

Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet

*– förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i
Banverket och Vägverket*

*Betänkande av Utredningen om förutsättningar för
att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och
Banverket till aktiebolagsform*

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:78

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22824-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Torstensson

Regeringen beslutade den 26 april 2007 att tillkalla en särskild utredare för att utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform samt bedöma lämpligheten i detta. Direktiven (Dir. 2007:64) finns i bilaga 1. Till särskild utredare utsågs den 7 maj 2007 f.d. generaldirektör Christina Rogestam. Magnus Arnek förordnades den 25 juni 2007 som huvudsekreterare för utredningen. Ann-Charlotte McCarthy har varit utredningens assistent. Härmed överlämnar jag betänkandet *Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket* (SOU 2007: 78). Betänkandet utgör ett underlag för utredningens förslag. Utredningens arbete är härmed avslutat.

Stockholm i oktober 2007

Christina Rogestam

/Magnus Arnek

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund	15
1.2 Uppdraget.....	15
1.3 Genomförande	16
1.4 Disposition.....	17
2 Från myndighet till bolag – innebörd, motiv, och förutsättningar	19
2.1 Kort om tidigare bolagiseringar och statliga bolag	19
2.2 Vad innebär det att en myndighets verksamhet övergår till att bedrivas i aktiebolagsform?	21
2.3 Motiv för bolagisering av en myndighets affärsverksamhet	23
2.3.1 Förvaltningspolitiska motiv	24
2.3.2 Konkurrenspolitiska motiv	25
2.3.3 Ekonomiska motiv.....	26
2.4 Kriterier som bör vara uppfyllda vid en bolagisering av en myndighets verksamhet.....	27
3 Tidigare bolagiseringsutredningar	29
3.1 Konkurrensutsatt affärsverksamhet vid förvaltningsmyndigheterna	29

3.2	Konsten att bolagisera en myndighet.....	31
3.3	På väg	32
3.4	Entreprenader på nya spår	33
3.5	Staten som kommersiell aktör.....	33
3.6	Bolagiseringen av Statens järnvägar.....	36
4	Vägverket och dess bolagiseringskandidater.....	39
4.1	Vägverket	39
4.2	Vägverket Produktion.....	42
4.3	Vägverket Konsult.....	49
5	Banverket och dess bolagiseringskandidater	55
5.1	Banverket	55
5.2	Banverket Produktion.....	57
5.3	Banverket Projektering	63
6	Marknad och konkurrens	67
6.1	Några utgångspunkter	67
6.2	Den svenska anläggningsmarknaden.....	70
6.2.1	Allmänt	70
6.2.2	Vägverkets leverantörsmarknad avseende byggande och drift av vägar.....	73
6.2.3	Marknaderna för nybyggande och drift och underhåll av järnvägar	76
6.3	Den svenska teknikkonsultmarknaden inom transportinfrastruktursektorn	80
6.4	En utblick över den nordiska anläggningsmarknaden	81
6.4.1	Anläggningsmarknaden i Danmark	84
6.4.2	Anläggningsmarknaden i Norge	85
6.4.3	Anläggningsmarknaden i Finland	88

7	Förslag och bedömningar	89
7.1	Utgångspunkter	89
7.2	Förslag och bedömningar rörande Vägverket Produktion	90
7.3	Förslag och bedömningar rörande Banverket Produktion	93
7.4	Förslag och bedömningar rörande Banverket Projektering och Vägverket Konsult	98
7.5	Analys av bolagiseringskandidaternas ekonomiska förutsättningar, värdering samt förslag på ekonomiska mål, kapitalstruktur m.m.	100
7.6	Sammanfattande bedömning och förslag	105
8	Konsekvenser av förslagen.....	107
8.1	Konsekvenser för transportpolitiska mål	108
8.2	Ekonomiska konsekvenser	109
8.2.1	Engångseffekter föranledda av delningen av trafikverkens balansräkningar	109
8.2.2	Engångskostnader för organisationsomställningen	114
8.2.3	Årlig kostnadspåverkan efter 2008	115
8.3	Organisatoriska och verksamhetsmässiga konsekvenser	117
8.4	Personalmässiga konsekvenser.....	119
8.5	Pensionsskuld m.m.	122
8.6	Vissa legala frågor	126
8.7	Sammanfattande bedömningar.....	128
9	Handlingsplaner för bolagiseringsprocesserna	131
9.1	Väsentliga processer.....	131
9.1.1	Regerings- och riksdagsbehandlingsprocessen	132
9.1.2	Ägarstyrning, inklusive styrelsefrågor	132

9.1.3	Avgränsningsförberedelser.....	134
9.1.4	Bolagiseringstransaktioner	137
9.1.5	EU-processen.....	137
9.2	Bolagiseringsaktiviteter.....	138

Referenser.....	143
------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv	145
Bilaga 2	Förslag till bolagsordning för Vägverket Produktion AB (publ)	153
Bilaga 3	Förslag till bolagsordning för Vägverket Konsult/Banverket Projektering AB (publ)	157
Bilaga 4	Förslag till bolagsordning för Banverket Produktion AB (publ)	161

Sammanfattning

Bakgrund

Både Vägverket och Banverket har organiserat sina verksamheter enligt den s.k. beställar-utförarmodellen. Verkens utförarenheter konkurrerar via anbudsförfarande med privata företag om uppdrag från respektive myndighets beställardel. Denna ordning är inte oproblematiske. Det tenderar nämligen att uppstå konkurrensproblem när myndigheter bedriver affärsverksamhet i konkurrens med privata aktörer, till exempel i form korssubventionering av den egna utförarenheten.

Uppdraget

Regeringen beslutade den 26 april 2007 att tillkalla en särskild utredare för att utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform samt bedöma lämpligheten i detta. I uppdraget ingår bl.a. att:

- lämna förslag på vilken eller vilka av de angivna verksamheterna som lämpar sig för bolagisering
- föreslå lämplig framtida kapitalstruktur samt eventuellt lämplig finansiering och tidplan för kapitaliseringsprocessen
- genomföra en omvärldsanalys för den marknad som bolaget eller bolagen kommer att verka på. Därvid ska frågan om ett behov av fortsatt statligt åtagande av vissa särskilda verksamheter prövas
- analysera marknadskonsekvenser ut ett transport- och regionalutvecklingsperspektiv
- analysera historiskt uppnådda resultat och tillsammans med respektive myndighet ta fram en konsoliderad affärsplan för bolaget eller bolagen

- redovisa organisatoriska, personalmässiga och ekonomiska konsekvenser av en bolagisering
- beräkna storleken på pensionsskulden, bedöma huruvida denna ska tas över eller ej samt föreslå hur den ska finansieras
- värdera den eller de verksamheter som föreslås ska bolagiseras
- analysera verksamheten eller verksamheternas rörelserisk
- föreslå uppdragsbeskrivningar som kan ligga till grund för bolagsordning och ge förslag på ekonomiska mål
- analysera ev. ansvarsförbindelser, exempelvis miljöansvar, för de verksamheter som föreslås bolagiseras
- identifiera eventuella legala hinder och restriktioner
- ta fram en handlingsplan för bolagiseringsprocessen,

Genomförande

I enlighet med uppdraget har utredningsarbetet bedrivits i nära samarbete med Vägverket och Banverket. Verken har bl.a. tagit fram ett omfattande arbetsmaterial med fakta, konsekvensanalyser etc. som utgjort en viktig input i utredningens arbete. Konsultföretaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers (PwC) har bistått utredningen med projektledning, ekonomisk, juridisk och samt finansiell analys. Grunden för PwC:s analys har varit det arbetsmaterial som verken tagit fram. Vidare har jag i enlighet med uppdraget haft kontakt med utredningen om en översyn av den statliga förvaltningens uppgift och organisation (dir. 2006:123) och utredningen om flygplatsöversyn (dir. 2006:60, dir. 2006:104). Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket och Statens Pensionsverk har också rådfrågats i frågor inom deras respektive kompetensområden. Utredningen har haft kontakt med facket i centrala frågor. Utredningens sekretariat har medverkat i en hearing, anordnad av fackförbundet ST, om eventuella bolagiseringar av de aktuella verksamheterna i Banverket och Vägverket. Jag har även haft möten med företrädare för det privata näringslivet för att få höra deras syn rörande konkurrensneutralitet, marknadsutveckling etc. Riksrevisionen har även rådfrågats i vissa frågor, bl.a. gällande tidigare bolagiseringar av statlig verksamhet.

Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat enligt följande. Kapitel 2 innehåller en genomgång av vad det innebär att omvandla delar av en myndighet till aktiebolagsform, motiven för bolagisering samt förutsättningar under vilka det är lämpligt att bolagisera en myndighets affärsverksamhet. I kapitel 3 görs en genomgång av tidigare bolagiseringsutredningar, både sådana av mer generell karaktär och sådana som berört frågan om bolagisering av Banverkets respektive Vägverkets affärsverksamheter. I kapitel 4 beskrivs översiktligt Vägverkets verksamhet, organisation, och finansiering och mer ingående de två bolagiseringskandidaterna Vägverket Konsult och Vägverket Produktion samt deras konkurrenter, kunder och marknad. Kapitel 5 innehåller motsvarande genomgång för Banverket, Banverket Produktion och Banverket Projektering. Kapitel 6 innehåller en beskrivning och analys av de marknader som bolagiseringskandidaterna verkar på. I kapitel 7 redovisas mina förslag rörande vilka verksamheter som bör bolagiseras och frågor kopplade till detta. I kapitel 8 redovisas konsekvenserna av mina förslag. I kapitel 9 redovisas ett förslag till handlingsplan för bolagiseringsprocesserna m.m.

Förslag och bedömningar

De tre resultatenheterna Vägverket Produktion, Vägverket Konsult och Banverket Projektering föreslås bolagiseras per den 1 januari 2009. De uppfyller alla de kriterier som statsmakterna satt upp för när en bolagisering är lämplig. Konkurrensförhållandena på de aktuella marknaderna bedöms också förbättras, vilket i sin tur kan förväntas medföra ökad samhällsekonomisk effektivitet.

Vägverket Konsult och Banverket Projektering föreslås sambolagiseras, dvs. de bildar ett aktiebolag. En sambolagisering skapar väsentligt bättre förutsättningar för ett lönsamt och livskraftigt företag utan att medföra negativa konsekvenser för infrastrukturteknikkonsultmarknadens funktionssätt.

Inga särskilda kapitaltillskott bedöms för att kapitalisera de tre resultatenheterna.

De ekonomiska förutsättningarna för att bolagisera Banverket Produktion bedöms för närvarande inte vara uppfyllda. Genom att vidta ett antal resultatförbättringsåtgärder som fusionen mellan

Banverket Produktion och Banverket Industridivisionen öppnar upp för bedöms förutsättningar för en bolagisering föreligga inom ett par år och en bolagisering per den 1 januari 2010 föreslås därför.

En bolagisering av Banverket Produktion bedöms vara ett nödvändigt steg för att åstadkomma mer konkurrensneutrala villkor och stärka marknadens funktionssätt.

