen lades dock fast genom 1911 års budgetreform, då Vattenfalls ställning som affärsverk bestämdes. Vid denna reform skapades kapitalfonderna för redovisning av statens s. k. produktiva kapital, dvs. kapitaltillgångar som medförde monetär avkastning. Hit hörde i första hand de s. k. affärsverksfonderna och utlåningsfonderna. Riksstaten, numera statsbudgeten, utformades vid denna budgetreform så att inkomstsidan tog upp vad som då kallades statens verkliga inkomster, främst skatter och nettointkomster av kapitalfonderna, samt låneinkomster. Utgiftsidan tog på motsvarande sätt upp de verkliga utgifterna, dvs. de olika huvudtitlarnas utgifter och räntor på statsskulden, samt utgifter för kapitalökning, dvs. anslag till kapitalfonderna. Avskrivningar på det historiska anskaffningsvärdet räknades som driftkostnader. Avskrivningsmedel fick således behållas och användas direkt inom de olika fonderna. 1911 års budgetreform avsåg att på så sätt ge en öppen redovisning av förändringarna i statens förmögenhet och orsakerna härtill.

För Vattenfalls del innebar övergången till affärsverk att driftmedlen endast nettoredovisades, dvs. endast över- eller underskott i rörelsen redovisades. Verkets investeringar fastställdes som tidigare av regering och riksdag. I fråga om driftmedlen fastställdes enbart en driftkostnadsstat av regeringen.

Vid 1937 års budgetreform delades riksstaten upp i två fristående delar, driftbudgeten och kapitalbudgeten. Driftbudgeten omfattade s. k. verkliga inkomster och utgifter samt även medel för att täcka kapitalfondernas eventuella underskott och avskrivningar. Kapitalbudgeten omfattade anslag för kapitalinvesteringar på utgiftsidan samt en formell saldobost på inkomstsidan. Kapitalinvesteringarna finansierades dels med lånemedel, dels med driftbudgetens avskrivningsanslag.

Kapitalfonderna bibehölls och omfattade även icke produktivt kapital, exempelvis försvarsanläggningar. Avskrivningar med medel från driftbudgeten innebar att icke produktiva kapitalinvesteringar finansierades med andra statsinkomster än lånemedel. Produktiva kapitalinvesteringar finansierades däremot med lånemedel och dessutom med avskrivningsmedel. I reformen försökte man förena omsorgen om statens förmögenhet med konjunkturpolitiska hänsyn. Budgeten fick över- eller underbalanseras beroende på konjunkturläget, men måste balanseras på längre sikt med tanke på förmögenheten och på fördelningen mellan åren över tiden. Alla förmögenhetsförändringar – antingen genom kapitalanskaffning, omvärderingar eller bristande budgetbalans – borde främgå öppet av budgeten.

Inför 1977 års budgetreform konstaterade det föredragande statsrådet att kapitalfonderna inte längre kunde anses utgöra ett samlat uttryck för statens förmögenhet. Tillgångar som hade anskaffats inom driftbudgeten betraktades formellt inte som en del av statens förmögenhet, men kunde ändå anses ingå i statens produktiva kapital. Förmögenhetsbegreppet hade

sålades i praktiken vidgats. Reformen år 1977 innebar att uppdelningen i en drift- och en kapitalbudget upphörde och ersattes av den i dag gällande statsbudgeten. Omläggningen genomfördes inför budgetåret 1980/81 och innebar dessutom en rad förenklingar av redovisningen.

2.1.2 Nuvarande styrning

Den nuvarande ekonomiska styrningen av Vattenfall från regeringens och riksdagens sida är olika när det gäller investeringsverksamheten och driften av anläggningarna. Allmänt sett kan sägas att investeringar, och finansieringen av dessa, beslutas av riksdagen, medan villkor för driften av anläggningarna beslutas av regeringen, eller, efter regeringens bemyndigande, av Vattenfall.

Investeringar

Vattenfall lämnar årligen förslag till regeringen om inriktning och omfattning av investeringsverksamheten samt förslag till finansiering av denna. Förslaget utgör grunden för budgetbehandlingen i regering och riksdag. Omfattning, inriktning och finansiering av investeringarna beslutas således av riksdagen. Investeringar i affärsverket finansieras över statsbudgeten genom investeringsanslag, medan investeringar i Vattenfalls bolag finansieras, till den del egna medel i bolagen inte räcker till, i förhållande till Vattenfalls ägarandel, antingen genom delägarlån från Vattenfall, investeringsanslag över statsbudgeten, eller genom lån via kapitalmarknaden. Vattenfall ställer i det sistnämnda fallet vanligen borgen för lånet.

När Vattenfall successivt lyfter investeringsmedel från anslaget tillförs medlen verkets statskapital. Detta redovisas sedan i balansräkningen under rubriken Verkskapital och eget kapital.

Statskapitalet återbetalas successivt genom att anläggningarna skrivs av och avskrivningsmedel inlevereras till statsbudgeten. Ursprungligen gjordes avskrivningarna på historiska värden, men sedan budgetåret 1959/60 tillämpas avskrivning på återanskaffningsvärdet. Avskrivningstiderna varierar och regleras genom förordningen (1979:1212) med föreskrifter om statliga myndigheters bokföring. Statskapitalet skall även förräntas till fastställd ränta och räntan skall inlevereras till statsbudgeten. Räntan fastställs den 1 juli för varje budgetår. Budgetreformen år 1977 innebar att denna ränta, statens avkastningsränta, beräknas som det ovägda genomsnittet av obligationsräntan under de senaste tre åren. I praktiken har statskapitalet stora likheter med vanliga långfristiga lån.

Lån för andra investeringar än de som görs i affärsverket, dvs. i bolagen, tas upp antingen på kapitalmarknaden eller genom att delägarlån lämnas från affärsverket. I det sistnämnda fallet tas dessa medel från de investeringsmedel som riksdagen har anvisat. I det första fallet krävs normalt att Vattenfall tecknar statens borgen för lånen. Av 9 kap. 10 § regeringsformen framgår att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse. Av denna anledning krävs det att riksdagen lämnar regeringen bemyndigande att teckna bor-

gen. Detta sker normalt årligen i samband med behandlingen av budgetpropositionen.

När lånen tas upp av dotterföretag som endast är delägda av Vattenfall gäller normalt att borgen för lånen endast får tecknas i förhållande till Vattenfalls ägarandel. När det gäller borgen för lån som tas upp av Forsmarks Kraftgrupp AB har riksdagen dessutom medgivit att borgen får tecknas utan den begränsning till vattenfallsverkets andel av aktiekapitalet som normalt gäller för verkets borgensåtaganden (prop. 1976/77:25 bil. 10, NU 13, rskr. 55). Anledningen till detta är att vissa av de lån som tas upp av Forsmarks Kraftgrupp AB ställer krav på statlig garanti för hela lånet. Detta har lösts så att staten tecknar borgen för hela lånet. Övriga delägare har därefter tecknat underborgen till statens borgen.

Borgensbelopp som frigörs genom amortering får inte utnyttjas för ny borgensteckning såvida ej annat framgår av särskilda bemyndiganden (prop. 1972:1 bil. 15 s. 126, NU 15, rskr. 90, 91).

När lån återbetalas och ersätts med nya lån får detta ske utan särskilt regeringsmedgivande, och frigjort borgensbelopp får utnyttjas för ny borgensteckning (prop. 1986/87:87, NU 34, rskr. 274).

Fråga om tecknande av borgen skall underställas regeringen när nya lån tas upp. Riksdagen har bemyndigat fullmäktige i riksgäldskontoret att, efter hemställan av regeringen i varje enskilt fall och inom den av riksdagen fastställda ramen för borgensåtaganden för lån till bolag i vilka statens vattenfallsverk förvaltar statens aktier, teckna borgen för upplåning utomlands till bolag i vilka statens vattenfallsverk förvaltar statens aktier. I de fall då borgensteckning krävs för att ersätta äldre lån med nytt utländskt lån får vattenfallsverket hemställa direkt till fullmäktige i riksgäldskontoret att kontoret skall teckna statens borgen för upplåning till bolag i vilka statens vattenfallsverk förvaltar statens aktier (prop. 1986/87:87, NU 34, rskr. 274).

Av Vattenfallkoncernens totala lån, om det disponerade statskapitalet betraktas som ett lån, utgörs ca 40 % av medel som har anskaffats utanför statsbudgeten.

Drift av anläggningarna

Vattenfalls intäkter och kostnader redovisas inte över statsbudgeten. Endast inlevererade överskott, avskrivningar och investeringar redovisas i statsbudgeten.

Vattenfalls driftstat, dvs. budget, fastställs av regeringen. Riksdagen beslutar om omfattningen och inriktningen av investeringarna.

I samband med övergången år 1911 till affärsverksformen beslöts att regeringen skulle fastställa *driftkostnadsbudgeten* för Vattenfall efter förslag av verket. I samband med en genomgripande ändring av instruktionerna för samtliga affärsverk år 1965 föreskrevs att affärsverken skulle avge förslag till *driftstater*. Dessa fastställdes sedan av regeringen. Den nya ordningen – varigenom även de beräknade inkomsterna redovisas – infördes bl. a. för att ge regeringen större möjlighet att överblicka den tänkta uppläggnings och det beräknade utfallet av verksamheten. I detta sam-

manhang föreskrevs också att affärsverken skulle upprätta och till regeringen ge in en förvaltningsberättelse.

Till den ordning som lades fast i samband med instruktionsändringen år 1965 anslöt sig budgetreformen år 1977 och är för Vattenfalls del alltjämt giltig.

Som driftutgifter vid affärsverk anses alla utgifter som inte täcks med investeringsmedel. Kostnaderna – dvs. de periodiserade utgifterna samt erforderlig avkastning – skall täckas med driftintäkterna.

Driftstaterna omfattar huvudsakligen beräkningsposter. Handlingsfriheten avser dock endast för driften erforderliga kostnader, dvs. sådana som är motiverade med hänsyn till de uppgifter som ligger i linje med verkets verksamhetsuppgifter. Överskridanden kan ske när beräkningarna inte har kunnat göras med tillräcklig noggrannhet i samband med att driftstaten fastställts, exempelvis vid ändrade energipriser och ändrade räntenivåer. Om en kostnadsökning beror på en större ambitionsförändring och är av större ekonomisk betydelse, krävs ett nytt godkännande av regeringen. Reglerna för när ett nytt godkännande krävs kan inte entydigt bestämmas på förhand utan får avgöras från fall till fall.

För vissa poster i driftstaten finns ett högsta belopp fastställt och dessa poster får därigenom inte överskridas. Sådana poster kan vara t. ex. vissa arvoden, belöningar och lån till personalen.

Till den del löpande utgifter inte kan täckas med löpande inkomster får statens vattenfallsverk disponera krediter intill 1 175 milj.kr hos riksgäldskontoret (prop. 1984/85:150 bil. 1 s. 72, FiU 37, rskr. 414). På medel som tas i anspråk utgår ränta efter en räntefot som fastställs av riksgäldskontoret.