Konsekvensanalys

De föreslagna bolagiseringarna bedöms få begränsade effekter på den transportpolitiska måluppfyllelsen. På sikt bedöms främjandet av konkurrensneutraliteten på marknaderna leda till bättre konkurrens och effektivare resursutnyttjande. I den mån frigjorda resurser satsas på väg- respektive banhållning kan konsekvenserna för transportpolitisk måluppfyllnad bli positiv.

De föreslagna bolagiseringar kommer få vissa ekonomiska konsekvenser, dels sådana som har att göra med omställningsprocessen, dels sådana som är av mer bestående natur.

De totala omställningskostnaderna för Vägverket summerar till 374 miljoner kronor. Av dessa omställningskostnader uppstår den absoluta merparten i de två bolagiseringskandidaterna – 222 miljoner kronor för Vägverket Produktion och 119 miljoner kronor för Vägverket Konsult. Den kvarvarande myndighetens omställningskostnader uppgår till ca 33 miljoner kronor.

Motsvarande omställningskostnader för Banverket är väsentligt lägre, ca 70 miljoner kronor. Av dessa svarar Banverket Produktion för 40 miljoner kronor och Banverket Projektering för 25 miljoner kronor. Den kvarvarande myndighetens omställningskostnader bedöms stanna på ca 5 miljoner kronor.

Till dessa skall läggas en periodiseringseffekt som för Vägverkets del uppgår ca 700 miljoner kronor. Motsvarande siffra för Banverket är ca 75 miljoner kronor. Jag föreslår tre olika sätt att finansiera denna effekt, som mildrar den omedelbara anslagsbelastningen för verken, men inte eliminerar den helt.

Då Vägverket och Banverket inte längre får ta del av de resultat som produktionsenheterna genererar bedöms verken på basis av de senaste årens resultat gå miste om medel i storleksordningen 240 miljoner kronor för Vägverket och 65 miljoner kronor för Banverket. Dessa bör återföras till verken i form av ökade anslag.

Bolagiseringskandidaterna bedöms, åtminstone initialt få ökade kostnader till följd av uteblivna subventioner av lönekostnader (gäller bara Vägverket Produktion och Banverket Produktion), kostnader försäkringar etc. Dessa kostnader har dock beaktats i värdering och finansiell analys och bedöms således inte innebära några problem för bolagen att bära.

Mindre pensionsskulder rörande delpensioner och pensionersättningar finns för bolagiseringskandidaterna. Skulderna uppgår till ca 30 miljoner kronor för Vägverket och 8 miljoner kronor för Banverket. De antas lösas genom engångspremier i samband med bolagisering.

Antastbara pensionsförmåner av betydande storlek finns för både Vägverket, ca 400 miljoner kronor, och Banverket, ca 680 miljarder kronor. Dessa är finansierade och problemet handlar om att undvika att de inte försvinner. Flera olika lösningar finns.

Bolagen kommer inte att behöva ta med sig några miljöskulder från tiden före bolagiseringen in i bolagen.

Kapitaliseringen av bolagen bedöms inte utgöra något statligt stöd enligt EU:s regler om statsstöd

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Både Vägverket och Banverket har organiserat sina verksamheter enligt den s.k. beställar-utförarmodellen. Verkens utförarenheter konkurrerar via anbudsförfarande med privata företag om uppdrag från respektive myndighets beställardel. Denna ordning är inte oproblematis. Det tenderar nämligen att uppstå konkurrensproblem när myndigheter bedriver affärsverksamhet i konkurrens med privata aktörer, till exempel i form korssubventionering av den egna utförarenheten. Flera instanser med kompetens på konkurrensområdet, till exempel Konkurrensverket, Statskontoret samt Svenskt Näringsliv, har därför förordat en tydligare separation av Vägverkets respektive Banverkets utförarenheter från myndigheternas övriga verksamhet. Ett sätt att åstadkomma detta är att bolagisera dessa enheter. Regeringen har mot denna bakgrund funnit anledning att studera förutsättningarna för bolagisering av Banverkets respektive Vägverkets utförarenheter.

1.2 Uppdraget

Jag har fått i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna att omvandla verksamheterna vid Vägverket Produktion och Vägverket Konsult samt verksamheterna vid Banverket Produktion och Banverket Projektering till aktiebolagsform. I uppdraget ingår bl.a. att¹:

- lämna förslag på vilken eller vilka av de angivna verksamheterna som lämpar sig för bolagisering
- föreslå lämplig framtida kapitalstruktur samt eventuellt lämplig finansiering och tidplan för kapitaliseringsprocessen

¹ För kommittedirektiverna i sin helhet se bilaga 1.

- genomföra en omvärldsanalys för den marknad som bolaget eller bolagen kommer att verka på. Därvid ska frågan om ett behov av fortsatt statligt åtagande av vissa särskilda verksamheter prövas
- analysera marknadskonsekvenser ut ett transport- och regionalutvecklingsperspektiv
- analysera historiskt uppnådda resultat och tillsammans med respektive myndighet ta fram en konsoliderad affärsplan för bolaget eller bolagen
- redovisa organisatoriska, personalmässiga och ekonomiska konsekvenser av en bolagisering
- beräkna storleken på pensionsskulden, bedöma huruvida denna ska tas över eller ej samt föreslå hur den ska finansieras
- värdera den eller de verksamheter som föreslås ska bolagiseras
- analysera verksamheten eller verksamheternas rörelserisk
- föreslå uppdragsbeskrivningar som kan ligga till grund för bolagsordning och ge förslag på ekonomiska mål
- analysera ev. ansvarsförbindelser, exempelvis miljöansvar, för de verksamheter som föreslås bolagiseras
- identifiera eventuella legala hinder och restriktioner
- ta fram en handlingsplan för bolagiseringsprocessen,

Uppdraget ska redovisas i ett betänkande senast den 26 oktober 2007.

1.3 Genomförande

I enlighet med uppdraget har utredningsarbetet bedrivits i nära samarbete med Vägverket och Banverket. Verken har bl.a. tagit fram ett omfattande arbetsmaterial med fakta, konsekvensanalyser etc. som utgjort en viktig input i utredningens arbete. Konsultföretaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers (PwC) har bistått utredningen med projektledning, ekonomisk, juridisk och samt finansiell analys. Grunden för PwC:s analys har varit det arbetsmaterial som verken tagit fram. Vidare har jag i enlighet med uppdraget haft kontakt med utredningen om en översyn av den statliga förvaltningens uppgift och organisation (dir. 2006:123) och utredningen om flygplatsöversyn (dir. 2006:60, dir. 2006:104). Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket och Statens Pensionsverk har också rådfrågats i frågor inom deras respektive kompetensområden.

Utredningen har haft kontakt med facket i centrala frågor. Utredningens sekretariat har medverkat i en hearing, anordnad av fackförbundet ST, om eventuella bolagiseringar av de aktuella verksamheterna i Banverket och Vägverket. Jag har även haft möten med företrädare för det privata näringslivet för att få höra deras syn rörande konkurrensneutralitet, marknadsutveckling etc. Riksrevisionen har även rådfrågats i vissa frågor, bl.a. gällande tidigare bolagiseringar av statlig verksamhet.

1.4 Disposition

Rapporten är disponerad enligt följande. Kapitel 2 innehåller en genomgång av vad det innebär att omvandla delar av en myndighet till aktiebolagsform, motiven för bolagisering samt förutsättningar under vilka det är lämpligt att bolagisera en myndighets affärsverksamhet. I kapitel 3 görs en genomgång av tidigare bolagiseringsutredningar, både sådana av mer generell karaktär och sådana som berört frågan om bolagisering av Banverkets respektive Vägverkets affärsverksamheter. I kapitel 4 beskrivs översiktligt Vägverkets verksamhet, organisation, och finansiering och mer ingående de två bolagiseringskandidaterna Vägverket Konsult och Vägverket Produktion samt deras konkurrenter, kunder och marknad. Kapitel 5 innehåller motsvarande genomgång för Banverket, Banverket Produktion och Banverket Projektering. Kapitel 6 innehåller en beskrivning och analys av de marknader som bolagiseringskandidaterna verkar på. I kapitel 7 redovisas mina förslag rörande vilka verksamheter som bör bolagiseras och frågor kopplade till detta. I kapitel 8 redovisas konsekvenserna av mina förslag. I kapitel 9 redovisas ett förslag till handlingsplan för bolagiseringsprocesserna m.m.

2 Från myndighet till bolag – innebörd, motiv, och förutsättningar

I det här kapitlet går jag översiktligt igenom innebörden i en överföring av en myndighets verksamhet till aktiebolagsform, vilka motiv det finns till att göra detta samt under vilka förutsättningar det är lämpligt. Jag börjar dock med en kort redogörelse över tidigare bolagiseringar av statliga myndigheter och statliga bolag.

2.1 Kort om tidigare bolagiseringar och statliga bolag

Ett 20-tal bolagiseringar av statliga myndigheter har ägt rum de senaste 30 åren

Sedan 1980 har ett flertal statliga verksamheter omvandlats till aktiebolag.¹ De flesta bolagiseringarna genomfördes under 1990-talet. Av de bolagiserade verksamheterna var ca en handfull affärsverk och resten statliga myndigheter eller delar av myndigheter. Den senaste bolagiseringen av en statlig verksamhet var bolagiseringen av Statens järnvägar år 2001. Ett mindre antal av de bolagiserade verksamheterna har i ett senare skede helt eller delvis övergått i privat regi, dvs. privatiserats.

¹ För en översikt se SOU 1997:38.

En bolagisering är ofta en process i flera steg

Ofta är en bolagisering av en myndighet ett av flera steg i en förändringsprocess av myndigheten ifråga. Det första steget i förändringsprocessen är vanligtvis att marknadsinslag skapas inom myndigheten genom att en s.k. beställar-utförarmodell införs. En part bli då ansvarig för att formulera mål och den andra för utförandet. Renodlingen av rollerna kan förväntas bidra till ökad specialisering och högre produktivitet. Det andra steget i förändringsprocessen är typiskt sett att den interna utförarenheten konkurrensutsätts genom att myndighetens beställardel börjar upphandla tjänster i konkurrens från även externa utförare. Detta kan förväntas bidra till ytterligare effektivisering. Det sista steget innebär att utförarenheten bryts ut från myndigheten och bildar ett fristående aktiebolag, ofta helägt av staten. Även detta verkar effektivitetshöjande. I ett senare skede kan aktiebolaget helt eller delvis privatiseras genom att staten säljer ut aktier i bolaget till privata aktörer.

Staten är landets största företagsägare

Staten är i dag landets största ägare av företag. Den statliga bolagsfären omfattar i dagsläget 55 företag som tillsammans värderas till 770 miljarder kronor (Regeringens skrivelse 2006)². De statligt ägda företagen kan delas in i två grupper: de som verkar under marknadsmässiga villkor och de med särskilda samhällsintressen. Den förstnämnda gruppen företag kännetecknas antingen av att de verkar på en marknad med full konkurrens eller av att staten ställer marknadsmässiga krav på resultat, avkastning och finansiell balans, allt med hänsyn tagen till företagets riskprofil. Denna grupp består för närvarande av 31 företag. Den andra gruppens företag kännetecknas av att staten styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt eller att företaget verkar på en marknad med särskilda förbehåll. Exempel på företag i denna grupp är Systembolaget AB och Samhall AB. I dag omfattar denna grupp 24 företag. För denna grupp företag sätts främst samhällsekonomiska mål, vilket kan innebära att lönsamhetskraven kan vara lägre än för företag som drivs på strikt företagsekonomisk grund.