Vattenfall tillämpar kalenderåret som redovisningsår. Efter kalenderårets utgång upprättas årsredovisning. Denna innehåller förvaltningsberättelse, balans- och resultaträkning samt finansieringsanalys. Utöver redovisning av affärsverkets bokslut innehåller årsredovisningen numera även balans- och resultaträkning samt finansieringsanalys för hela Vattenfallskoncernen. Årsredovisningen fastställs av regeringen. I samband därmed fastställs även hur affärsverkets överskott skall disponeras.

Förvärv och försäljning samt bildande av bolag

Något i lagstiftningen direkt uttalat förbud för verk och myndigheter att, utan att det finns ett riksdagsgodkännande, bilda ett bolag eller delta i bolagsbildning finns inte. Emellertid innebär bolagsbildning eller bolagsförvärv ett förfogande över statens medel vilket ytterst är en fråga för riksdagen. Därtill kommer att bolagsbildning innebär att verksamhet som ankommer på ett verk kan komma att överföras till en annan juridisk person, vilket också ytterst får anses vara en fråga för riksdagen. I näringsutskottets betänkande om försäljning av statens aktier i AB Gambrinus har utskottet redovisat de principer som utskottet anser bör ligga till grund för bedömningen om en avyttring av statens aktier i ett visst bolag skall bli föremål för riksdagens prövning. Riksdagen har som sin mening givit

regeringen till känna vad utskottet har anfört (prop. 1986/87:150, NU 17, rskr. 114). Prop. 1987/88:87

Under årens lopp har ett flertal bemyndiganden lämnats av riksdagen i frågor som rör förvärv och försäljning samt bildande av bolag. Omfattningen framgår av det följande.

Riksdagen har bemyndigat regeringen att besluta att bilda aktiebolag eller förvärva aktier i sådant bolag inom statens vattenfallsverks verksamhetsområde i enlighet med vad föredragande statsrådet har anfört i anmälan till proposition om tilläggsbudget III till statsbudgeten för budgetåret 1981/82 (prop. 1981/82:125 bil. 9 s. 46, NU 53, rskr. 405). För andra typer av bolag än eldistributionsbolag begränsades bemyndigandet intill ett sammanlagt belopp som skulle fastställas för varje budgetår. För budgetåret 1987/88 har detta fastställts till 75 milj.kr. (prop.1986/87:87, NU 34,rskr. 274). Regeringens bemyndigande är begränsat till att gälla företag med ett bundet eget kapital om högst 5 milj.kr. (prop. 1982/83:25 bil. 7 s. 45, NU 15, rskr. 116).

Riksdagen har bemyndigat regeringen att, inom en ram om högst 5 milj.kr per budgetår, besluta om försäljning av aktier som förvaltas av statens vattenfallsverk (prop. 1983/84:100 bil. 14 s. 137, NU 30, rskr. 297).

Avyttring av fast och lös egendom

Villkoren för avyttring av fast egendom som tillhör affärsverket Vattenfall regleras i förordningen (1971:727) om försäljning av staten tillhörig fast egendom. Av denna förordning framgår bl.a. att regeringen utan värdemässig begränsning och utan riksdagens samtycke beslutar i varje enskilt fall om försäljning av Vattenfall tillhörig mark till kommun för samhällsbyggnadsändamål. I vissa andra fall beslutar regeringen utan riksdagens samtycke om försäljning av Vattenfall tillhörig egendom, om taxeringsvärdet eller, där sådant värde inte är åsatt, det vid särskild värdering utränta saluvärdet inte överstiger 5 milj.kr. Vattenfall får självt besluta om försäljning av Vattenfall tillhörig egendom när taxerings- eller saluvärdet inte överstiger 1 milj. kr.

Vid avyttring minskas verkets statskapital med det bokförda värdet och motsvarande belopp skall inlevereras till statsbudgetens inkomstsida.

Då avyttring av fast egendom sker från något av Vattenfalls bolag krävs normalt inget godkännande av vare sig regering eller riksdag. I vissa fall är dock ägandet förknippat med villkor i bolagsordning och /eller konsortialavtal, vilka har godkänts av regeringen och ibland riksdagen. I dessa fall kan ett godkännande vara nödvändigt för att en avyttring skall kunna ske.

Vid avyttring av lös egendom kan Vattenfall enligt sin instruktion sälja eller avskriva lös egendom som är obehövlig, försliten eller inte längre användbar för sitt ändamål. I andra fall krävs regeringens godkännande. Inkomster från försäljning av lös egendom utöver bokfört värde behålls normalt av Vattenfall, men regeringen kan föreskriva att de skall inlevereras till statsbudgeten. Det bokförda värdet inlevereras till statsbudgeten.

2.2.1 Mina förslag:

- Statsmakernas ekonomiska och verksamhetsmässiga styrning av Vattenfall inriktas mot hela Vattenfallskoncernen. Denna utgörs av affärsverket Vattenfall och de bolag i vilka Vattenfall har ett bestämmande inflytande över verksamheten.
- Riksdagen fastställer årligen rullande treårsplaner för investeringar och finansieringar.
- Ett nytt förräntningskrav för Vattenfallskoncernen införs. Detta uttrycks som räntabilitet på justerat eget kapital efter skatt. Vidare fastställs ett soliditetsmål.
- Regeringen fastställer förräntningskrav och soliditetsmål samt årsbokslut och utdelning. Vidare fastställs en statlig skattemotsvarighet. Denna uppgår till samma belopp som utdelningen.
- Det i dag disponerade statskapitalet omvandlas till ett statslån och nytt statskapital. Den del av statskapitalet som i dag motsvaras av fallhöjder skrivs upp från 200 milj. kr till 6000 milj. kr fr. o. m. den 1 januari 1988. Detta kapital bokförs som ett bundet eget kapital. Motsvarande uppskrivning sker av anläggningstillgångarna. Resterande del av det som i dag är statskapital görs om till ett statslån som skall förräntas enligt statens avkastningsränta och amorteras på 20 år.
- Vattenfalls investeringar och behov av rörelsekapital får finansieras genom externt och internt tillskott av medel. Internt tillskott får ske genom användande av avskrivningsmedel och rörelsemedel. Externt tillskott av kapital får ske genom upptagande av lån genom riksgäldskontoret.
- Den nya ekonomiska styrningen m. m. införs så att den kan gälla fr. o. m. verksamhetsåret 1988. Det nya förräntningskravet börjar gälla fr. o. m. verksamhetsåret 1989 och når fullt genomslag år 1991. Uppskrivning av fallhöjder och uppskrivning av statskapital sker fr. o. m. den 1 januari 1988.
- Den första rullande treårsplanen för finansieringar och investeringar omfattar verksamhetsåren 1989–1991.

2.2.2 Vattenfalls förslag

Statens nuvarande krav på avkastning har enligt Vattenfall uppkommit genom en successiv påbyggnad av olika krav. Om nuvarande krav bibehålls, innebär detta att kraven successivt kommer att avvika från de krav som gäller för andra företag, och oklarheten om gällande långsiktiga planeringsförutsättningar kvarstår.

Fasta regler för de ekonomiska kraven på verket är enligt Vattenfall nödvändiga med hänsyn till att möjligheter måste finnas till en långsiktig planering av verksamheten. Statens krav bör anpassas till dagens förutsättningar för verksamheten.

Vattenfall är i dag ett moderföretag i en koncern. Det kapital som är sysselsatt i rörelsen är betydligt större än statskapitalet. Verksamheten är mycket långsiktig och verksamhetens resultat kan variera år från år beroende på temperatur och energipris m. m. Verksamheten är dessutom mycket kapitalintensiv, vilket medför att avkastningskravet får en stor betydelse för Vattenfalls kostnader. Vattenfall har förvaltaransvar gentemot statsmakterna för staten tillhöriga fallrätter och är samtidigt prisledande inom elområdet.

Ett nytt avkastningskrav och de ekonomiska målen för Vattenfall och dess bolag bör enligt Vattenfall i princip byggas upp på samma sätt som gäller för andra företag.

Samband mellan avkastningskrav och prissättning

Vattenfalls prissättning baseras enligt Vattenfall på marginalkostnader. För att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av tillgänglig kapacitet tillämpas kortsiktig marginalkostnad, dvs. energiavgifterna skall princip motsvara den förväntade genomsnittliga marginalkostnaden för elproduktion. Tarifferna utformas enligt denna princip med varierande energipriser under olika perioder. Tariffnivån i stort skall dock möjliggöra att statens avkastningskrav för verksamheten totalt sett alltid kan tillgodoses. Uppfylldandet av kravet utgör följaktligen en restriktion. Vid målkonflikt mellan avkastningskrav och tillämpad prissättningsprincip förutsätter Vattenfall att tariffnivån kan anpassas till kravet genom fasta avgiftselement. Sådana höjningar har mycket begränsade styreffekter på energiefterfrågan. Eftersom Vattenfall har en prisledande roll påverkar avkastningskravet elpriset för hela landet.

Effektivitet

Vattenfall eftersträvar en hög effektivitet i verksamheten. Vattenfalls huvudsakliga uppgift är att leverera önskad elenergi med hög leveranssäkerhet till god kvalitet samt till kostnadsanpassade eltaxor.

De mått som enligt Vattenfall bäst speglar kostnadseffektiviteten är utvecklingen över tiden av kostnaden per levererad kWh fast kraft och genomsnittlig avbrottstid. Många förhållanden försvårar dock effektivitetsmätningar. Vid beräkning av effektiviteten är det också nödvändigt att fördela kapitalkostnaderna på ett rättvisande sätt. Detta kan lämpligen ske genom real annuitet. På grund av svårigheten att med någon säkerhet mäta effektiviteten för ett enskilt år är det trenden över flera år som bör analyseras mot bakgrund av den allmänna kostnadsutvecklingen samt kostnaderna för tillkommande anläggningar. Även vid jämförelser med andra kraftföretag bör enligt Vattenfall utvecklingen över flera år beaktas.

För Vattenfalls huvudverksamheter produktion och distribution av el används specifika kostnader (öre/kWh) för effektivitetskontroll för resp. rörelsegren och resultatenhet. För andra verksamheter som byggverksamhet och administration kan uppföljning ske med hjälp av byggkostnadsindex eller genom jämförelser med andra företag.

Vattenfall avser att årsvis redovisa effektivitetstal enligt angivna principer för att möjliggöra bedömning av effektivitetsutvecklingen.

Prop. 1987/88:87

Koncernstrategi

När det gäller samordningen inom koncernen anser Vattenfall att verksamheten inom affärsverket Vattenfall och dess dotter- och intressebolag bör ses som en enhet och samordnas för uppfyllande av Vattenfallkoncernens övergripande mål.

Inriktningen bör enligt Vattenfall vara att inordna verksamheten inom affärsverkets ram, om inte särskilda motiv finns för en annan lösning. Sådana motiv kan finnas när Vattenfall samarbetar med kommuner eller andra kraftföretag.

En annan inriktning inom koncernen bör enligt Vattenfall vara att klara ansvars- och resultatgränser upprätthålls mellan olika verksamheter. Stöd till och överföringar mellan olika verksamheter inom koncernen skall ske öppet och beslutas i särskild ordning.