² 2006 års verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande.

Flertalet av de statliga bolagen förvaltas av enheten för statligt ägande på Näringsdepartementet

En betydande majoritet av de statliga bolagen, 42 stycken, förvaltas av en särskild enhet på Näringsdepartementet, enheten för statligt ägande. För de andra 13 företagen ligger förvaltningsansvaret på andra departement.

2.2 Vad innebär det att en myndighets verksamhet övergår till att bedrivas i aktiebolagsform?

En bolagisering av en statlig verksamhet innebär att verksamheten får status av egen juridisk person

I en juridisk mening är en myndighet ett organ för den juridiska personen staten. Det innebär att formellt sett har en myndighet inte vare sig tillgångar eller skulder utan är bara förvaltare av statens egendom. I den utsträckning en myndighet i sin verksamhet drar på sig förpliktelser av olika slag är det legalt sett staten som är den förpliktigade och inte myndigheten själv. Detta förhållande ändras när verksamheten vid en myndighet bolagiseras och övergår i aktiebolagsform. Till skillnad från statliga myndigheter är nämligen statliga aktiebolag självständiga juridiska personer, som lyder under aktiebolagslagen. I juridisk mening förekommer heller inte någon skillnad mellan ett aktiebolag som ägs av staten eller privata ägare. Alla aktiebolag lyder under samma lagar. Ombildningen från myndighet till bolag innebär i princip att staten säljer eller överför organisationen med dess tillgångar och skulder till aktiebolaget. Som ersättning erhåller staten aktier i bolaget.

En bolagisering innebär en överföring av verksamheten från en offentligrättslig till en privaträttslig sfär

För statliga förvaltningsmyndigheter gäller vissa regler. Myndigheter är t.ex. underställda regeringens direktivrätt, förvaltningslagens jävs- och besvärregler, tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip. Myndigheterna är också ålagda ett allmänt krav på saktlighet och opartiskhet samt är tvungna att följa lagen om offentlig upphandling. Vidare är de underkastade den kontroll av verksamheten som utövas av Justitieombudsmannen, Justitiekanslern samt

Riksrevisionen. När en myndighet eller delar av en myndighet bolagiseras ändras detta förhållande i grunden eftersom verksamheten överförs från en offentlighetsrättslig sfär till en privaträttslig sfär. De grundläggande reglerna om aktiebolag finns i aktiebolagslagen (2005:551). Ett aktiebolag är varken underkastad offentlighetsprincipen, JO:s, JK:s eller Riksrevisionens tillsyn. Bolagsordningen kan dock innehålla bestämmelser om att offentlighetsprincipen ska gälla.

En övergång från myndighetsform till aktiebolagsform ändrar de ekonomiska villkoren för verksamheten

En överföring av en verksamhet från myndighetsform till aktiebolagsform innebär vidare andra ekonomiska villkor. Finansieringen av en myndighets verksamhet sker antingen i form av anslag från staten eller i form av avgifter. Ofta utgörs en myndighets finansiering av både anslag och avgifter. Kommersiell verksamhet inom ramen för en myndighets verksamhet bedrivs ofta som uppdragsverksamhet, vilket innebär att myndigheten inom vissa ramar får disponera den vinst som uppdragsverksamheten eventuellt skapar. Verksamheten i ett aktiebolag finansieras helt och hållet inom bolaget, antingen i form av intäkter eller i form av lån som bolaget tar upp. Ett aktiebolag är således tvunget att själv bära sina egna kostnader. I händelse av att intäkterna understiger kostnaderna kan verksamheten temporärt drivas vidare genom att det egna kapitalet tas i anspråk. Det egna kapitalet får dock inte understiga hälften av det registrerade aktiekapitalet. Händer detta kan företaget försättas i konkurs.

En bolagisering av en myndighets affärsverksamhet innebär ett tydligare fokus på att verksamheten ska drivas i vinstsyfte

Aktiebolagslagen utgår från att ett aktiebolags verksamhet drivs i vinstsyfte och att vinsten ska komma aktieägarna till del. Detta förhållande innebär i sig att en bolagisering av en myndighets affärsverksamhet skapar en ökad tydlighet på att verksamheten ska drivas för att göra skillnaden mellan intäkter och kostnader så stor som möjligt. Bolagsordningen kan dock uttrycka att bolaget ska ha någon form av samhällsuppdrag eller ta särskilda hänsyn. Vidare

kan en verksamhet med stöd av lag ha kvar uppgifter som innebär myndighetsutövning efter en bolagisering.

Statens möjligheter att styra en verksamhet påverkas av en bolagisering, men huruvida detta är problematiskt beror på verksamhetens karaktär och inriktning

Den offentliga förvaltningen styrs med ett antal grundläggande värden för ögonen. Till dessa brukar räknas demokrati eller politisk styrbarhet, rättssäkerhet, samt effektivitet. De offentligrättsliga reglerna är en viktig del för att kunna upprätthålla dessa värden i förvaltningen. Eftersom en bolagisering innebär en överföring av verksamheten till en privaträttslig sfär så påverkas statens möjligheter att styra förvaltningen och värna dessa värden.³ Detta behöver dock inte vara ett problem. I vilken utsträckning de förvaltningspolitiska grundvärdena hotas beror högst sannolikt på vilken sorts verksamhet som bolagiseras och vilken miljö bolaget kommer att verka i. För en verksamhet som inte primärt styrs av politiska mål eller uppgifter, som inte innebär myndighetsutövning och som agerar på en väl fungerande marknad med konkurrens, så finns det knappast någon anledning att vara orolig för att en bolagisering ska hota demokrati, rättssäkerhet eller effektivitet. Tvärtom kan effektiviteten i vissa avseenden förväntas öka.

2.3 Motiv för bolagisering av en myndighets affärsverksamhet

Vilka är då motiven för att bolagisera en myndighets affärsverksamhet? Grovt sett kan följande tre olika men delvis överlappande grupper av motiv identifieras: förvaltningspolitiska motiv, konkurrenspolitiska motiv samt ekonomiska motiv.

³ Se SOU 1997:38, sid. 99-102.

2.3.1 Förvaltningspolitiska motiv

Renodling av det statliga åtagandet är önskvärt

Låt oss börja med den förstnämnda gruppen. Den statliga verksamheten styrs av vissa förvaltningspolitiska riktlinjer och värden⁴. En central del i de förvaltningspolitiska riktlinjerna är en renodling av det statliga åtagandet. I detta ligger att uppgifter som inte tillhör statens kärnverksamhet bör avvecklas eller överföras till någon annan huvudman. Till statens kärnverksamhet brukar räknas upprätthållandet av ett rättväsende, skydd mot inre och yttre fiender samt olika former av myndighetsutövning. I handlingsprogrammet framhålls vikten av att kontinuerligt pröva det statliga åtagandet i en strävan efter ökad effektivitet. En bolagisering av en statlig produktionsverksamhet kan således motiveras utifrån förvaltningspolitiska överväganden genom att verksamheten ifråga inte befins tillhöra den statliga kärnverksamheten och därför heller inte bör bedrivas i myndighetsform.

En bolagisering av en myndighets utförarenhet innebär en renodling av det statliga åtagandet

En myndighet som både är beställare av vissa tjänster och utförare av tjänsterna ifråga kommer ofrånkomligen att samtidigt sitta på två stolar. Å ena har myndigheten ett intresse av att dra nytta av konkurrens för att kunna köpa de varor och tjänster den behöver till så låga priser som möjligt då detta skapa ett mervärde för medborgarna givet att kvaliteten på de levererade tjänsterna upprätthålls. Då får den egna utförarenheten inte ha några fördelar eftersom detta på sikt kommer att minska konkurrensen av skäl som redovisas nedan. Å andra sidan har myndigheten ett intresse av att den egna affärsenheten är framgångsrik och genererar avkastning till ”ägaren”, dvs. till myndigheten. Den beställande myndigheten har då ett intresse av att på olika sätt gynna den egna enheten. Det finns således en inneboende konflikt mellan dessa båda intressen. Genom en bolagisering av utförarenheten renodlas myndighetens verksamhet till att enbart beställa varor och tjänster så prisvärt som möjligt med följd av målkonflikten upphör att existera.

⁴ ”Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst” (proposition 1997/98:13) och ”En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram” (2000), samt

2.3.2 Konkurrenspolitiska motiv

Konkurrens bidrar till en effektivare resursanvändning

En bolagisering av en myndighets uppdragsverksamhet kan även motiveras av konkurrenspolitiska skäl. En väl fungerande konkurrens mellan producenter av en vara eller tjänst främjar effektiviteten i resursanvändningen i såväl statisk som dynamisk betydelse. Konkurrens tvingar företagen att pressa sina produktionskostnader, förmår dem att bättre än rivalerna tillfredsställa kundernas behov, samt vara kreativa och finna nya och bättre produktionsmetoder och produkter. Konkurrensen på en marknad gynnas i allmänhet av att det finns flera ungefär jämnstarka företag som kämpas sinsemellan om kundernas gunst.

Bristande konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer är vanligt förekommande...

Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer förekommer frekvent i Sverige (Konkurrensverket, 2004). Ett problem som därvid uppmärksammas är bristande konkurrensneutralitet mellan de offentliga och privata aktörerna. Den offentliga aktören har ofta fördelar som kan snedvrیدا konkurrensen, exempelvis genom att kunna korssubventionera den konkurrensutsatta verksamheten med medel från verksamhet som inte är konkurrensutsatt eller bristande konkurrensneutralitet vid konkurrensutsättning av egenregiproducenten. När en myndighets egen utförarenhet deltar i en anbudsupphandling finns alltid en risk att konkurrensneutralitet inte upprätthålls.

...och har flera negativa effekter

Det finns ett flertal negativa konsekvenser av att konkurrensen inte sker på lika villkor. För det första riskerar privata aktörer att trängas ut från marknaden med följd att konkurrensen minskar och effektiviteten i resursanvändningen minskar på sikt. För det andra kan bristande konkurrensneutralitet påverka de privata aktörernas förväntningsbild och affärsstrategier. De privata företagens incitament att etablera sig på nya marknader och investera i verksamheten kan minska, vilket indirekt påverkar konkurrensen och

effektiviteten negativt. För det tredje riskerar allmänhetens förtroende för myndigheten att skadas av en sammanblandning av affärsverksamhet och myndighetsutövning.

En viktig åtgärd för att åstadkomma konkurrensneutralitet är separation av myndighetsutövning och affärsverksamhet

För att åstadkomma en större grad av konkurrensneutralitet kan ett flertal åtgärder vidtas (Konkurrensverket 2004). Den förmodligen enskilt viktigaste åtgärden är att organisatoriskt och redovisningsmässigt avgränsa den offentliga aktörens näringsverksamhet från den övriga verksamheten. Därigenom minskar risken för korssubventionering och otillbörligt gynnande av den egna affärsverksamheten. Bolagisering är ett effektivt sätt att åstadkomma en tydlig organisatorisk och redovisningsmässig avgränsning. För att ytterligare öka konkurrensneutraliteten kan det vara lämpligt att så småningom privatisera det offentliga bolaget.

2.3.3 Ekonomiska motiv

Den tredje gruppen motiv är de ekonomiska motiven. En omvandling av en affärsdrivande enhet vid en myndighet till ett aktiebolag kan i sig förväntas bidra till högre kostnadseffektivitet. För det första är aktiebolagsformen mer lämpad för att driva en verksamhet vars syfte är att tjäna pengar. Den interna styrningen mot största möjliga affärsmässighet kan förväntas bli bättre i ett aktiebolag än i en myndighet. För det andra gäller att en utförarenhet vid en statlig myndighet har vad som på ekonomjargong brukar kallas för en ”mjuk” budgetrestriktion. Ett aktiebolag är tvunget att ha intäkter som överstiger kostnaderna för att inte på sikt tvingas likvidera företaget. Budgetrestriktion är i denna mening ”hård”. För en utförarenhet vid en statlig myndighet gäller inte denna fundamentala ekonomiska lag i samma utsträckning. Finansiellt stöd kan i utsatta ekonomiska lägen erhållas från myndighetsdelen. För det tredje kan inte utförarenheten hotas av konkurs, vilket försvagar drivkrafterna att vara kostnadseffektiv jämfört med ett aktiebolag. För det fjärde är en konsekvens av att bedriva affärsverksamhet inom ramen för en myndighet att ledningen för enheten inte riskerar att

köpas upp. Hotet av att bli ersatt av andra och duktigare företagsledare är starkare i en verksamhet som bedrivs aktiebolagsform.

Konkursrisken, risken för övertagande och den större fokusering på vinst – faktorer som alla är relativt starkare i en verksamhet som drivs som bolag än en verksamhet som drivs inom ramen för en myndighet – skapar incitament för kostnadseffektiv produktion i aktiebolagsform som är svårare att skapa i en myndighet.

2.4 Kriterier som bör vara uppfyllda vid en bolagisering av en myndighets verksamhet

Statsmakterna har lagt fast ett antal kriterier som bör vara uppfyllda för att en statlig verksamhet ska anses vara lämplig att bolagisera.⁵

Konkurrensen på marknaden bör fungera

Det första kriteriet är att verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor. Kriteriet bedöms vara uppfyllt om (i) det finns leverantörsalternativ inom eller utom landet och att köparen fritt kan välja leverantör och (ii) det inte existerar formella eller praktiska konkurrenshinder. I det fall den offentliga leverantören befinner sig i monopolställning bör man undersöka om det finns potentiell konkurrens på marknaden.

Verksamheten bör vara av betydande omfattning

Det andra kriteriet är att verksamheten som är föremål för bolagisering är av betydande omfattning. En bolagisering ställer typiskt sett större krav på effektiv ledningsstruktur och företagsledningsuppgifter för att bolaget ska kunna vara framgångsrikt i konkurrensen med andra företag. Detta medför sannolikt att mer resurser för dessa funktioner måste tillföras. En omvandling till ett bolag innebär också vissa omstruktureringskostnader. Mot bakgrund av dessa förväntade merkostnader i samband med en bolagisering har statsmakterna gjort bedömningen att verksamheten måste vara av en viss minsta omfattning för att kunna bära dessa kostnader. RRV

⁵ Prop. 1992/93:100 bil 1, bet. 1992/93: F, U 10 respektive F, U 20, rskr 1992/93: 189.

(1992) uppskattade denna minsta omfattning till en marknadsandel för den bolagiserade enheten motsvarande åtminstone 10 procent.

En affärsmässig mognad bör ha uppnåtts

För det tredje bör verksamheten ha uppnått en affärsmässig mognad. För att detta kriterium ska kunna anses vara uppfyllt bör utförarenhetens verksamhet kännetecknas av en välgrundad och tydlig affärsidé. Det bör finnas uppsatta mål för verksamheten och en strategi vars inre logik är sådan att målet kan förväntas nås. Ledningen för enheten bör ha god finansiell-, strategisk- och riskhanteringskompetens. Vidare bör verksamhetens lönsamhet och effektivitet vara åtminstone i paritet med genomsnittet i branschen.

Verksamheten ska framgångsrikt kunna stå på egna ben

För det fjärde bör verksamheten ha kommersiella förutsättningar och vara oberoende av direkta anslagsmedel. Kriteriet innebär att verksamheten långsiktigt ska kunna generera tillräckligt med intäkter för att täcka sina kostnader och ge en viss vinst.

Målet för verksamheten bör vara vinst

Det femte kriteriet är att verksamheten inte primärt ska styras av politiska uppgifter och mål. För att detta kriteriet ska vara uppfyllt bör verksamheten i huvudsak styras utifrån företagsekonomiska principer. Politiska mål och krav på rättssäkerhet, insyn och kontroll m.m. bör vara underordnade krav.

Sammanfattningsvis kan man säga att för en utförarenhet vid en myndighet som vid en granskning befinns uppfylla alla dessa fem kriterier så bedöms förutsättningarna för en bolagisering vara goda. En verksamhet som inte uppfyller något av kriterierna bedöms vara en mer tveksam bolagiseringskandidat. Ju fler av kriterierna som inte är uppfyllda desto mer olämplig bedöms en bolagisering av verksamheten vara.

3 Tidigare bolagiseringsutredningar

I det här kapitlet återges resonemang, iakttagelser, och bedömningar från tidigare utredningar som berört frågan om förutsättningarna för att överföra verksamheterna vid Vägverkets respektive Banverkets produktionsenheter till aktiebolag. Därtill refereras valda delar av några andra rapporter som rör bolagiseringar av myndigheter m.m. I tur och ordning refereras följande rapporter:

- ”Konkurrensutsatt affärsverksamhet vid förvaltningsmyndigheterna – regeringsuppdrag”, RRV (1992)
- ”Konsten att bolagisera en myndighet – lärdomar från tre bolagiseringar”, RRV 1993:25.
- ”På väg”, Betänkande av kommittén om bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet m.m. SOU 1994:15.
- ”Entreprenader på nya spår”, Ds 1994:27.
- ”Staten som kommersiell aktör – omfattning och konkurrens effekter”, Statskontoret 2000:16.
- ”Bolagiseringen av statens järnvägar”, RiR 2005:11.

3.1 Konkurrensutsatt affärsverksamhet vid förvaltningsmyndigheterna

Dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) gjorde i början på 1990-talet på regeringens uppdrag en översyn av konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna. Översynen omfattade totalt 23 myndigheter. I översynen ingick både Vägverkets produktionsdivision och Banverkets materiel- och industridivision. Översynen gick till så att RRV först utarbetade ett antal principer utifrån vilka lämpligheten i en bolagisering och privatisering skulle kunna bedömas.¹ De framtagna principerna användes sedan för att

¹ Det var dessa principer som låg till grund för regeringens bolagiseringskriterier som redogjordes för i avsnitt 2.4.

bedöma huruvida de olika myndigheternas produktionsenheter lämpade sig att bolagisera och kanske även privatisera.

RRV ansåg att såväl Vägverkets produktionsdivision som Banverkets material- och industridivision vid tidpunkten för studien uppfyllde de uppställda förutsättningarna för bolagisering. Slutsatsen var därför att en bolagisering av dessa båda produktionsenheter borde kunna övervägas. I det följande redovisas mer specifikt för vissa av RRV:s bedömningar av de två verksamheterna.

Banverkets materiel- och industridivision

RRV konstaterade att materiel- och industridivisionen hade sin helt dominerade marknad inom Banverket. Man bedömde affärsmöjligheterna för en bolagiserad materiel- och industridivision som stora mot bakgrund av de stora järnvägsinvesteringar som förutsågs under 1990-talet och möjligheten för divisionen att exportera sina produkter. En bolagisering förväntades även bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet till följd av ett ökat lönsamhetstänkande och skärpt konkurrens. Till följd av just en förväntad ökad konkurrens bedömde RRV att materiel- och industridivisionen skulle tappa en del Banverket-kontrakt till andra aktörer, men detta ansågs mer än väl kunna kompenseras av en växande efterfrågan från sektorn totalt sett. RRV bedömde vidare att materiel- och industridivisionen behövde viss kompetensförstärkning inför en bolagisering.

Vägverkets produktionsdivision

När RRV genomförde översynen hade Vägverket precis infört en ny organisation som separerat myndighetsuppgiften med ansvar för statlig och statskommunal väghållning från verkets produktionsverksamhet. Med andra ord hade en beställar-utförarmodell, där utförarenheterna samlades i en enhet som gavs namnet Produktionsdivisionen, börjat tillämpas. Nyordningen motiverades av en strävan att uppnå ökad effektivitet genom tillskapandet av tydligare beställar-utförarroller och en successiv konkurrensutsättning av den egna produktionsenheten. Vid tidpunkten för införandet av beställar-utförarmodellen hade Produktionsdivisionen i mycket liten omfattning utfört uppdrag åt andra kunder än Vägverket.

RRV bedömde att en anpassning av Produktionsdivisionen till ändrade konkurrensförutsättningar var nödvändig såväl i form av personalminskningar som avyttringar av anläggningstillgångar. Kompetens rörande marknads-, konkurrens-, och affärsmässighet bedömdes också behövas tillföras enheten vid en bolagisering. Vidare bedömde RRV att en övergång från myndighet till bolag skulle medföra vissa omstruktureringskostnader, t.ex. införandet av nya ekonomiska styr- och redovisningssystem, upprättande av balansräkning inklusive periodiseringsfrågor rörande bl.a. pensionskulld. Sammanfattningsvis bedömde RRV att det inte fanns några kommersiella eller andra hinder för en bolagisering av Produktionsdivisionen.

3.2 Konsten att bolagisera en myndighet

RRV drog i utredningen ”Konsten att bolagisera en myndighet – lärdomar från tre bolagiseringar” ett antal slutsatser av generell karaktär som bör hållas i minnet när en myndighet eller delar av en myndighet överförs till aktiebolagsform. Dessa kan sammanfattas i följande punkter:

- Det är av stor vikt att definiera myndighetens/affärsenhetens marknad med fokus på konkurrensituationen, efterfrågans utseende och myndighetens/affärsenhetens roll på marknaden
- Bolagets roll och uppgift bör formuleras utifrån ett företagskoncept, vilket bl.a. innebär att alla eventuella myndighetsuppgifter avvecklas
- Det bör formuleras väl underbyggda och tydliga lönsamhetskrav på bolaget
- Det bör formuleras en tydlig och välgrundad affärsidé för bolaget
- Staten bör genomföra och finansiera organisatoriska anpassningsåtgärder innan bolaget bildas
- Stor omsorg bör läggas vid såväl utformning av ägarfunktionen, inklusive val av styrstrategi, som val av styrelse och verkställande ledning
- Det är av stor betydelse för bolagets framtida ekonomiska resultatutveckling hur myndighetens bokförda tillgångar invärderas i bolaget. Enligt RRV bör den vägledande principen vara att tillgångar ska upptas till det värde de beräknas ha för företaget

3.3 På väg

År 1993 tillkallades en kommitte som fick regeringens uppdrag att föreslå nödvändiga åtgärder inför en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet. Kommitten redovisade resultatet av sitt utredningsarbete i betänkandet "På väg". I betänkandet pekade kommittén på förutsättningar som måste vara uppfyllda för att kunna genomföra en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet. En första förutsättning avsåg drift- och underhållsverksamheten som, menade man, var tvungen att utvecklas. Beställarkompetensen och metoderna för upphandling av väghållningstjänster samt uppföljning och kontroll av denna verksamhet bedömdes behöva utvecklas för att målen om trafiksäkerhet och miljö skulle kunna säkerställas. En andra förutsättning för att produktionsverksamheten skulle kunna bolagiseras var att marknaden för väghållningstjänster fungerande tillfredställande. En tredje förutsättning var att formerna för samverkan mellan Vägverkets myndighetsutövning och fristående entreprenörer som utför väghållningstjänster behövde utvecklas.