Samma kriterier skall gälla vid investeringbedömningar oavsett om dessa görs inom affärsverket eller bolagen.

En annan utgångspunkt bör enligt verket vara att de finansiella resurserna samlas hos verket, under förutsättning att förvaltningen kan ske på marknadsmässiga villkor.

Om en koncernstrategi skall kunna genomföras bör enligt Vattenfall verkets styrelse ges ett uttalat ansvar för detta.

Uppbyggnad i stort av nya regler

Det enligt Vattenfall vanligaste sättet att ange ekonomiska mål för en affärsmässig verksamhet är att ställa upp krav på förräntning av kapital som används i verksamheten, på utveckling i stort av finansiell struktur och på utdelning av medel från denna. Kravens inriktning, nivå m. m. beror på branschförutsättningar, verksamhetens karaktär m. m. Målen bör därför enligt Vattenfall i princip byggas upp på motsvarande sätt som gäller för företag. Nya regler för regeringens och riksdagens styrning av Vattenfall bör därför ställas upp. Dessa regler bör avse hela Vattenfallskoncernen. Reglerna bör uttryckas som förräntningskrav, dvs. krav på tillväxt av det disponerade kapitalet, och krav på utdelning till staten. Vidare föreslår Vattenfall att ett soliditetsmål skall ställas upp. För att kunna ställa upp de nya målen bör det nuvarande statskapitalet delas upp så att det som i dag utgörs av fallrättigheter skrivs upp från 200 milj. kr. till 3 000 milj. kr. och att resterande statskapital görs om till ett nytt statslån. De nuvarande finansieringsreglerna och avskrivningsreglerna bör förändras så att nya investeringar kan finansieras dels genom internt tillskjutna medel och dels genom att antingen nya statslån anvisas över statsbudgeten eller över den öppna kapitalmarknaden.

Kraven på räntabilitet bör anknyta till den totala verksamheten, dvs. till koncernen. Härmed kommer hänsyn att tas inte bara till affärsverkets resultat och av affärsverket förvaltad kapital, utan även till hur koncernbolagen förvaltar sina resurser. Jämförelser med andra företag underlättas därmed.

Koncernbegreppet kan ses på två sätt. Det normala är att alla bolag i vilka ägarandelen är större än 50% eller 50% jämte ett bestämmande inflytande läggs till moderbolaget. Det andra koncernbegreppet innebär att man klyver dotter- och intresseföretagens värden efter aktieinnehav och att en redovisning som omspannar hela bolagssektorn därmed erhålles. Vattenfall har benämnt de olika koncernbegreppen juridisk- resp. intressekoncern.

Det senare begreppet är enligt Vattenfall det för kraftindustrin mest upplysande med hänsyn till de speciella samarbetsavtal som ofta finns för framför allt produktionsbolag, där var och en normalt tar sin andel av kostnader och elkraft. Å andra sidan framhåller Vattenfall att det är den traditionella juridiska koncernsammanställningen som är reviderad och officiell.

Med hänsyn till den mer verksamhetsorienterade karaktär som den intresseanknutna koncernredovisningen återspeglar föreslår Vattenfall att räntabilitetskravet knyts till intressekoncernen.

Räntabilitetskravet bör knytas till det egna kapitalet. Vattenfall föreslår att nivån inledningsvis sätts till 8% utöver inflationen. Detta krav bör tillämpas på allt eget kapital, dvs. tillskjutet ägarkapital, avsättningar inom koncernen, balanserade vinstmedel m. m. Kravet avser ett överskott efter avskrivningar enligt plan och räntor, även räntor på statslån, i relation till eget kapital.

Omvandling av statskapitalet

Det nuvarande statskapitalet hade den 31 december 1986 följande sammansättning (milj. kr.):

Kapital nedlagt i pågående arbeten	2 482
Icke räntepliktigt kapital	597
Kapital nedlagt i fallvärden	200
Återstående statskapital	16 456
Totalt	19 735

Vattenfalls förslag innebär att posterna *kapital nedlagt i pågående arbeten* och *återstående statskapital* omvandlas till statslån. Det förutsätts härvid att utlåningsräntan i stort är anpassad till marknadsräntan för motsvarande typer av upplåning på marknaden. Ränta på *återstående statskapital* täcks med rörelsens intäkter, medan ränta för *kapital nedlagt i pågående arbeten* tas upp som en del av anläggningsinvesteringarna.

Kapital nedlagt i fallvärden skrivs upp och redovisas under eget kapital under ny rubrik *statskapital* i balansräkningen.

Icke räntepliktigt statskapital föreslås bli redovisat under lånekapital

under rubrik *räntefritt statslån*. *Icke räntepliktigt statskapital* utgörs huvudsakligen av investeringar vilka inte har ansetts kunna förräntas fullt ut.

Prop. 1987/88:87

Disposition av överskott

För att få en bättre anknytning till de verkliga värdena av bokförda värden på fallrättigheterna föreslår Vattenfall att dessa skrivs upp med 2,8 miljarder kronor och redovisas under rubriken statskapital. Detta kapital bör likställas med aktiekapitalet i ett aktiebolag. På detta kapital föreslår Vattenfall att en utdelning skall lämnas. Denna utdelning bör uppgå till 10 % av det nya statskapitalet. Inledningsvis bör den dock endast uppgå till 8 % för att sedan gradvis höjas till 10 %. Utdelningen förutsätts vara reellt stabil genom att kapitalbasen räknas om med jämna mellanrum.

Den föreslagna uppskrivningen av statskapitalet har enligt Vattenfall avvägrats så att utdelningen kommer att motsvara i stort vad som krävs av andra företag i branschen och mot vad som krävs för att en rimlig realavkastning skall erhållas på verkligt värde på av verket disponerade fallrätter.

Vattenfall föreslår vidare att resultat utöver utdelning balanseras som disponibla medel för resultatutjämning inom affärsverket och att ett belopp som motsvarar utdelning betalas som statsskattemotsvarighet till statskassan. Skattemotsvarigheten föreslås av Vattenfall till ett belopp motsvarande utdelningen.

Soliditet

Soliditeten utgörs av kvoten mellan eget och totalt kapital. Den uttrycker därmed hur stor del av det totala kapitalet som utgörs av ägaren tillhållna kapital, eget kapital.

Soliditeten är ca 35 %, om nuvarande statskapital betraktas som lån och avskrivningar utöver plan betraktas som eget kapital i sin helhet samt värdet av fallrättigheterna skrivs upp med 2 800 milj. kr. Denna soliditet bör enligt Vattenfall betraktas som godtagbar och bör upprätthållas även framöver inom intervallet 35 till 45 %.

Avskrivnings- och amorteringskrav

Avskrivning av anläggningar bör enligt Vattenfall göras enligt de regler som gäller för aktiebolag och – för affärsverket – även enligt förordningen med föreskrifter om statliga myndigheters bokföring. Avskrivningarna bör delas upp på avskrivningar enligt plan och utöver plan. Sett över åren bör bokföringsmässiga avskrivningar kunna anpassas efter resultatutveckling och soliditetskrav. Hittillsvarande koppling mellan avskrivningar och amorteringar innebär speciella problem. Med en sådan koppling blandas enligt Vattenfall kostnadsdispositioner och kostnadsredovisning samman med finansieringssätt. Dessa utgör två olika frågor. Kopplingen bör därför upphävas. Med det föreslagna systemet får Vattenfall självt bestämma sina avskrivningar inom nyss angivna ramar.

Amortering av det nyss nämnda statslånet sker årligen enligt Vattenfalls förslag med 5 % på ingående statslån, motsvarande 20 års betalningstid. Detta motsvarar i stort avskrivningar enligt plan. Amorteringar har emellertid ingen direkt koppling till avskrivningar. Amorteringstakten svarar i stort mot vad som skulle ha gällt om verket vid varje tidpunkt då kapitalbehov uppstått tagit upp lån på allmänna kapitalmarknaden.

Finansieringsprinciper

Ramar för investeringsverksamheten fastställs enligt Vattenfalls förslag som tidigare av regering och riksdag.

När det gäller finansieringen utgår Vattenfall från att Vattenfall kan använda en del av avskrivningsmedlen direkt, nämligen den del som återstår sedan amorteringar skett på statslån och andra eventuella lån. Genom att amorteringarna på statslånet frikopplas från avskrivningar kommer avskrivningsmedel härutöver inte att passera statsbudgeten.

Eftersom koncernen får ett räntabilitetskrav på eget kapital anser Vattenfall att verket också skall få ett ansvar för att skaffa kapital på billigaste sätt, vilket direkt påverkar avkastningen på eget kapital. Finansieringsfunktionen är en del av verksamheten. Tidvis kan väsentliga ränteskillnader föreligga mellan statens avkastningsränta, som i dag används som avkastningsränta, och marknadsräntor. Verket bör också, om detta är mest fördelaktigt, få använda egna rörelsemedel om sådana finns för en längre period.

I fråga om upplåning är det enligt Vattenfall angeläget att denna kan styras till belopp i tiden samt vad gäller löptider m. m., så att marknadsanpassning skapas och upprätthålls. Mot bakgrund härav är det önskvärt att få former för finansiering som ger följsamhet mot kapitalmarknadens villkor och ger verket de erforderliga beslutsbefogenheterna kopplat till verkets ansvar för den totala verksamheten.

För Vattenfalls del synes det mest fördelaktigt om medelsbehovet kunde lösas antingen genom statslån eller marknadslån. Vattenfall förordar en så fri kapitalförsörjning som möjligt för att på så sätt minimera kapitalkostnaderna i verksamheten. Om statsmakterna inte vill medverka till en marknadsupplåning, vill Vattenfall peka på behovet av att förändra statsupplåningen, så att denna blir kapitalmarknadsmässig.

Rullande treårsplanering

Vattenfall föreslår vidare att för Vattenfall tillämpas en rullande treårsplan, omfattande tre kalenderår. Vid övergången till det nya systemet bör den dock omspänna 3,5 år. Planen bör omfatta en beskrivning av koncernens långsiktiga verksamhetsinriktning och av verksamheten inom affärsområdena, av omfattning och inriktning av investeringsverksamheten för planeringsperioden samt förslag till ekonomiska och andra mål för verksamheten under perioden. Vidare skall finansieringsbehovet redovisas.

Med hänsyn till att genomförandet av Vattenfalls investeringsobjekt ofta sträcker sig över flera år bör omfördelning av investeringarna kunna ske mellan de år planen omspannar utan särskilt medgivande av regeringen.

Vattenfall föreslår att regeringen, under förutsättning att statsmakterna beslutar att införa det av Vattenfall föreslagna ekonomiska styrsystemet, fastställer att anslagsprocessen och finansieringsformerna för Vattenfalls-koncernen utformas enligt angiven uppläggning.

2.2.3 Remissinstanserna m. m.

Riksrevisionsverket (RRV) har yttrat sig över Vattenfalls förslag till ny ekonomisk styrning. Vattenfall har därefter yttrat sig över RRV:s remissvar. Statens energiverk har avstått från att yttra sig. Bohlins revisionsbyrå AB har på uppdrag av miljö- och energidepartementet granskat Vattenfalls förslag. Svenska kommunförbundet har också lämnat synpunkter på Vattenfalls förslag.

RRV tillstyrker i allt väsentligt Vattenfalls förslag till modell för generell ekonomistyrning.

RRV tar inledningsvis upp den bestämmelse som gäller i dag om att Vattenfall till statsverket skall inleverera medel som motsvarar avskrivningar på återanskaffningsvärdet. Detta har, enligt RRV, fått konsekvenser som kan ifrågasättas ur principiell synvinkel. Särskilt vid tider med stark inflation kommer statskapitalet att växa långsammare än verkskapitalet, dvs. summan av statskapitalet, balanserade överskottsmedel och avsättningar av olika slag. Bland de sistnämnda avsättningarna, motsvarande s.k. överavskrivningar, har betydande belopp avsatts. Enligt det senaste bokslutet utgjorde statskapitalet endast 52 % av verkskapitalet. Det avkastningskrav som gäller för Vattenfall i dag kommer sålunda att riktas mot enbart 52 % av verkskapitalet. Äldre statskapital, dvs. kapital som tillfördes för första gången för många år sedan och som då avsåg en tillgång som sedermera kanske återanskaffats en eller flera gånger, får en lägre real avkastning än statskapital som tillförts senare. Nuvarande avkastningskrav är alltså inte konsistent över tiden. Ur redovisningssynvinkel är finansieringsmetoden dessutom ologisk i så måtto att resultaträkningen redovisas i reala termer, medan balansräkningen är nominell.

En finansiering utanför statsbudgeten anser RRV böra begränsas till att det överläts till riksgäldskontoret att svara för upplåning på kapitalmarknaden.

RRV tar också upp frågan om ett soliditetskrav. Med soliditet avses vanligen ett mått som visar ett företags förmåga att överleva trots förluster flera år i följd. Det vanligaste soliditetsmålet är kvoten mellan det egna kapitalet, i affärsverk verkskapitalet, och det totala kapitalet. Målet får en annan innebörd om det tillämpas på ett affärsverk där ägaren svarar också för tillförseln av långfristiga lån. När det gäller affärsverk, dvs. inte affärsverkskoncerner, kan även andra mått på kapitalstrukturen än nyss nämnda soliditetsmått vara av intresse. Ett sådant mått är relationen mellan långfristiga lån och verkskapitalet. Frågan om användningen av

Av statsmakterna ställda krav

	Vattenfall Förslag enl. propositionen	FFV	Domänverket	Luftfartsverket
<i>Räntabilitet på eget kapital</i>	Resultat efter fin. post ⁴ Justerat eget kap. Genomsnittsränta för räntebärande skulder 11 % + riskprocent 1 % = 12 %	—	—	—
<i>Soliditet</i>	Justerat eget kap. ⁴ Balansomslutning	—	—	Eget kapital Balansomslutn. minst 45 %
<i>Avkastningskrav m. m.</i>				
— Ränta på statslån	Statens avkastn. ränta	Statens avkastningsränta	et	et
— "Utdelning" på statskapital	Efter regeringens beslut	—	et	Statens avkastn. ränta på fast statskapital
— Annat utdelningskrav	—	Fast del + rörlig del i % av redovisad vinst	Fast del 40 Mkr/år + rörlig del 51 % av redovisad vinst, totalt minst 85 Mkr/år	—
— Skattemotsvarighet	50 % av redovisat överskott	Ingår i avkastn. kravet	Ingår i avkastn. kravet	—
<i>Disposition av resterande överskott</i>	Balanseras	Balanseras	Balanseras	Balanseras efter viss återbetaln. av ack. underförräntn.
<i>Avskrivningsregler</i>				
— Enligt plan	På anskaffn. värde	På anskaffn. värde	På anskaffn. värde	På anskaffn. värde
— Utöver plan ¹	Upp till återanskaffningsvärde	Om resultatet medger	—	—
<i>Gammalt statskapital omvandlat till</i>				
— Nytt statskapital, motsvarar	Fallrätter ⁵	Fastigheter ³	et	Anläggn. tillgångar
Amortering	Amorteras ej	Amorteras ej	et	Amorteras ej
— Statslån	Ja	Ja	et	et
Amortering	5 % per år	Skall amorteras i den takt regeringen bestämmer	et	et

et = ej tillämpligt.

¹ Avsättningar som till sin storlek motsvarar avskrivningar utöver plan men som ej upplöses när tillgången är fullt avskriven. Syftet med dessa avsättningar är att värdesäkra verkskapitalet.² SJs statskapital tillförs nya medel via anslag.³ Avser omvandlingstidpunkten.⁴ Avser koncernen.⁵ Statskapitalet kommer att uppvärderas då och då.

Postverket	Statens järnvägar	Televerket	Sjöfartsverket
—	—	Resultat efter fin. poster	—
		Eget kapital (IB + UB)/2	
		Inflation + 3 %	
—	—	Eget kapital	—
		Balansomslutn. minst 65 % år 1990	
Statens utlån.ränta	et	Statens utlån.ränta	et
Statens avkastn. ränta på fast stats- kapital	Statens avkastn. ränta på IB stats- kapital	Statens avkastn. ränta på fast stats- kapital	Statens avkastn. ränta på fast stats- kapital
—	—	—	—
—	—	—	—
Balanseras	Balanseras efter täckande av tidiga- re underskott	Balanseras	Balanseras
På anskaffn.värde	På anskaffn.värde	På anskaffn.värde	På anskaffn.värde
På återan- skaffn.värde	—	På återan- skaffn.värde	—
Fastigheter ¹	Anlägg.n.tillgångar ²	Fastigheter ³	Anlägg.n.tillgångar
Amorteras ej	Avskrivn.beloppet	Amorteras ej	Amorteras ej
Ja	et	Ja	et
Amorteringsfritt	et	Amorteringsfritt	et

	Vattenfall Förslag enl. propositionen	FFV	Domänverket	Luftfartsverket
<i>Finansiering av nya investeringar</i>				
– Egna avskrivningsmedel	Tillåtet	Tillåtet	Tillåtet	Tillåtet
– Rörelsemedel i övrigt	Tillåtet	Tillåtet	Tillåtet	Tillåtet
– Anslag	–	–	–	Outnyttjad del av tidigare beviljat anslag
– Lån	Riksgäldskontoret och kapitalmarknaden ⁶	Riksgäldskontoret	–	Riksgäldskontoret, kommuner, m. fl. inom vissa ramar
– Leasing	Ej behandlat i prop.	Tillåtet inom viss ram	–	Tillåtet
<i>Investeringsplaner</i>	Rullande treårsplan	Rullande treårsplan	Fast femårsplan	Rullande treårsplan
<i>Placering av likvida överskottsmedel</i>	Ej behandlat i prop.	Svensk affärsbank	PK-banken	Räntebärande konto hos Riksgäldskontoret

Postverket	Statens järnvägar	Televerket	Sjöfartsverket
Tillåtet	—	Tillåtet	Tillåtet
Tillåtet	Tillåtet för visst ändamål	Tillåtet	Tillåtet
—	Investeringsanslag	—	—
—	Riksgäldskontoret Eurofima inom vissa ramar	Kapitalmarknaden via Teleinvest	Riksgäldskontoret
Särskilda regler om förhyrning	Tillåtet inom viss ram, visst ändamål	Tillåtet inom viss ram	Tillåtet inom viss ram
Rullande treårsplan	Anslagsframställan	Rullande treårsplan	Rullande treårsplan
Inlåning i bank, skuldebrev från svenska staten, kommun, bank, hypoteksinstitut eller kreditaktiebolag	PK-banken, räntebärande konto hos Riksgäldskontoret	Televerket bestämmer placering	Räntebärande konto hos Riksgäldskontoret

sådana mått som en del i styrsystemet bör enligt RRV:s mening övervägas i samband med att detaljerna i Vattenfalls finansieringsmodell utarbetas.

I fråga om avskrivnings- och amorteringsregler har Vattenfall anfört att avskrivningarna delas upp på avskrivningar enligt plan och avskrivningar utöver plan. Sett över åren skall, enligt Vattenfall, bokföringsmässiga avskrivningar anpassas efter resultatutveckling och soliditetskrav. RRV tolkar detta så att Vattenfall avser att göra så stora avskrivningar att – förutsatt att inte expansionsinvesteringar förekommer – relationen mellan verkskapital och lånat kapital vid investeringar i återanskaffning och anläggningstillgångar förblir konstant. Om denna tolkning är riktig har RRV ingenting att invända.

Vattenfall har å sin sida, i yttrande över RRV:s remissvar, anfört att Vattenfall med soliditet avser att intressekoncernens egna kapital inkl. avsättningar till obeskattade reserver bibehålls inom givna ramar. Soliditetskravet är således inte knutet enbart till affärsverket. Målsättningen är i stort att Vattenfall bibehåller en viss relation mellan verkskapital, eget kapital och lånat kapital. Vattenfall menar att detta skall bibehållas även om vissa expansionsinvesteringar sker. Under normala förhållanden blir skillnaden i målsättning inte så stor, men av praktiska skäl föreslås att Vattenfalls synsätt tillämpas även vid expansionsinvesteringar. Detta överensstämmer också med vad som brukar tillämpas i privata företag. Soliditeten tillåts ju också att variera inom vissa ramar just beroende på om man befinner sig i ett expansionskede eller ej.

Förslaget att icke räntebelagt statskapital skall omvandlas till ett räntefritt lån avstyrks av RRV, som anser att låneformen skall förbehållas räntabla investeringar. Vattenfall har inget att erinra mot detta.

RRV har inget att invända mot förslaget att det rådande sambandet mellan avskrivningar och inleveranser skall upphöra. Enligt RRV:s mening är det väsentligt att denna friare styrning av finansieringen kompletteras med att statsmakterna fastställer investeringsplaner för verket. Till investeringsplanerna bör vidare fogas redogörelser för hur finansieringen av investeringarna beräknas ske. Vattenfall påpekar att verkets förslag bygger på detta antagande.

RRV pekar på att de förändringar som Vattenfall föreslår ligger i linje med de förslag som verksledningskommittén presenterade i utredningen om affärsverken och deras företag (SOU 1985:41), vilket RRV i sitt remissvar yttrat sig positivt över.

RRV har vidare gjort en sammanställning av de styrformer som tillämpas för olika affärsverk. Denna sammanställning framgår av fig.1. För vattenfall har jag fört in mina förslag. Därmed uppnås en jämförbarhet mellan affärsverken.

Bohlins revisionsbyrå AB har på uppdrag av miljö- och energidepartementet granskat Vattenfalls förslag. Revisionsbyråns anser att Vattenfalls förslag i sina huvuddrag är ändamålsenligt uppbyggt och väl bör kunna tjäna det tilltänkta syftet. I vissa frågor har byrån lämnat kompletterande förslag.

Revisionsbyrån anser att Vattenfalls förslag i vissa delar avviker från vad som gäller för aktiebolag och andra bolag. Avvikelserna gäller framför

allt uppbyggnaden av eget kapital/verkskapital. Enligt Vattenfalls förslag skall lagerreserv och ackumulerade avskrivningar utöver plan bokföras under eget kapital i sin helhet. Detta stämmer enligt revisionsbyrån inte med gängse praxis, utan dessa bör i stället bokföras under obeskattade reserver, varvid vid justering av eget kapital enligt praxis 50 % hänförs till eget kapital och 50 % betraktas som latent skatteskuld.