Kommitten gjorde dock bedömningen att det skulle vara möjligt att uppfylla dessa förutsättningar inom loppet av ett par år och föreslog därför en bolagisering av Produktionsdivisionen per den 1 januari 1996. Bedömningen gjordes också att divisionen skulle bolagiseras som en sammanhållen enhet, vilket bl.a. innebar att konsultverksamheten och produktionsverksamheten skulle ingå i samma bolag. Vidare föreslog man att bolaget endast borde ta över pensionskulden för den personal som vid bolagiseringstillfället var aktiva i bolaget, vilket var ett medvetet avsteg från de principer som tidigare lagts fast av statsmakterna rörande hantering av pensionskulda i samband med överföring av verksamhet från myndighet till bolag.

Med betänkandet som grund fattade riksdagen våren 1994 ett beslut om att Produktionsdivisionen skulle omvandlas till ett statligt bolag med en fristående ställning från Vägverket. Beslutet realiserades dock aldrig eftersom ett nytt riksdagsbeslut i slutet av 1995 stoppade bolagiseringen med motiveringen att de finansiella förutsättningarna inte var uppfyllda. Detta hade i sin tur sin grund i att de externa kortfristiga skulderna visat sig vara större än vad som tidigare redovisats. Vidare innebar krav på betryggande soliditetsnivå och storlek på den pensionskulda som det nya bolaget skulle få

med sig att staten var tvungen att skjuta till ett väsentligt större belopp än beräknat.

3.4 Entreprenader på nya spår

I promemorian ”Entreprenader på nya spår”, som togs fram av en arbetsgrupp bestående av tjänstemän inom dåvarande Kommunikationsdepartementet och Banverket, behandlades ett förslag att bolagisera Banverkets industridivision. Förslaget var att den verksamhet som bedrevs av industridivisionen skulle avskiljas från myndigheten i övrigt och läggas i ett särskilt bolag under Banverket. Bolagiseringen skulle enligt förslaget vara genomförd senast den 1 januari 1995. I promemorian konstaterades att industridivisionen sedan bildandet år 1986 utvecklats till att drivas under bolagsliknande former, dimensioneringen av verksamheten med 400 anställda ansågs väl anpassad för en bolagisering och någon personalminskning bedömdes inte bli aktuell. Förslaget lades aldrig fram för riksdagen.

3.5 Staten som kommersiell aktör

Statskontoret kartlade och analyserade i rapporten ”Staten som kommersiell aktör” omfattning och konkurrens effekter av den verksamhet som statliga myndigheter och bolag bedriver i konkurrens med privata företag. I studien genomfördes ett antal fallstudier bl.a. av marknaden för byggande, drift och underhåll av järnvägar och marknaden för byggande, drift och underhåll av vägar. Båda fallstudierna genomfördes år 1999.

Marknaden för byggande, drift och underhåll av järnvägar

I fallstudien om konkurrensförhållandena inom järnvägssektorn konstaterades att konkurrensförhållandena mellan Banverkets utförarenheter, Industridivisionen, Banverket Produktion och Banverket Projektering, och privata företag inte var likvärdig. Banverkets egna utförarenheter bedömdes ha konkurrens fördelar vis-a-vis de privata aktörerna.

Vid tidpunkten för studien var det bara byggande av banvall, dvs. den underbyggnad som spåren läggs på, som var fullt konkurrensutsatt. Byggande av spår, signaler och kontaktledningar skedde till drygt 80 procent i egen regi och utfördes av Banverkets industridivision. Resterande 20 procent upphandlades i konkurrens mellan Industridivisionen och större privata bygg- och anläggningsföretag. I princip allt drift- och underhållsarbete utfördes utan föregående upphandling av Banverket Produktion.

Statskontoret ansåg att Banverkets utförareners konkurrensfördelar var hänförliga till:

- Banverkets upphandling, som bedömdes ha vissa affärsmässiga brister bl.a. med avseende på att en del av de krav som ställs på entreprenörerna ansågs vara diskriminerande och gynna de egna utförarenera.
- Banverkets styrning och organisering av verksamheten bedömdes inte fullt ut främja konkurrensneutralitet och kostnadseffektivitet. Bedömningen grundades dels på att beställar- och utförarenera inte var tillräckligt väl separerade från varandra, dels på beställareneras varierande förmåga att självständigt bedöma behov, genomföra upphandling och säkerställa konkurrensneutralitet
- vissa villkor som bedömdes vara mer förmånliga för Banverkets utförare än för de privata företagen. Dels var vinstmarginalerna lägre på uppdrag som utfördes åt externa kunder, vilket indikerade korssubventionering, dels ansågs de privata företagen ha något sämre etableringsmöjligheter än Banverkets utförare. De privata entreprenörerna hade nämligen svårare att få tillgång till större och kostsamma maskiner och de privata entreprenörerna gavs också, enligt Statskontoret, sämre förutsättningar att utföra arbeten på spåren eftersom arbetsplatserna var tvungna att avskämmas av personal från Banverket Produktion.

För att jämna ut konkurrensvillkoren föreslog Statskontoret ett antal åtgärder:

- Den första var att Banverkets utförarenera borde förbjudas att konkurrera på externa marknader till Banverkets produktionsverksamhet var fullt konkurrensutsatt,
- Den andra var att Industridivisionen och Banverket Projektering borde bolagiseras och därmed vara tvungna att konkurrera om alla uppdrag,

- Den tredje var att en bolagisering av Banverket Produktion borde förberedas och drift- och underhållsverksamheten successivt konkurrensutsättas

Marknaden för byggande, drift och underhåll av vägar

Statskontorets fallstudie av marknaden för byggande, drift och underhåll av vägar baserades till skillnad från den om järnvägar inte på någon egen studie utan på tidigare presenterat utredningsmaterial. Statskontoret drog på basis av studien slutsatsen att det fanns konkurrensproblem på marknaden ifråga. Bedömningen baserades på följande iakttagelser:

- omständigheten att Vägverket både är beställare av väghållningstjänster och ytterst ansvarig för Vägverket Konsult och Vägverket Produktion, som är potentiella utförare av dessa tjänster, innebär risk för en intressekonflikt som kan medföra bristande affärsmässighet,
- det faktum att Vägverket är anslagsfinansierat kan medföra en konkurrenssnedvridande korssubventionering av den konkurrensutsatta verksamheten. Särredovisningar och organisatoriska lösningar är inte någon garanti för att korssubventionering inte sker,
- det är svårt att uppnå full konkurrensneutralitet mellan å ena sidan Vägverket Konsult och Vägverket Produktion och å andra sidan privata entreprenörer så länge de förra drivs som resultatenheter inom myndigheten Vägverket. Det finns skillnader avseende t.ex. beskattning, lånevillkor, rättsliga regler och lönsamhetskrav,
- Vägverkets båda utförarenheter har konkurrensfördelar i egenkap av sina starka historiska band till myndighetsdelen och omständigheten att de har nära och upparbetade kontakter med beställaren,

Statskontoret bedömde mot bakgrund av ovanstående att Vägverket Produktion borde bolagiseras. En bolagisering, menade man, kommer att förbättra konkurrenssituationen för byggande, drift och underhåll av vägar. Statskontoret bedömde att potentialen i en bolagisering av Vägverket Konsult inte vara lika entydigt positiv.

3.6 Bolagiseringen av Statens järnvägar

Riksrevisionen granskade förra året bolagiseringen av Statens järnvägar, som år 2001 omvandlades från affärsverk till aktiebolag. Riksrevisionens granskning var inriktad på själva bolagiseringsprocessen och hur väl utformad och genomförd denna var för att åstadkomma långsiktiga och effektiva transportlösningar. Resultatet av granskningen kan sammanfattas i nedanstående punkter:

Bristfälliga förberedelser i väsentliga avseenden

Riksrevisionen bedömde att förberedelserna för bolagiseringen var ofullständiga och otillräckliga i vissa väsentliga avseenden. En bidragande orsak till detta, menar man, var att ägarförvaltningen infört två restriktioner: dels att bolagiseringen skulle genomföras redan den 1 januari 2001, dels att kapital inte skulle tillskjutas till de nybildade bolagen. En konsekvens av detta var att beredning och analys av avgörande frågor som affärsplaner och samlade ekonomiska konsekvenser av bolagisering inte hanns med och blev bristfälliga.

Otydlig ägarstyrning

Riksrevisionen var också kritisk mot den, som man menade, något otydliga ägarstyrningen. De riktlinjer från ägarförvaltningen som funnits i avtal, bolagsordning, etc. var otillräckliga att tjäna som vägledning i vissa för bolaget viktiga frågor. En rekommendation från Riksrevisionen är därför att ägarstyrningen för statliga bolag bör vara tydlig när det gäller vilka mål som bolagen ska uppfylla samt utformas och beslutas så att den får aktiebolagsrättslig giltighet.

Bolagen var underkapitaliserade och fick snabbt stora ekonomiska problem

Frågan om lämplig kapitalisering är en nyckelfråga i bolagiseringsprocessen. Det vanliga tillvägagångssättet är att den verksamhet som ska bolagiseras förses med en finansiering som krävs för att uppnå verksamhetsmålen, åtminstone på kort sikt. Omständigheten att

ägarna tidigt lade fast att inga kapitaltillskott, subventioner eller statsbidrag skulle ges till de nya bolagen skapade, enligt Riksrevisionen, en problematisk situation eftersom bolagen redan vid tidpunkten för bolagiseringen hade en svag kapitalbas. Riksrevisionen framhåller i sin granskning att det tidigt stod klart att bolagen skulle bli underkapitaliserade och därmed hämmade i sin utveckling och att detta borde ha beaktas i kapitaliseringen.

En generell slutsats som Riksrevisionen drar är att statliga bolag bör kapitaliseras långsiktigt redan från början. Man rekommenderar att varje övergång till bolag som rör större värden föregås av ett noggrant due diligence-förfarande där berörda bolags kapitaliseringsbehov på lång sikt står i fokus.

Styrelsen utsågs för sent

Ett problem som Riksrevisionen pekade på var att styrelserna för de nya bolagen tillsattes i ett för sent skede. Det gjorde att exempelvis beslut om affärsplaner m.m. fattades av personer som visste att de inte skulle ingå i de nya bolagens styrelser. En del beslut som togs av den gamla styrelsen visade sig ha negativa konsekvenser för de bildade bolagen. Mot denna bakgrund framhåller Riksrevisionen vikten av att så tidigt som möjligt få på plats ledning och styrelse för nya bolag.