I fråga om uppbyggnaden av det nya egna kapitalet anser revisionsbyrån vidare att detta är för litet i förhållande till den verksamhet och den balansomslutning som gäller. En omvandling av ackumulerade avskrivningar utöver plan och/eller av statslån till bundet eget kapital borde därför övervägas, så att detta tillsammans med det fria egna kapitalet motsvarar 35–40 % av balansomslutningen.

I fråga om det av Vattenfall föreslagna förräntningskravet om 8 % på eget kapital före skatt över inflationen anser revisionsbyrån att detta förefaller något lågt generellt sett. Med tanke på att Vattenfalls verksamhet är mycket långsiktig och förhållandevis litet riskbetonad kan nivån dock anses acceptabel.

När det gäller utdelningen anser byrån att kravet på utdelning bör omprövas med förhållandevis korta intervaller.

Den koncernstrategi som redovisas av Vattenfall anser revisionsbyrån kunna vara lämpliga utgångspunkter för en fungerande koncernstrategi.

Vattenfall har i sitt förslag redovisat att Vattenfall avser att årsvis redovisa effektivitetstal för att möjliggöra bedömning av effektivitetsutvecklingen. Revisionsbyrån anser att Vattenfalls dominerande ställning inom branschen gör det angeläget att överväga om inte en ytterligare breddning och förbättring av analyser av information om kostnadsutveckling och ekonomiska faktorer från verksamheten kan ske. Byrån föreslår därför att det övervägs en komplettering av förslaget av lämplig omfattning och karaktär på detta område.

Svenska Kommunförbundet anser att behovet av kapitalbildning i nya elproduktionsanläggningar är betydande. Därför förutsätter förbundet att intäkterna genom den föreslagna prishöjningen får behållas som ökad kapitalbildning inom Vattenfalls koncernen för att minska behovet av elprishöjningar på längre sikt. Kunderna får då nytta av kapitalbildningen på samma sätt som inom kommunägda företag.

För att underlätta samarbetet mellan Vattenfall och kommunerna föreslår förbundet att Vattenfalls distribution av energi undantas från ett höjt avkastningskrav. Samma regler kommer då att tillämpas för både statlig och kommunal energidistribution. Av samma skäl bör även kommunallagens regler för avkastning och kapitalbildning tillämpas vid produktion och distribution av energi i företag som ägs gemensamt av Vattenfall och kommuner. Nu gällande samarbetsavtal kan kompletteras med tillägg som bekräftar att de kommunala reglerna för kapitalavkastning skall tillämpas.

2.2.4.1 Förutsättningar

Ledning av den statliga förvaltningen

Riksdagen fastställde våren 1987 riktlinjer för ledningen av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226). Av riktlinjerna framgår att ett affärsverk och dess bolag fortsättningsvis i olika sammanhang skall behandlas som en sammanhållen grupp av företagsenheter – en affärsverkskoncern. Vidare skall styrningen av affärsverken från regeringens och riksdagens sida präglas av en ökad långsiktighet genom att en flerårsplanering införs.

För Vattenfalls del innebär dessa riktlinjer att Vattenfall och dess bolag skall behandlas som ett företag – ett företag med viktiga samhällsuppgifter. En förutsättning för detta är att regeringens och riksdagens styrning är utformad på ett ändamålsenligt sätt.

Mina förslag syftar till att inrikta styrningen av Vattenfall så att den ansluter till de riktlinjer som riksdagen har lagt fast.

Statligt företagande

Chefen för industridepartementet har i sin anmälan till proposition om näringspolitik inför 1990-talet redovisat riktlinjer för den statliga affärsverksamhet som bedrivs inom industridepartementets verksamhetsområde (prop. 1986/87:74, NU 30, rskr. 271). I propositionen framgår bl. a. att de statliga företagen skall utvecklas av egen kraft. En helt avgörande förutsättning för detta är att företagen har en långsiktigt god lönsamhet. En god och stabil lönsamhet är nödvändig för att säkra den ekonomiska basen för erforderliga investeringar och marknadssatsningar samt erforderligt utvecklingsarbete. Lönsamheten blir därmed också grunden för en tryggare sysselsättning. Det ekonomiska resultatet skall även medge en avkastning på det kapital som satsas i företagen.

Energitjänstföretaget Vattenfall

Vattenfalls främsta uppgift är att sköta statens kraftverksrörelse och därmed sammanhängande distributionsrörelse. Vattenfall svarar för närvarande för ca hälften av den i Sverige producerade elen och för all överföring av el över storkraftnätet. Vattenfall är därmed av central betydelse för elförsörjningen i landet och har därmed stor betydelse för såväl industriell som annan verksamhet i samhället.

År 1986 fastställde regeringen en ny organisation för Vattenfall. De vägledande principerna bakom den nya organisationen är att Vattenfall skall styras som en koncern och vara organiserad i avgränsade affärsområden. Genom den nya organisationen har Vattenfall också decentraliserat sin verksamhet. Marknadsarbetet samt kontakter med kunder, kommuner m. fl. sker framför allt genom Vattenfalls regionala enheter. Under senare år har också Vattenfalls verksamhet utökats till att gälla även andra områ-

den än elförsörjningen. Vattenfall arbetar numera med både el- och värmeförsörjningen samt genom dotterbolaget Swedegas inom naturgasområdet. Vattenfall tillhandahåller också tjänster inom energirådgivning. Vattenfall har därmed blivit ett energitjänstföretag med huvudsaklig inriktning mot elförsörjning.

Ny tariff år 1989

Prissättningen av den el som levereras från Vattenfall regleras genom att tariffer fastställs. Den nuvarande tariffen infördes år 1984 och gäller t. o. m. år 1988. Detta innebär att en ny eltariff kommer att införas fr. o. m. år 1989. För Vattenfalls kunder är det angeläget att Vattenfall så tidigt som möjligt kan ge information om vilken tariff som kommer att gälla efter år 1988. Vattenfall planerar att lämna sådan information våren 1988, under förutsättning att ett nytt förräntningskrav har fastställts vid denna tidpunkt och därmed kan utgöra grund för den nya tariffen.

I min anmälan till prop. 1986/87: 159 om vissa utgångspunkter för energisystemets omställning anmälde jag att ett nytt förräntningskrav för Vattenfall senare skulle föreläggas riksdagen. I det följande kommer jag att redovisa de ekonomiska villkor som jag anser bör gälla för Vattenfall. En ny tariff skall införas år 1989 vilket gör det angeläget att så tidigt som möjligt fastställa villkoren för Vattenfall.

Konsekvenser av det nuvarande avkastningskravet

Avkastningskravet för Vattenfall har hittills baserats på de investeringsmedel som tillskjutits över statsbudgeten genom anslag, det s. k. statskapitalet. Vissa fallhöjder som Vattenfall förvaltar för statens räkning tillfördes verket redan vid dess inrättande år 1909. Dessutom har Vattenfall efter denna tidpunkt förvärvat fallhöjder. Såväl de fallhöjder som tillfördes i seklets början som senare införskaffade är bokförda till ett mycket lågt värde, sammanlagt ca 200 milj.kr. Det taxerade värdet är ca 11 miljarder kronor och marknadsvärdet är större.

Sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det angeläget att statsmakternas krav på Vattenfall liknar de krav som riktas mot svensk industri i sin helhet med avseende på förräntningskrav m. m. Ett för lågt förräntningskrav kan på sikt leda till en lägre effektivitet än inom övrig industri. En konsekvens av detta är att statsmakternas förräntningskrav på Vattenfall inte bör avvika alltför långt från den avkastning som svensk industri som helhet lämnar. Med den nuvarande utformningen av kravet på avkastning på Vattenfalls verksamhet finns svårigheter att jämföra och jämföra Vattenfall med såväl annan kraftindustri som industrin i övrigt.

Resultatvariationer

Vattenfalls årsresultat är starkt beroende av yttre faktorer som temperatur- och väderleksförhållanden samt industrikonjunktur och energipriser.

Under år med god tillgång på vatten, som t. ex. verksamhetsåren 1985 och 1987, blir resultaten större än år med mindre tillgång på vatten.

Av denna anledning finns det ett behov av att kunna utjämna resultaten mellan åren genom resultatutjämning.

En ny ekonomisk styrning av Vattenfall

Sammantaget anser jag att en viktig förutsättning för att Vattenfall skall kunna driva verksamheten rationellt är att statsmakternas styrning av Vattenfall utformas så att den möjliggör en långsiktig och konsekvent planering. Detta bör ske utifrån på förhand givna spelregler.

Jag delar därför Vattenfalls bedömning att en ny ekonomisk styrning, med ett nytt förräntningskrav, bör fastställas. Detta bör utformas så att det *dels* medger jämförbarhet när det gäller lönsamhet, effektivitet, m. m. med andra företag, *dels* stämmer med de krav som i dag riktas mot annan industriell verksamhet med motsvarande risk och *dels* medger en resultatutveckling som räcker för att tillgodose ägarens krav på utdelning och möjligheter till konsolidering av balansräkningen. Vidare bör möjlighet till resultatutjämning finnas.

2.2.4.2 Ett nytt lönsamhetsmål

Inledning

Vattenfall förvaltar mycket stora värden för statens räkning. Det nuvarande avkastningskravet riktas endast mot en begränsad del av detta och endast mot affärsverket. För att undvika riskerna för en försämrad effektivitet i förvaltningen av tillgångarna bör ett nytt avkastningskrav riktas mot allt kapital som Vattenfall förvaltar, inkl. de tillgångar som finns i dotterbolagen.

En förutsättning för att ett sådant förräntningskrav skall kunna beräknas är att ett värde fastställs för samtliga tillgångar inom koncernen. En värdering behöver därför göras av samtliga tillgångar.

Lönsamhetsmål, förräntningskrav, avkastningskrav och utdelning

När jag i det följande använder begreppen avkastningskrav, lönsamhetsmål, förräntningskrav och utdelning avser jag följande.

Avkastningskravet syftar på det nuvarande krav som statsmakterna riktar mot affärsverket Vattenfall, dvs. statens avkastningsränta på disponerat statskapital.

Lönsamhetsmål är den förräntning av totalt eget reallt justerat kapital efter skatt, som jag anser är rimlig med hänsyn till Vattenfallkoncernens verksamhet och de tillgångar som koncernen disponerar, inklusive de dolda tillgångarna, i enlighet med vad jag nyss redogjorde för.

Förräntningskravet är det krav på tillväxt av det i koncernbalansräkningen redovisade egna justerade kapitalet, efter beräkning av en scha-

blonskatt på 50 %, som jag anser att statsmakterna bör kräva av Vattenfallkoncernen.

Prop. 1987/88:87

Utdelning är det belopp som årligen skall betalas till ägaren.

Lönsamheten inom andra branscher

Lönsamheten mäts som förhållandet mellan resultatet efter finansiella poster, med avdrag för 50 % schablonskatt, och justerat realt eget kapital.