4 Vägverket och dess bolagiseringskandidater

I det här kapitlet beskrivs i korta drag Vägverkets verksamhet, organisation, uppdrag, finansiering, etc., samt bolagiseringskandidaterna Vägverket Produktion och Vägverket Konsult.

4.1 Vägverket

Allmänt

Vägverket är en central förvaltningsmyndighet med sektorsansvar för hela vägtransportsystemet. Verket styrs med förordning (1997:652) med instruktion. Vägverket leds av en generaldirektör och har en styrelse vars ledamöter utses av regeringen. Styrelsen ansvarar för myndighetens verksamhet. Styrelsens ansvar och uppgifter regleras närmare i bl.a. verksamhetsförfattningen, förordningen med instruktion för Vägverket och särskild arbetsordning.

Det övergripande målet för myndigheten är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet. Detta mål kan brytas ner i följande sex delmål:

- ett tillgängligt transportsystem
- ett jämställt transportsystem
- en positiv regional utveckling
- en hög transportkvalitet
- en god miljö
- en säker trafik

Verksamhet

Vägverket har fyra huvuduppgifter som tillsammans ska bidra till att målen nås. Den första kategorin huvuduppgifter är sektorsuppgifter. I dessa uppgifter ligger att samverka och samordna insatser med berörda parter; på ett offensivt och resultatorienterat sätt driva på utvecklingen av vägtransportsystemet; bl.a. genom att träffa överenskommelser, ge stöd, upphandla tjänster, tillhandahålla grunddata samt initiera forskning och utveckling.

Den andra kategorin av Vägverkets huvuduppgifter är myndighetsutövning, vilket innefattar att ta fram och tillämpa regler på fordon, körkort, trafik, miljö och yrkestrafik samt att handlägga ärenden om statsbidrag.

Den tredje kategorin av Vägverkets huvuduppgifter är statlig väghållning. Myndigheten ska utveckla och förvalta det statliga vägnätet samt sköta tillsyn över kommunernas väghållning.

Det fjärde kategorin uppgifter är produktionsuppgifter, vilket innebär att utföra projektering, byggande samt drift och underhåll på uppdrag av Vägverket eller andra. Till produktionsuppgifterna hör även annan uppdragsverksamhet, exempelvis försäljning av information ur vägtrafikregister.

Organisation

Som redan nämnts är sedan 1 januari 1992 Vägverket organiserat enligt en s.k. beställar-utförarmodell. Beställarenheten gavs vid införandet av modellen namnet Väg- och trafikdivisionen och utförarenheten gavs namnet Produktionsdivisionen. Vid införandet av modellen 1992 fanns det bara en utförarenhet, Produktionsdivisionen. År 1996 delades Produktionsdivisionen upp i tre separata affärsenheter, Vägverket Färjerederi, Vägverket Konsult, samt Vägverket Produktion, som alla finns kvar i dag.

År 1993 bestämde riksdagen att all Vägverkets produktionsverksamhet, inklusive allt drift- och underhållsarbete, successivt skulle konkurransutsättas under en tre-års period. Planen var således att all produktionsverksamhet skulle upphandlas i konkurrens från och med år 1996. Konkurrensutsättningen skedde via ett anbudsförfarande där beställarenheten via ett förfrågningsunderlag gick ut på marknaden och infortrade anbud från den egna utförarenheten och externa utförare. Konkurrensutsättningen tog emellertid längre tid

än beräknat och var inte helt genomförd förrän år 2001 då det sista driftområdet handlades upp i konkurrens.

I dag är Vägverket indelat i ett huvudkontor, beläget i Borlänge, två nationella stöd- och utvecklingsenheter, sju regioner, de tre affärsenheterna ovan och tre resultatenheter. De sju regionerna är ansvariga för all upphandling avseende anläggning, beläggning, drift och underhåll på det statliga vägnätet. Stöd- och utvecklingsenheterna arbetar på uppdrag. Trafikregistret och Förarenheten är resultatenheter som verkar inom ramen för offentligrättsliga regler.

Förra året uppgick antalet anställda i Vägverket till 6446, varav 3143 var anställda i myndighetsdelen och 3303 var anställda i affärsenheterna.

Finansiering

Den huvudsakliga finansieringskällan av Vägverkets olika verksamheter är statliga anslag. Anslagen för verksamhetsåret 2007 uppgår till knappt 17,8 miljarder kronor. En viss nyinvestering i vägar finansieras med lån i Riksgäldskontoret eller genom förskott från kommuner. Verket bedriver även verksamhet som finansieras med avgifter och övriga intäkter. Innevarande år summerar Vägverkets avgifter och övriga intäkter till drygt 2,6 miljarder kronor. Överskott från affärsverksamheten får disponeras av Vägverket.

Affärsenheterna

Nedan görs en kort beskrivning av de tre affärsenheterna. Jag återkommer längre fram i kapitlet till en mer detaljerad beskrivning av Vägverket Konsult och Vägverket Produktion.

Vägverket Produktion bedriver byggnads, drift- och underhållsverksamhet inom väg- och anläggningsområdet.

Vägverket Konsult utför konsulttjänster inom trafik-, mark- och anläggningsområdet åt såväl den privata som den offentliga sektorn.

Vägverket Färjerederiet har till uppgift att möta alla trafikanters behov av sjötrafik med vägfärjor på 38 leder över hela landet. Enheten erbjuder också andra transporter och uppdrag med färjor samt svarar för landet isvägar.

Vägverket Produktion, Vägverket Konsult och Vägverket Färjerederiet bedriver sina respektive verksamheter på företagsekonomisk grund och i bolagsliknande former. De är formellt inga bolag, men styrs i stort sett som om de vore dotterbolag i en koncern. Alla affärsrelationer mellan affärsenheterna och övriga enheter i Vägverket sker på affärsmässiga villkor. För att uppnå konkurrensneutralitet sker en intern anpassning av de sociala avgifterna för Vägverket Produktion till samma nivå som för konkurrenterna. Affärsenheterna ska visa en lönsamhet i nivå med branschen i övrigt.

Affärsenheterna arbetar på generaldirektörens uppdrag. Förutom kravet på marknadsmässig avkastning på disponerat kapital ska affärsenheterna bidra till Vägverkets mål. Verksamheten följs upp i relevanta delar mot de transportpolitiska delmålen. En fortlöpande dialog förs också mellan generaldirektören och affärsenheterna hur de ska agera för att generera nytta för Vägverket med avseende på bl.a. leverantörsmarknadernas utveckling. Affärsenheterna har vidare i uppdrag att driva teknik- och metodutveckling i syfte att utveckla produktiviteten inom sina kärnområden.

Vägverkets primära avsikt med sina affärsenheter är att påverka och utveckla en väl fungerande affärsmarknad med ett bra utbud avseende kapacitet, kvalitet och en väl fungerande prisbildning.

4.2 Vägverket Produktion

Allmänt

Vägverket Produktion bildades år 1996 och är den klart största affärsenheten inom Vägverket. Affärsenheten bedrivs under bolagsliknande former och åtar sig uppdrag från såväl Vägverket som externa beställare. Sedan år 2001 är verksamheten helt konkurrensutsatt, vilket innebär att Vägverket Produktion konkurrerar med privata entreprenörer både om interna uppdrag och om externa uppdrag.

Affärside och mål

Affärsiden för Vägverket Produktion är att bygga och svara för drift/service och underhåll av vägar, byggnader och annan infrastruktur. Verksamheten drivs med följande mål för ögonen: posi-

tionen som den ledande entreprenören på den statliga vägmarknaden ska bibehållas, marknadsandelarna på den kommunala vägmarknaden och inom utvalda segment av den övriga drift- och underhållsmarknaden ska öka samt lönsamheten ska vara i nivå med branschen i övrigt.

Organisation och styrning

Vägverket Produktion är organiserad i fyra affärsområden: Drift och underhåll; Anläggning; Beläggning samt Fastighet & Maskin. De tre förstnämnda affärsområdena kan sägas utgöra affärsenhetens kärnverksamheter medan Fastighet & Maskin har karaktären av en serviceenhet åt de förra. Vägverket Produktion är verksamt över hela landet. Huvudkontoret finns i Borlänge.

Vägverket Produktion har en internstyrelse i form av Produktionsrådet som verkar på uppdrag av generaldirektören. Rådet är i huvudsak rådgivande och fungerar som en bolagsstyrelse, dock utan att medlemmarna har något ekonomiskt ansvar. Rådet består av nio medlemmar, där de tre fackförbunden utser var sin ledamot och generaldirektören utser övriga ledamöter samt rådets ordförande.

Beslut om utdelning av vinst i verksamheten fattas av generaldirektören. Årets resultat har varje år i sin helhet delats ut till ägaren.

Verksamheten drivs utifrån företagsekonomiska principer och har en redovisningspraxis i enlighet med vad som är praxis i bygg- och anläggningsbranschen. Myndigheten har ställt upp ett avkastningskrav på affärsenheten som är att lönsamheten ska vara i nivå med branschen i övrigt.

Verksamhet

Som nämndes ovan är verksamheten indelad i fyra affärsområden. Nedan beskrivs dessa mer ingående.

Drift och underhåll

Affärsområdet Drift och underhåll är inriktat på drift, underhåll och service av vägar, gator och broar åt Vägverket, kommuner och enskilda väghållare. I uppdragsportföljen återfinns också skötsel-

uppdrag åt industrier, fastighetsbolag, hamnar och flygplatser. Affärsområdet är det största av Vägverket Produktions affärsområden både omsättningsmässigt och personalmässigt. Karakteristiskt för affärsområdet är långa fleråriga engagemang med relativt stabila volymer och låga inträdesbarriärer. Nya aktörer och nya koncept etablerar sig regelbundet. Verksamheten är personalintensiv.

Anläggning

Det näst största affärsområdet inom Vägverket Produktion är Anläggning. Affärsområdet utför uppdrag inom väg och anläggning från ny- och ombyggnad av vägar till grundläggning och markarbeten för industrier och bostadsområden. Verksamheten inom affärsområdet karakteriseras av betydande variation vad gäller projektens storlek och komplexitet, samt efterfrågans storlek. Den sistnämnda beror på kopplingen till den statliga investeringsbudgeten. Den marknad där affärsområdet är verksamt är mogen. Det pågår en konsolidering och specialisering bland entreprenörerna och leverantörerna på marknaden.

Beläggning

Affärsområdet Beläggning arbetar inom hela beläggningsområdet. Man arbetar med tillverkning och utläggning av asfaltmassor, ytbehandlingar av vägar, vägmarkeringar och ballast. Inom affärsområdet finns bl.a. berg- och grustäkter, asfaltverk och laboratorier samt strategiskt viktig ballastmaterial. Verksamheten är kapitalintensiv med betydande stordriftfördelar i produktionen. För att få lönsamhet i verksamheten krävs vidare att resurserna optimeras säsongsmässigt och geografiskt.