Med en real värdering av de företag som är noterade på Stockholms Fondbörs beräknas ett genomsnitt av lönsamheten kommande år för samtliga företag till ca 8 %, efter skatt. Skogsindustrins lönsamhet beräknas till ca 6 %. Lönsamheten för fastighets- och byggbolag beräknas till ca 3 % och för verkstadsindustrin ca 14 %. För banker beräknas lönsamheten bli ca 14 %.

Vattenfallkoncernens lönsamhet

Bohlins Revisionsbyrå AB och Vattenfall har på uppdrag av miljö- och energidepartementet gemensamt gjort en värdering av Vattenfalls anläggningstillgångar. Värderingen har utgått från de anvisningar som lämnats av riksskatteverket inför 1988-års fastighetstaxering.

Av denna värdering framgår att värdet av Vattenfalls samtliga anläggningstillgångar år 1986 uppgick till ca 96 miljarder kronor. Till detta skall läggas värdet av anläggningar under uppförande, ca 4 miljarder kronor, och omsättningstillgångarna, ca 11 miljarder kronor. Tillsammans blir detta ca 111 miljarder kronor.

Det bokförda värdet av anläggningstillgångarna är ca 46 miljarder kronor. Detta innebär att det inom anläggningstillgångarna finns ett dolt övervärde uppgående till ca 50 miljarder kronor.

Vattenfallkoncernens kortfristiga skulder och långfristiga lån, inkl. statskapital, uppgår till ca 40 miljarder kronor. Överavskrivningar och obeskatade reserver uppgår till ca 21 miljarder kronor. Om det totala värdet är 111 miljarder kronor innebär detta att ca 50 miljarder kronor utgörs av eget kapital, dvs. av ägaren tillhandahållet kapital. När lönsamhetsmått fastställs brukar ett justerat eget kapital användas. Detta beräknas så att till det egna kapitalet läggs hälften av ackumulerade överavskrivningar och samtliga dolda tillgångar. Därmed erhålls ett justerat realt eget kapital uppgående till ca 60 miljarder kronor.

Om den reala lönsamheten beräknas för Vattenfallkoncernen var den år 1986 ca 1,4 %. Statskapitalet har då beräknats som ett långfristigt lån. För verksamhetsåret 1985 var den reala lönsamheten drygt 2 %. Vattenfalls eget förslag innebär att den genomsnittliga lönsamheten skall öka till ca 2,2 %.

Lönsamheten inom de privata och kommunala kraftföretagen

Bohlins Revisionsbyrå AB har gjort en real värdering även av en stor del av övrig kraftindustri. På detta sätt har, inkl. Vattenfall, ca 90 % av

total kraftindustri värderats. Av denna studie framgår att lönsamheten för 1986 för privat kraftindustri var ca 2 %. För de kommunala kraftföretagen, som ingått i värderingen, var den år 1986 negativ, beroende på en förlust inom ett av de kommunala kraftföretagen.

Framtida lönsamhet

Jag anser att den reala lönsamhetsnivån för Vattenfall bör ligga i intervallet 3–4 %. Detta uppfyller de krav jag ställt i det föregående på ett nytt lönsamhetsmål. Det är rimligt med hänsyn till vad som gäller för annan industriell verksamhet och det medger en balanserad utveckling av soliditeten.

Ett höjt lönsamhetskrav på Vattenfall bör mötas med en ökad effektivitet inom verksamheten. Det torde dock vara oundvikligt att en viss höjning av elpriset sker. Det ökade kravet på Vattenfall bör genomföras successivt. Detta ger industrin, främst den elintensiva, ökade möjligheter till en gradvis anpassning till det högre elpriset. År 1988 är det sista året för de nuvarande tarifferna. Det nya lönsamhetskravet bör därför införas med början år 1989 så att det når fullt genomslag år 1991.

2.2.4.3 Utformningen av ett nytt förräntningskrav

Koncernbegreppet

Vattenfall har föreslagit att det nya förräntningskravet riktas mot den s. k. intressekoncernen. Med denna avses att alla bolag i vilka Vattenfall äger aktier eller andelar inräknas i koncernen i förhållande till Vattenfalls andel. Detta skall ställas mot aktiebolagslagens definition av koncernbegreppet, den s. k. juridiska koncernen. Med denna avses att alla företag i vilka Vattenfall har mer än hälften av alla aktier eller ett bestämmande inflytande över verksamheten skall inräknas i årsredovisningen. Vattenfalls främsta skäl för att kraven skall riktas mot intressekoncernen är att verksamheten inom många av bolagen är reglerade av konsortialavtal mellan delägarna och att kostnader för verksamheten fördelas enligt avtalet. Detta gäller för övrigt även för andra företag inom kraftindustrin.

För exempelvis Forsmarks Kraftgrupp AB, som ägs till ca 3/4 av Vattenfall, innebär intressekoncernen att resultatet från Forsmark till 3/4 räknas in i årsresultatet för Vattenfallkoncernen. Om den juridiska koncernen används kommer verksamheten i Forsmark i stället att inräknas i sin helhet. Eftersom verksamheten i Forsmark omsätter drygt 4 miljarder kronor, vilket skall jämföras med verksamheten inom affärsverket Vattenfall som omsätter ca 14 miljarder kronor, har de olika synsätten betydelse för årsredovisningen.

Trots de speciella villkor som råder för kraftindustrin med särskilda konsortialavtal, som reglerar samarbetet med andra kraftföretag och kommuner, är jag inte beredd att biträda Vattenfalls förslag att statsmakernas krav skall riktas mot intressekoncernen. Skälen till detta är följande.

För det första innebär Vattenfalls förslag att en avvikelse sker från den

ekonomiska rapportering som sker från ett normalt industriföretag. Ett av syftena med det nya förräntningskravet skulle därmed inte kunna uppnås fullt ut, nämligen att jämförbarhet skall uppnås med annan industriell verksamhet.

Det andra skälet har sin grund i ledningen av verksamheten. Riksdagen har fastställt att styrelsen för affärsverket också är koncernstyrelse. En viktig förutsättning för denna koncernstyrelses möjligheter att leda verksamheten och uppfylla de krav som ägaren, dvs. statsmakterna, ställer på rörelsen är, att styrelsen har ett bestämmande inflytande över de delar av rörelsen som kraven riktas mot. Vattenfalls förslag, att kraven skall riktas mot intressekoncernen, innebär därmed att koncernstyrelsen inte har ett bestämmande inflytande över alla de delar som kraven riktas mot.

Jag förordar därför att de krav som statsmakterna ställer på Vattenfall och dess bolag riktas mot den juridiska koncernen.

Huvudstruktur

Huvudstrukturen i Vattenfalls förslag är att statsmakterna skall ställa upp mål för hela koncernen enligt en rullande treårsplanering. Målen, som gäller hela koncernen, bör främst avse förräntning på ett av ägaren tillhandahållt kapital, dvs. räntabilitet på eget kapital samt förhållandet mellan eget kapital och totalt kapital – soliditeten. För att kunna ställa upp dessa mål behöver ett ändamålsenligt eget kapital tillskapas. Det nuvarande statskapitalet i affärsverket delas upp i en lånedel och en del som blir det nya statskapitalet och som därmed skall ingå i det nya egna kapitalet. Finansiering av verksamheten, och då avser jag främst nya investeringar, föreslås av Vattenfall kunna ske genom dels internt genererade medel, såsom avskrivningsmedel och rörelsemedel, samt genom externt anskaffade medel, främst lån upptagna utanför statsbudgeten. När det gäller huvudstrukturen i Vattenfalls förslag konstaterar jag att dessa ligger väl i linje med de av riksdagen fastställda riktlinjerna för ledning av den statliga förvaltningen.

Jag delar därför Vattenfalls uppfattning och förordar att en förändring sker i enlighet med den nyss redovisade huvudstrukturen. När det gäller de enskilda detaljerna i förslaget har jag dock på vissa punkter en annan uppfattning än Vattenfall.

Förräntningskravet

För aktiebolag gäller att det av ägaren tillskjutna kapitalet utgörs av det egna kapitalet. Det har tillskjutits vid bolagets bildande eller senare genom nyemmissioner eller genom att vinstmedel beskattats och kvarhållits i rörelsen. Vidare görs avsättningar i samband med bokslutet. Avsättningarna skall i princip föras upp till beskattning för bolag eftersom de är en del av företagets överskott. Genom bokslutsdispositioner kan dock företaget skjuta upp beskattningen till senare. De fungerar därmed som resultatutjämning. Dessa avsättningar redovisas i balansräkningen som obeskattade reserver. De förs upp till beskattning när avsättningarna löses upp kom-

mande år. Dessa avsättningar utgörs bl. a. av ackumulerade överavskrivningar, avsättningar till varulagerreserv m.m. Ett förräntningskrav kan uttryckas som ett krav på tillväxten av det egna kapitalet. Detta mått är det som är av störst intresse för ägaren eftersom det visar tillväxten av det kapital som ägaren har tillhandahållit och de vinstmedel som har kvarhållits i rörelsen. Även andra mått på tillväxten används. Räntabiliteten på totalt kapital är ett sådant. Detta mått visar tillväxten på det totala kapitalet, dvs. även det som har lånats upp. Detta mått är betydelsefullt för styrelsen och företagsledningen eftersom det anger möjligheterna att tillgodose såväl långivarnas som ägarens krav.

För statliga affärsverk gäller att de i princip är befriade från såväl statlig som kommunal skatt. Några obeskattade reserver i egentlig mening finns därför inte inom affärsverken. Av denna anledning redovisas inga obeskattade reserver i balansräkningen för affärsverket. Inom affärsverken motsvaras det egna kapitalet och de obeskattade reserverna i företagen av ett verkskapital. Detta verkskapital utgörs av statskapital, ackumulerade avskrivningar utöver plan, vissa avsättningar, samt årets resultat. Vattenfall förvaltar vidare statens aktier i ett stort antal bolag. Av denna anledning redovisas i koncernbalansräkningen även ett eget kapital och obeskattade reserver för dotterbolagen.

Statens nuvarande avkastningskrav på Vattenfall är uttryckt som ett krav på avkastning av statskapitalet, dvs. de medel som har anvisats över statsbudgeten för affärsverkets investeringar. I takt med att affärsverket verkställer avskrivningar på sina anläggningstillgångar skall motsvarande medel, tillsammans med räntan på totalt disponerat statskapital, inlevereras till statsbudgeten. Det nuvarande statskapitalet har därmed stora likheter med ett långfristigt lån. Avkastningskravet tar därmed inte hänsyn till de vinstmedel som har kvarhållits och avsättningar som har gjorts inom rörelsen. Av denna anledning är det mindre lämpligt såsom ett avkastningskrav. Därför bör ett nytt avkastningskrav – ett förräntningskrav och ett utdelningskrav – fastställas.

En utgångspunkt för detta förräntningskrav bör vara att det motsvarar de krav som ställs på annan motsvarande industriell verksamhet och även medger jämförbarhet med denna. Förräntningskravet bör uttryckas som ett krav på tillväxten av en motsvarighet till aktiebolagens egna kapital. Ett nytt sådant – ett nytt verkskapital – bör därför tillskapas inom affärsverket. Detta bör utgöras av ett nytt statskapital, motsvarande aktiekapitalet inom ett aktiebolag, samt balanserade vinstmedel och årets vinst. Vidare bör ackumulerade överavskrivningar och andra avsättningar bokföras som en motsvarighet till obeskattade reserver i aktiebolagen. För dotterbolagen innebär detta ingen förändring.

När jag i det följande använder begreppet eget kapital för Vattenfall avser jag det samlade nya verkskapitalet i affärsverket och egna kapitalet i dotterbolagen.

Skatten för bolag är ca 50 %. När kapital kvarhålls i aktiebolag genom avsättningar har en latent skatteskuld – uppgående till hälften av det kvarhållna kapitalet – skapats. Av denna orsak kan de obeskattade reserverna betraktas som hälften eget kapital och hälften långfristigt lån.

Förräntningen på det av ägaren tillhandahållna kapitalet beräknas därför vanligen som räntabilitet på ett justerat eget kapital, där det justerade egna kapitalet utgörs av dels eget kapital och dels hälften av obeskattade reserver.

Vattenfalls förslag innebär att de avsättningar som gjorts inom affärsverket i ett nytt system skall bokföras som eget kapital. För egen del delar jag de invändningar mot detta som Bohlins Revisionsbyrå AB har fört fram. Om en jämförbarhet med annan industri skall kunna erhållas bör dessa avsättningar behandlas som obeskattade reserver. Därmed kommer de endast till hälften att ingå i det egna kapital, som skall utgöra grunden för beräkning av räntabiliteten på eget kapital.

I enlighet med vad jag har redovisat i det föregående utgörs Vattenfalls statskapital i dag av de investeringsmedel som har anvisats över statsbudgeten och som inte har återbetalats till statsbudgeten. Statskapitalet kan snarast liknas vid ett långfristigt lån vilket amorteras enligt avskrivningsreglerna och förräntas enligt statens avkastningsränta. Det är därmed olämpligt såsom bas för bestämning av ett eget kapital, eftersom det varierar med nyinvesteringar och verkställda avskrivningar. Det egna kapitalet bör anknyta till något mer värdebeständigt inom Vattenfall. De av Vattenfall disponerade fallrättigheterna utgör en sådan tillgång.

Vattenfall har föreslagit att förräntningskravet skall uttryckas som ett krav på räntabilitet på eget kapital. För egen del förordar jag, mot bakgrund av vad jag nyss har anfört, att kravet utformas som räntabilitet på ett *justerat* eget kapital. Detta ansluter även till de synpunkter som Bohlins Revisionsbyrå AB har redovisat i sin granskning av Vattenfalls förslag. Förräntningskravet bör riktas mot allt justerat eget kapital i hela koncernen. Beräkningen av räntabiliteten bör vidare avse resultatet efter finansiella intäkter och utgifter och en schablonmässig beräkning av 50 % skatt. Eftersom alla affärsverk, och däribland Vattenfall, är befriade från statlig och kommunal skatt förutsätter detta att en skattemotsvarighet beräknas för Vattenfall. Jag återkommer till detta i det följande.

Utdelningen

Det av Vattenfall föreslagna förräntningskravet innebär att det av ägaren tillhandahållna kapitalet i hela koncernen årligen skall förräntas. En viss del av denna förräntning skall betalas ut som utdelning till ägaren, staten. Utdelningen bör enligt Vattenfall bestämmas långsiktigt till en viss procent av ett nytt statskapital. Överskjutande belopp bör inom verket kunna få sättas av enligt vad som är gängse för företag till avskrivningar utöver plan och för fondering. Dessa avsättningar kan därefter lösas upp de år då överskottet inte når upp till det fastställda utdelningskravet. Utdelningen bör enligt Vattenfall fastställas till 8 % av det nya statskapitalet för att på några års sikt höjas till 10 %.

Jag delar Vattenfalls uppfattning att en utdelning skall lämnas varje år. Utdelningskravet bör riktas mot affärsverket. Jag biträder även Vattenfalls förslag att medel som ej delas ut bör kunna balanseras till kommande år. Mina beräkningar innebär emellertid att jag förordar ett högre lönsam-

hetskrav än Vattenfalls förslag. Utdelningen bör därför anpassas till denna högre nivå. Jag delar dock inte uppfattningen att utdelningen skall fastställas för en längre period i förväg. Utdelningen bör istället anpassas till förändrade förutsättningar. Detta hindrar självfallet inte att en avsikt när det gäller framtida utdelningar kan uttalas. Jag återkommer till detta i det följande.

Motsvarighet till statlig skatt

För industriell verksamhet gäller att skyldighet normalt föreligger att erlagga skatt baserat på rörelseresultatet. För Vattenfall beräknas inte någon sådan skatt på den verksamhet som bedrivs inom affärsverket. För verksamheten inom dotterbolagen beräknas dock skatt. Vattenfall har föreslagit att en motsvarighet till statlig skatt skall beräknas inom affärsverket och inlevereras till statsbudgeten. Denna skall enligt förslaget vara lika stor som utdelningen. Jag delar Vattenfalls uppfattning. Motsvarigheten till skatt innebär att en större överensstämmelse med aktiebolag erhålls. Jag föreslår därför att en motsvarighet till statlig skatt skall beräknas och inlevereras till statsbudgeten. Därmed kan också förräntningskravet beräknas som ett krav på räntabilitet på justerat eget kapital efter skatt, vilket är ett gängse mått.

Lämplig nivå för förräntning och utdelning

Ett företags kapital består av främmande och eget kapital. Det egna kapitalet utgörs av det kapital som ägaren har tillhandahållit. Det främmande kapitalet utgörs av lånat kapital. En del av dessa lån är räntefria, som t. ex. skattekrediter och leverantörskrediter. Annat kapital är räntebärande, huvudsakligen sedvanliga lån över kapitalmarknaden. Sett från finansiärernas sida är det mindre risker förknippade med vanliga lån jämfört med tillskott av ägarkapital, dvs. eget kapital. Det är därför rimligt att ett högre avkastningskrav ställs på eget kapital än på räntebärande skulder. Av denna anledning anser jag att förräntningskravet för Vattenfall bör vara något högre än den genomsnittliga räntan för de räntebärande skulderna.

Den genomsnittliga räntan är för närvarande drygt 11 % för Vattenfall. En inriktning av förräntningskravet för Vattenfall anser jag därför bör vara att förräntningskravet bör uppgå till ca 12 %

Det förräntningskrav jag nyss har förordat – dvs. en räntabilitet på ett justerat eget kapital efter skatt – förutsätter att det finns ett eget kapital som förräntningskravet kan baseras på. Ett lämpligt sådant finns idag endast inom dotterbolagen. Därför bör ett nytt eget kapital fastställas även för affärsverket – ett nytt verkskapital. Därmed kan ett förräntningskrav avse hela Vattenfallkoncernen. Detta bör tillskapas genom att fallrättigheterna skrivs upp på tillgångssidan i balansräkningen från ca 200 milj. kr. till 6 miljarder kronor. I det följande föreslår jag att det nuvarande statskapitalet, exkl. 200 milj.kr., omvandlas till ett långfristigt lån. Resterande del av statskapitalet bör skrivas upp på skuldsidan på motsvarande sätt som fallhöjderna på tillgångssidan, dvs. från 200 milj.kr. till 6 miljarder kronor.

Detta statskapital bör utgöra ett bundet eget kapital. Därmed kommer det nya verkskapitalet i affärsverket att utgöras av ett bundet eget kapital – statskapitalet – och ett fritt eget kapital – balanserad vinst och årets vinst.

Omräknat till det reala lönsamhetsmål jag redogjorde för i det föregående innebär detta förräntningskrav ett reall lönsamhetsmål om ca 3,4 %.

I enlighet med vad jag anfört i det föregående anser jag att utdelningen fortlöpande bör anpassas till de förutsättningar som gäller. Utdelningen bör därför inte fastställas i förväg. Med den inriktningen av förräntningskravet som jag förordat kan överskotten för Vattenfallkoncernen efter finansiella intäkter och kostnader beräknas uppgå till ca 5,3 miljarder kronor år 1991 i 1991-års penningvärde. När det gäller utdelningen bör inriktningen vara att ca 1,1 miljarder kronor lämnas som utdelning år 1991 och att ett lika stort belopp lämnas som en motsvarighet till statlig skatt. Den faktiska utdelningen får anpassas till resultatet.

Soliditeten

Vattenfall har föreslagit att ett soliditetsmål skall fastställas. Soliditeten utgörs av kvoten mellan det justerade egna kapitalet och det totala kapitalet. Detta mått uttrycker ett företags förmåga att finansiera investeringar med eget kapital och bibehålla en balanserad utveckling.

Vattenfall har redovisat att soliditeten för närvarande är ca 35 %. Beräknat med det *justerade* egna kapital jag förordat i det föregående är den i dag ca 19 %. Enligt den utredning som Bohlin's Revisionsbyrå AB har gjort för min räkning är den genomsnittliga soliditeten i kraftindustrin drygt 30 %. Mina beräkningar i det föregående innebär att Vattenfalls soliditet år 1991 kan beräknas uppgå till ca 28 %.

RRV har berört soliditetskravet. RRV anser att soliditetsmålet får en annan innebörd om det tillämpas på ett affärsverk där ägaren svarar också för tillförseln av långfristiga lån. När det gäller affärsverk, dvs. inte affärsverkskoncerner, kan enligt RRV även andra mått på kapitalstrukturen vara av intresse. Ett sådant mått är relationen mellan långfristiga lån och verkskapital. Frågan om användningen av sådana mått bör enligt RRV:s mening övervägas i samband med att detaljerna i Vattenfalls finansieringsmodell utarbetas. För egen del anser jag det tillfyllest om det av RRV föreslagna måttet redovisas som ett nyckeltal i exempelvis årsredovisningen.

Jag förordar att ett soliditetsmål fastställs för Vattenfall i enlighet med vad jag har redovisat i det föregående.

Finansierings- och avskrivningsprinciper

Den del av det nuvarande statskapitalet som inte motsvaras av fallrättigheter bör i enlighet med Vattenfalls förslag föras upp som ett statslån under långfristiga lån i balansräkningen. Statslånet bör amorteras under 20 år och förräntas enligt statens avkastningsränta. Om resultat- och ränteutvecklingen så medger bör lånet kunna amorteras i snabbare takt.

Vattenfall har föreslagit att investeringar framgent skall kunna finansieras såväl internt som externt. Med interna medel avser Vattenfall avskriv-

ningsmedel och rörelsemedel. Med externa medel avser Vattenfall antingen nya statslån eller lån genom antingen riksgäldskontoret eller kapitalmarknaden. Enligt min mening innebär det nya förräntningskravet för Vattenfall att ett mer ändamålsenligt förräntningskrav ställs på Vattenfall. Eftersom kontroll över finansfunktionen är en viktig del för att kunna påverka lönsamheten, delar jag Vattenfalls bedömning att en finansiering av investeringarna utanför statsbudgeten bör få ske. Jag ansluter mig därför till Vattenfalls förslag att investeringar bör kunna finansieras med internt genererade medel och att avskrivningsmedel därmed får behållas inom rörelsen. När det gäller extern finansiering av investeringar är RRV av den uppfattningen att lån bör upptas genom riksgäldskontoret, vad gäller affärsverkets kapitalbehov. Jag ansluter mig till RRV:s uppfattning och anser att kapitalbehov för affärsverket bör få täckas genom lån upptagna genom riksgäldskontoret. Detta innebär att kapitalförsörjningen kommer att ske på samma sätt som för flera andra affärsverk.