Fastighet och Maskin

Affärsområdet Fastighet och Maskin är Vägverket Produktions specialister på maskiner och fastigheter. Man ansvarar för investeringar och långsiktig strategi för dessa resurser. I första hand kan man säga att affärsområdet är en internleverantör som hyr ut maskiner och fastigheter samt svarar för service och underhåll av dessa. Man hyr emellertid ut och underhåller maskiner, fordon,

byggbodan etc. också till externa kunder. I verksamheten ingår ett 20-tal depåer och ca 130 industrifastigheter.

Personal

Vägverket Produktion hade vid utgången av 2006 2 350 personer anställda. Cirka en tredjedel av dessa är 55 år eller äldre. Man bedömer att anställningsbehovet kommer att vara stort de kommande åren. Antalet anställda har sjunkit något de senaste åren, från ca 2 680 anställda 2002 till dagens 2 350. Antalet anställda har minskat kraftigt sedan 1996, minskningen uppgår till drygt 33 procent.

Försäljning och marknad

Vägverket Produktion är en aktör på den svenska anläggningsmarknaden som grovt kan delas in i marknaden för nybyggnation av anläggningar och drift och underhåll av befintliga anläggningar. Totalt omsätter denna marknad drygt 81 miljarder kronor, varav nybyggnation svarar för ca 75 procent och drift och underhåll för 25 procent. Vägverket Produktion är dock inte verksam på hela anläggningsmarknaden, utan på en del som uppskattningsvis motsvarar en volym om ca 50 miljarder kronor.

Enheten omsatte ca 6,7 miljarder kronor under 2006. Vägverket Produktion har merparten av sin omsättning från drift- och underhållsuppdrag.

Andelen extern försäljning har ökat från knappt 25 procent år 2000 till drygt 36 procent år 2006.

Vägverket Produktions orderstock uppgick till 6 464 miljoner kronor vid slutet av 2006, vilket var en ökning med 5 procent jämfört med årets början. Orderstocken motsvarar ca 12 månaders produktion beräknat på 2006 års volym.

Kunder

Vägverket Produktions kunder återfinns i hög grad inom den offentliga sektorn. Den i särklass största kunden är Vägverket som år 2006 stod för ca 64 procent av affärsenhetens omsättning. Den näst största kundkategorin är landets kommuner, till vilka fakture-

ringen förra året uppgick till ca 800 miljoner kronor. Den tredje största kunden år 2006 var Banverket/Botniabanan. Andra relativt stora kunder var de tre stora svenska entreprenadföretagen, Skanska, NCC och Peab. Utöver dessa tillkommer ett antal privata kunder, främst industriföretag samt andra offentliga aktörer.

Konkurrenter

Vägverket Produktions huvudkonkurrenter är de tre stora svenska bygg- och anläggningsföretagen Skanska, NCC samt Peab. Dessa tre bolag har ett komplett utbud inom bygg och anläggning. Nedan följer en översiktlig beskrivning av de tre huvudkonkurrenterna.

Skanska

Skanska omsatte drygt 125 miljarder kronor under 2006 och har verksamhet över hela världen. Skanskas verksamhet är uppdelad i fyra grenar: Bostadsutveckling; Kommersiell utveckling; Infrastrukturutveckling samt Byggverksamhet. Den sistnämnda är den dominerande grenen och stod förra året för 92 procent av omsättningen. I byggverksamheten ingår byggande av hus, anläggningar och bostäder samt service- och underhållsarbete över hela världen. Av Skanskas verksamhet i Sverige svarar husbyggande för 65 procent och anläggningsverksamhet för 35 procent. Skanskas svenska bygg- och anläggningsverksamhet omsatte förra året drygt 24 miljarder kronor, varav anläggning utgjorde ca 8,4 miljarder kronor. Det motsvarar en marknadsandel på ca 10 procent. Rörelsemarginalen förra året var 4,6 procent.

NCC

NCC omsatte 57,2 miljarder kronor under 2006. NCC koncernen är indelad i tre rörelsegrenar: Construction (byggande av bl.a. bostäder, industrilokaler, vägar, anläggningar och övrig infrastruktur), Roads (asfalt, beläggning, kross och vägservice) samt Property Development. Ungefär 37 procent av NCC:s omsättning härrör från försäljning till stat och kommun. Cirka 8 miljarder härrör från verksamhet som påminner om Vägverket Produktions verksamhet, vilket innebär en marknadsandel på ca 10 procent.

NCC:s kompetensområde är asfaltbeläggning och produkter, hus, infrastruktur i form av broar, flygplatser, vägar, drift, underhåll och service, järnvägar, kross och grus, markarbete och telekom. NCC Roads producerar 6 miljoner ton asfalt och ca 25 miljoner ton sten och krossmaterial per år. Det gör NCC till nordens största aktör på asfaltområdet respektive i krossbranschen.

NCC hade förra året en omsättning i Sverige på drygt 22 miljarder kronor. NCC Roads omsatte 10 miljarder kronor under 2006 varav 36 procent av omsättningen kom från Sverige. Förra året var rörelsemarginalen 5,1 procent.¹

Peab

Peab omsatte under år 2006 drygt 30 miljarder kronor. Företaget bedriver verksamhet i Sverige, Norge och Finland. Drygt 70 procent av omsättningen härrör från den svenska verksamheten. Uppdrag inom väg- och anläggningssektorn står för ungefär 22 procent av Peab:s totala omsättning. Marknadsandelen på den svenska bygg- och anläggningsmarknaden är ungefär åtta procent. Kompetensområdet innefattar bostäder, hotell, industrier, kommersiella lokaler, broar, järnvägar, vägar inklusive drift och underhåll samt tunnlar. Rörelsemarginalen var år 2006 3,8 procent.

Oden

Det finns även en mindre svensk aktör som konkurrerar med Vägverket Produktion om uppdrag inom vägsektorn. Det är företaget Oden Anläggning, som bedriver anläggningsverksamhet i Sverige som omfattar kompletta mark-, väg-, bygg-, bro- och anläggningsarbeten samt marksanering. Omsättningsmässigt är Oden väsentligt mindre än de övriga fyra större aktörerna. År 2006 uppgick omsättningen till drygt 1 miljard kronor och rörelsemarginalen var 3,3 procent.

Tabell 1 visar fördelningen av marknadsandelar för den marknad där Vägverket Produktion i dag är verksam.

¹ Begränsar man sig till NCC Roads verksamhet var rörelsemarginalen något lägre, 4,1 procent

Tabell 1. Försäljning och marknadsandelar avseende Vägverket Produktions marknad år 2006

Företag	Omsättning (mnkr)	Marknadsandel (%)
Vägverket Produktion	6679	8
Skanska	8443	10
NCC	8037	10
Peab	6671	8
Oden	1020	1
Övriga	50150	63

Ekonomi

Omsättningsutveckling

De senaste åren har Vägverket Produktions omsättning stadigt ökat – i genomsnitt med ca fyra procent per år. Volymökningen kan i stor utsträckning härledas till att den externa försäljningen ökat.

Faktureringen till Vägverket har legat relativt konstant runt fyra miljarder kronor. Av den totala omsättningen på 6,7 miljarder kronor stod drift- och underhållsverksamheten för knappt 55 procent. Nybyggnationsverksamheten svarande för ca 40 procent av omsättningen.

Resultat

Rörelseresultatet för Vägverket Produktion har ökat kraftigt de senaste åren. Förra året uppvisade enheten ett resultat efter finansiella poster på 312 miljoner kronor. Det är en ökning med över 225 procent sedan år 2002.

Rörelsemarginalen har stigit från 0,9 procent år 2002 till 4,2 procent år 2006. Resultatförbättringen är bl.a. en effekt av rationaliseringar i anläggnings- och beläggningsverksamheten och inom administrationen. Den goda konjunkturen de senaste åren har också bidragit till den förbättrade lönsamheten eftersom prisnivån generellt sett har gått upp. Noterbart är att vinstmarginalen, dvs. resultatet efter finansiella poster genom omsättningen, har varit avsevärt högre på interna uppdrag än på externa uppdrag.

Lönsamhetsmässigt ligger Vägverket Produktion för närvarande i nivå med huvudkonkurrenterna.

Framtidsutsikter

Den finns goda möjligheter för Vägverket Produktion att utveckla sin affärsverksamhet genom erhålla fler drift- och anläggningsuppdrag från kommuner och kommunala bolag, merförsäljning från de s.k. grundpaketen samt nya uppdrag från inom energisektorn. Det är då viktigt att det sker från en konkurrensneutral bas. Det ligger också en potential i att utveckla olika entreprenadformer som partering/samverkanentreprenader.

Men det finns också framtida hot. Ökad konkurrens om ny/befintlig kompetens i branschen kan driva upp kostnaderna och minska lönsamheten. Konkurrenterna i branschen kan skärpas, vilket är sannolikt vid en bolagisering av Vägverket Produktion via en ökad konkurrensneutralitet. Det finns också en sårbarhet som hänger samman med brist på eget insatsmaterial – det kan medföra en beroendeställning till huvudkonkurrenterna, som i högre utsträckning är vertikalt integrerade. Förvärv av t.ex. företag med vissa typer av insatsmaterial är en möjlighet att minska denna sårbarhet.

4.3 Vägverket Konsult

Allmänt

Vägverket Konsult är den näst största av de tre affärsenheterna inom myndigheten. I likhet med de två andra bildades den 1996, drivs på affärsmässig grund och är nästan helt konkurrensutsatt. De ca åtta procent av verksamheten är inte konkurrensutsatt avser den trafikmätning som genomförs åt Vägverket.

Affärsidé och mål

Det övergripande målet för affärsenheten är att ha en lönsamhet i nivå med branschgenomsnittet. Vidare siktar man på att vara en av de större aktörerna inom sitt verksamhetsområde, vara innovativa

och driva teknik- och metodutveckling i vägtransportsektorn, samt expandera på marknaden utanför Vägverket.

Organisation och styrning

Vägverket Konsult bedriver verksamhet i hela landet och är organisatoriskt uppdelad i fem affärsområden: Nord, Mitt, Syd, Väg- och trafik, samt Bro och tunnel. Affärsområdet har också en enhet som arbetar specifikt mot utlandet.

Vägverket Konsult har ett konsultråd (interimstyrelse) som består av 11 personer inklusive affärsenhetschefen och generaldirektören för Vägverket. Internstyrelsen sätter bland annat lönsamhetskrav, som ska vara på samma nivå som för branschen i övrigt.

Verksamhet

VV Konsults verksamhet omfattar vägar, broar, järnvägar och övriga markanläggningar. VV Konsult erbjuder tjänster inom: planering, projektering, konstruktion, byggledning och kontroll, utredningar och tjänster inom miljö-, estetik-, trafiksäkerhets- och trafikteknikområdet samt väginformatik och trafikrelaterad information.

Personal

Antal anställda år 2006 uppgick till 522. De senaste åren har antalet anställda minskat med cirka 30 personer. Medelåldern bland personalen var 2006 drygt 43 år.

Försäljning och marknad

Den svenska marknaden för tekniska konsulter inom infrastrukturområdet omsätter ungefär fyra miljarder kronor varje år. I grova drag kan marknaden för teknikkonsulter delas in i följande kategorier: Bygg (bostäder, övriga hus, industribyggnader); Projektledning; Miljö/Utredningar/Trafik; Infrastrukturanläggningar; övriga anläggningar. Av dessa är Vägverket Konsult verksam inom

Projektledning, Miljö/Utreddningar/Trafik samt Infrastrukturanläggningar.