En viktig förutsättning för att den typ av extern och intern finansiering som jag nyss har förordat skall kunna tillåtas är dock att regering och riksdag har fastställt såväl investerings- som finansieringsplan för Vattenfalls totala investeringar inom koncernen.

Verket har under årens lopp erhållit statskapital utan förräntningsplikt. Sådant kapital har erhållits när investeringarna inte har bedömts kunna förräntas men ändå av regional- och arbetsmarknadspolitiska skäl har genomförts. Vattenfall har föreslagit att detta kapital i ett nytt system skall bokföras som ett räntefritt statslån. RRV avstyrker detta och menar att begreppet lån skall vara förbehållet kapital som förräntas. Jag delar RRV:s uppfattning och anser att dessa medel även i fortsättningen bör bokföras som räntefritt statskapital.

Effektivitetsutveckling m. m.

Vattenfall har i sitt förslag till ny ekonomisk styrning redovisat de åtgärder som Vattenfall avser att genomföra för att fortlöpande kunna följa och redovisa effektivitetsutvecklingen inom Vattenfall. Enligt min mening är dessa åtgärder angelägna. I samband med att en ny organisation infördes inom Vattenfall år 1986 har också formerna för den interna ekonomiska rapporteringen förändrats. Ett nytt ekonomiskt redovisnings- och rapporteringssystem har införts. Detta innebär att en uppföljning av resultatet inom olika verksamhetsgrenar förenklas. Effektivitetsutvecklingen inom Vattenfall är genom Vattenfalls storlek av betydelse för effektivitetsutvecklingen inom hela energibranschen. Vattenfalls verksamhet är vidare av stor betydelse även för utvecklingen inom andra delar av samhället. Det är därför rimligt att utvecklingen av verksamheten följs och utvärderas med jämna intervall. Det nya rapporteringssystemet kommer därvid att vara till stor hjälp. Jag delar den uppfattning som kommit till uttryck i den granskning som Bohlins Revisionsbyrå AB har utfört. Byrån anser att det bör övervägas att genomföra en ytterligare breddning och förbättring av de analyser som görs och av den information som lämnas om kostnadsutveck-

ling och ekonomiska faktorer från verksamheten. Jag återkommer till detta i det följande.

Prop. 1987/88:87

Elpriset

Under 1980-talet har den reala prisnivån för el sjunkit. Elprisets utveckling har bl. a. inneburit att Sveriges oljeberoende har kunnat minskas till följd av bl. a. att en konvertering har skett till el.

Vattenfall producerar omkring hälften av all el i Sverige. Detta gör Vattenfall till prisledande inom elområdet. Ett högt förräntningskrav för Vattenfall får därför konsekvenser för hela kraftindustrin. Det är därför angeläget att Vattenfall möter det höjda förräntningskravet genom i första hand en högre effektivitet.

Det nya förräntningskravet för Vattenfall kan innebära att lönsamhetsnivån inom kraftindustrin i övrigt ökar. Vinster i kraftbolagen måste dock anpassas till övriga samhällsmål. Jag avser därför att noga följa lönsamheten inom kraftindustrin och elprisutvecklingen. Enligt vad jag har erfarit kommer statsrådet Johansson att senare vid ett annat tillfälle föreslå att regeringen uppdrar åt statens pris- och kartellnämnd att följa utvecklingen av elpriset. Om det är erforderligt bör regeringen, mot bakgrund av nämndens redovisningar, vidta åtgärder.

Vattenfall har redovisat att verket tillämpar en marginalkostnadsprissättning. Jag anser att denna princip bör tillämpas även framgent. Jag anser vidare att eltarifferna i ökad utsträckning bör spegla de olika produktionskostnaderna vid olika tider på dygnet, veckan och året.

Genom tariffernas konstruktion kommer det nya förräntningskravet, i den mån det inte kan tas ut genom en höjd effektivitet, innebära att eventuella prishöjningar inte blir lika stora för den elintensiva industrin som för andra elanvändare.

Konkurrensneutralitet

Vattenfalls nya inriktning mot ett energitjänstföretag innebär att Vattenfall kommer att vara verksamt inom många olika områden. Marknadsförutsättningarna varierar mellan dessa områden. Om en konkurrensneutralitet skall kunna upprätthållas mellan Vattenfall och andra aktörer på energimarknaden är det angeläget att åtgärder vidtas för att säkerställa en sådan neutralitet. Ett sätt är att Vattenfall internt tillämpar olika förräntningskrav för olika verksamhetsgrenar. På detta sätt kan de interna förräntningskraven anpassas till de krav som gäller för de olika branscherna.

Öppen redovisning

För att säkerställa att verksamheten bedrivs under kostnadseffektiva och konkurrensneutrala former i enlighet med vad jag har redovisat i det föregående bör de olika verksamhetsgrenarna redovisas var för sig. Denna redovisning bör ske öppet och redovisas i anslutning till årsredovisningen. Vidare bör kapitalöverföringar mellan olika verksamhetsgrenar beslutas i

Kalkylräntan

För att beräkna kapitalkostnaden för nya investeringsprojekt används en kalkylränta. Kapitalkostnaden bestäms bl. a. av kostnaden för främmande och eget kapital. Främmande kapital utgörs av räntebelagda och räntefria skulder. Eget kapital utgörs av det kapital som ägaren tillhandahåller. Vidare varierar kalkylräntan över tiden. Kalkylräntan fastställs av Vattenfall och är för närvarande ca. 4 % för basinvesteringar med lång livslängd och ca 10 % för investeringsprojekt med kort varaktighet. Forskare vid Handelshögskolan i Stockholm har studerat vissa principiella utgångspunkter vid valet av kalkylränta. Av denna studie framgår att kalkylräntan även framgent bör vara differentierad med hänsyn till investeringens längd samt att den bör varieras i förhållande till förändrade ränteförutsättningar.

Mina förslag i det föregående innebär att förräntningskravet för Vattenfall höjs genom att ägaren ställer ett krav på förräntning av det egna kapitalet. Därigenom kommer också den kalkylränta som Vattenfall tillämpar att behöva förändras.

2.2.4.4 Genomförande

Rullande treårsplan

Riksdagen har redan beslutat att en flerårsplanering skall införas för samtliga affärsverk (prop 1986/87:99 ,KU 29, rskr. 226). Jag förordar att denna flerårsplanering för Vattenfalls del utformas som en rullande treårsplan. Den första bör omfatta investerings- och finansieringsplaner för verksamhetsåren 1989–91.

Det nya ekonomiska systemet bör införas så snart som möjligt. Under förutsättning att erforderliga beslut fattas våren 1988 förordar jag att det nya systemet tillämpas fr. o. m. den 1 januari 1988. Därmed bör omvandlingen av det nuvarande statskapitalet, exkl. 200 milj.kr., och uppskrivning av bokfört värde av fallhöjderna och motsvarande uppskrivning av resterande statskapital från 200 milj.kr. till 6 miljarder kronor, göras med verkan fr. o. m. den 1 januari 1988.

Med hänsyn till att de nuvarande tarifferna förnyas fr. o. m. den 1 januari 1989 förordar jag att det nya förräntningskravet och utdelningskravet gradvis införs fr. o. m. denna tidpunkt och är fullt genomfört verksamhetsåret 1991.

I fråga om investeringar och finansiering av dessa måste av hänsyn till budgetprocessen särskilda hänsyn tas vid införandet. Riksdagen har för budgetåret 1987/88 anvisat investeringsmedel enligt det nu gällande systemet. En total omläggning när det gäller redovisning av investeringsmedel m. m. bör därför ske först fr. o. m. den 1 juli 1988. Det bör ankomma på i första hand Vattenfall och RRV att finna metoder för hur redovisningen skall överföras från det gällande systemet till det nya.

Med den ordning som jag har förordat kommer riksdagsbehandlingen av treårsplanen att genomföras samtidigt som en äldre plan gäller för denna tid. Det innebär t. ex. att treårsplanen för 1990-1992 kommer att behandlas av riksdagen under våren 1990. Eftersom treårsplanerna kommer att fastställas årligen för den kommande treårsperioden ser jag inte något avgörande hinder för denna ordning eftersom riksdagen våren 1989 bör fastställa en treårsplan för perioden 1989-1991. Därmed kommer den äldre treårsplanen att vara giltig intill dess att riksdagen har fastställt en ny treårsplan.

Resultatbudget m. m.

Jag har i det föregående redovisat de principer som gällt sedan länge och som innebär att regeringen skall fastställa driftstat för Vattenfall. Driftstaten omfattar en beräkning av intäkter och för verksamheten nödvändiga utgifter. Där anges också begränsningar av vissa utgifter. Jag förordar att ett regeringsgodkännande skall krävas även i fortsättningen, men ha formen av ett godkännande av resultatbudget. I samband med beslut om denna resultatbudget bör också regeringen besluta om ekonomiska krav och måltal. Genom att regeringen beslutar om resultatbudget, kommer också en nödvändig uppföljning av effektivitetsutvecklingen att kunna ske. Resultatbudgeten bör baseras på treårsplaner.

Årlig budgetbehandling m. m.

Mina förslag i det föregående innebär att riksdagen årligen fastställer rullande treåriga investerings- och finansieringsplaner för Vattenfall. Regeringen bör därefter med utgångspunkt i riksdagens beslut årligen kunna fastställa *dels* förräntningskravet, dvs. räntabilitet på justerat eget kapital efter skatt, *dels* soliditetsmålet, *dels* resultatbudget och *dels* bokslut och därmed utdelning och skattemotsvarighet.

Därmed erhålls samma befogenhetsfördelning som nu råder.

Införande

Det bör ankomma på regeringen att meddela de närmare föreskrifter som behövs för att en omläggning till det nya systemet skall kunna genomföras.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de riktlinjer jag har redovisat om ny ekonomisk styrning av statens vattenfallsverk m. m.

4 Beslut

Prop. 1987/88:87

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Inledning	2
2 Föredraganden	3
2.1 Bakgrund	3
2.1.1 Inledning	3
2.1.2 Nuvarande styrning	5
2.2 Nytt avkastningskrav för Vattenfall m. m.	9
2.2.1 Mina förslag	9
2.2.2 Vattenfalls förslag	9
2.2.3 Remissinstanserna m. m.	15
2.2.4 Bakgrund och skäl för mina förslag	22
2.2.4.1 Förutsättningar	22
2.2.4.2 Ett nytt lönsamhetsmål	24
2.2.4.3 Utformningen av ett nytt förräntningskrav	26
2.2.4.4 Genomförande	34
3 Hemställan	35
4 Beslut	36