Förra året uppgick Vägverket Konsults totala försäljning till 447 miljoner kronor. Merparten av omsättningen kommer från försäljning av konsulttjänster som rör investeringar, drift och underhåll. En mindre del, knappt 15 procent, kommer från analyser av utnyttjandet av infrastrukturen, såsom trafikinformation och trafikanalys/planering. När det gäller dessa tjänster har Vägverket Konsult i det närmaste en monopolställning på marknaden. Förstudier för investeringar i mark, väg och järnväg svarade för nio procent av omsättningen. Miljöutredningar och övriga utredningen stod för knappt 10 procent av intäkterna.

Den externa försäljningen har ökat över tid och utgör i dag ca 30 procent av den totala omsättningen.

Kunder

Precis i fallet med Vägverket Produktion är den dominerande kunden för Vägverket Konsult myndigheten Vägverket. År 2006 svarade Vägverket för knappt 70 procent av affärsområdets omsättning. Utanför Vägverket är Banverket den enskilt största kunden och stod för drygt fem procent av omsättningen. Faktureringen till kommunerna svarade för ca 13 procent av omsättningen. Den absoluta merparten av försäljningen av konsulttjänster sker således till den offentliga sektorn.

Konkurrenter

Det finns ett relativt stort antal konsultföretag som är verksamma inom Vägverket Konsults marknad. År 2005 fanns det ett tiotal företag med en omsättning överstigande 100 miljoner kronor. Nedan beskrivs i korta ordalag huvudkonkurrenterna.

WSP

WSP Group, ett engelskkontrollerat bolag, har förvärvat det stora svenska konsultbolaget J&W som namnändrats till WSP och är en stor och bred teknikkonsult med ca 2000 svenska medarbetare. Sverige är efter Storbritannien, WSP:s största marknad.

Ramböll

Ramböll, ett danskkontrollerat bolag, har förvärvat det stora svenska konsultbolaget Scandiakonsult som namnändrats till Ramböll. Generellt för både WSP och Ramböll är att kontrollen över bolagen har flyttat från Sverige och de svenska enheterna styr enbart över den nationella svenska marknaden, efter att tidigare haft en relativt omfattande utlandsverksamhet.

Grontmij

Grontmij, ett holländskkontrollerat bolag, har förvärvat Carl Bro som var ett danskkontrollerat bolag, ägt av Bure. Carl Bro hade tidigare förvärvat det svenska bolaget Sycon med ca 800 medarbetare. Sycon var en sammanslagning av Sydkraft konsult, Confortia samt Stockholm Konsult. Samtliga tre delar är bolagiseringar av 'inhouse' grupper från i tur och ordning Sydkraft, Fortifikationsverket och Stockholms Kommun.

WS Atkins

WS Atkins är Europas största teknikkonsultbolag med 16000 medarbetare och börsnoterat i London. Bolaget är sedan några år etablerat i Sverige med i dag ca 100 medarbetare. De har nu ökat aktiviteterna, söker aktivt efter uppköpsobjekt och planerar att vara minst 600 medarbetare i infrastrukturektorn i Sverige inom fyra år.

ÅF

ÅF (f.d. Ångpanneföreningen), är börsnoterat i Stockholm och med en ägarstiftelse som kontrollerar ägarstrukturen. ÅF är en traditionell industrikonsult som under ett fåtal år byggt upp en infrastrukturverksamhet med tyngdpunkt på järnvägsteknik, VVS, el och telekom. Verksamheten har expanderat till 700 medarbetare och man arbetar aktivt för att bredda verksamheten mot väg-/gatuprojektering och samhällsplanering.

SWECO

SWECO är Sveriges största teknikkonsultföretag och har en stor bredd och mycket stark samhällsbyggnadsverksamhet. Företaget har en ägarstruktur med en dominerande ägarfamilj, med starkt intresse för konsultbranschen. Under senaste året har man gjort om organisationsstrukturen för att skapa en internationell koncern med ca 4500 anställda. Det svenska dotterbolaget är dock fortfarande störst med hälften av de anställda.

Tyrens

Tyréns ägs av en stiftelse vilket innebär att det är skyddat från uppköp. Företaget har totalt ca 600 medarbetare varav drygt 300 inom infrastruktursektorn. De agerar enbart inom Sverige.

Förutom ovanstående bolag finns det internationella bolag som gör inbrytningar på den svenska marknaden samt en rad mellan-stora och små aktörer, som till exempel Rejlers. Flera av de senare är presumtiva uppköpskandidater i de stora internationella bolagens jakt på marknadsandelar och dominans.

Med anledning av den ökade närvaron av internationella teknik-konsultbolag kan man förvänta en ökat konkurrenstryck.

Tabell 2 redovisar försäljning och marknadsandelar för Vägverket Konsults marknad.

Tabell 2. Försäljning och marknadsandelar avseende Vägverket Konsults marknad

Företag	Omsättning (mnr)	Marknadsandel (%)
Vägverket Konsult	442	11
SWECO	830	20
WSP	605	15
Ramböll	530	13
Tyrens	275	7
Gromtmij	100	2
<i>Övriga</i>	<i>1300</i>	<i>31</i>

Ekonomi

Omsättningsutveckling

Vägverket Konsult har haft en relativt svag omsättningsutveckling de senaste fem åren. Omsättningen har endast ökat marginellt under perioden. Omsättningstillväxten för enheten har varit väsentligt lägre än för huvudkonkurrenterna.

Debiteringsgraden har de senaste åren legat 6–7 procentenheter under branschgenomsnittet. Den senaste tiden har dock debiteringsgraden markant förbättrats.

Resultat

Såväl resultat som rörelsemarginal för Vägverket Konsult har legat i underkant av konkurrenternas. Resultatet efter finansiella poster per anställd har under perioden 2001–2006 legat ca 20000–30000 kronor längre än genomsnittet för övriga teknikkonsultföretag. Under 2007 har dock en betydande lönsamhetsförbättring kunnat skönjas.

Framtidsutsikter

Vägverket Konsult bedöms ha goda möjligheter att förbättra sina affärskritiska färdigheter och lönsamheten i verksamheten genom att utveckla kompetensen inom tidiga projektskeden; utveckla förmågan att leda stora komplexa projekt; utveckla närvaron i tillväxtregionerna samt fokusera på projekt med högre lönsamhetspotential. Det ligger också en potential att öka marknadsandelarna utanför den statliga sektorn.

De primära hot som finns mot en positiv utveckling ligger i den sårbarhet som härrör från att vara så beroende av en enda kund, Vägverket. Ett ändrat upphandlingsbeteende från Vägverket kan innebära problem för Vägverket Konsult. Enheten är också som de flesta andra kunskapsorganisationer sårbara för förlust av nyckelpersoner med hög kompetens.

5 Banverket och dess bolagiseringskandidater

I det här kapitlet beskrivs översiktligt Banverket och dess båda bolagiseringskandidater Banverket Produktion och Banverket Projektering.

5.1 Banverket

Allmänt

Banverket är en central förvaltningsmyndighet med ett sektorsansvar för det svenska järnvägstransportsystemet. Sektorsansvaret omfattar både vanlig järnväg och tunnelbana/spårväg. I likhet med Vägverket ska Banverket verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Banverket har en styrelse som ansvarar för myndighetens verksamhet. Styrelsen utses av regeringen. Banverket leds av en generaldirektör, som också utses av regeringen.

Verksamhet

Banverkets verksamheter delas in i sektorsuppgifter, banhållning samt produktion.

I egenskap av sektorsmyndighet har Banverket ett övergripande ansvar för att utvecklingen inom järnvägssektorn går mot ett uppfyllande av de transportpolitiska målen. Banverket axlar detta ansvar genom att kontinuerligt följa vad som händer inom sektorn och vara en samlande, stödjande och pådrivande kraft i förhållande till övriga aktörer inom sektorn.

Banhållningsansvaret innebär förvaltning av järnväg i form av drift, underhåll, trafikledning och investeringar. Det svenska järn-

vägssystemet omfattar ungefär 17 000 km spår inklusive det kapillära nätet som innehåller industri- och hamnspår. Det statliga nätet som Banverket förvaltar utgör ca 80 procent av det totala järnvägsnätet. De resterande delarna av nätet sköts av företag, kommuner eller föreningar. Målet för banhållningsarbetet är att järnvägstrafiken ska kunna framföras säkert, punktligt och med det antal tåg som operatörerna önskar.

Banverkets tredje verksamhetsgren är Produktion. Produktionen sker inom ramen för sju resultatenheter som arbetar på uppdrag av Banverkets förvaltardelar. Resultatenheternas verksamhet omfattar utredningar, projektering, projekt- och byggledning, järnvägsentreprenader samt bygg-, drift- och underhållsproduktion inom järnvägsspecifika områden.

Organisation

Banverket är sedan 1998 uppdelat i förvaltande enheter och producerade enheter där de förra beställer tjänster från de senare. Mynighetens förvaltningsdel har sedan i februari 2007 en ny organisation: Generaldirektörens stab, Leverans- och industridivisionen samt två stödenheter – Expertstöd och Verksamhetsstöd. Verkets producerande enheter är Banverket Projektering, Banverket Produktion, Banverket Järnvägskolan, Banverket Materialservice samt Banverket IT.¹

Under 2006 uppgick antalet anställda till ca 6500. Av dessa arbetade knappt 70 procent i någon av de producerande enheterna.

Finansiering

Banverkets verksamhet finansieras i huvudsak med anslag och därutöver med lån, avgifter och bidrag samt balanserade överskott från uppdragsverksamhet under tidigare år. Innevarande år uppgår Banverkets totala anslag till drygt 14 miljarder kronor. Avgifter och övriga intäkter beräknas uppgå till ca 2 miljarder kronor.

¹ Banverket Produktion består sedan 1 februari i år av "gamla" Banverket Produktion och Banverket industridivisionen.

Resultatenheterna

Banverkets affärsenheter finansierar sin verksamhet via intäkter som de erhåller från att utföra uppdrag åt verkets förvaltande enheter eller åt externa beställare. Merparten av resultatenheternas verksamhet är konkurrensutsatt, vilket innebär att Banverket, i likhet med Vägverket, upphandlar produktionsverksamhet enligt bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling.

All ny- och ombyggnadsverksamhet samt projektering upphandlas i konkurrens. Drift- och underhållsverksamheten är delvis konkurrensutsatt, ca 60 procent av allt drift och underhåll av det statliga järnvägssystemet är upphandlad. Den resterande delen utförs direkt på uppdrag av de förvaltande enheterna.

Resultatenheterna drivs under bolagsliknande former, vilket bl.a. innebär att Banverket ställer krav på nyckeltal och avkastning som är i paritet med branschen, man belastar resultatenheterna med en ”intern skatt” och ställer krav på utdelning. På motsvarande sätt som i fallet med Vägverket Produktion sker för Banverket Produktion en intern anpassning av de sociala avgifterna till en nivå i paritet med de privata företagens i syfte att uppnå samma konkurrensvillkor och förutsättningar.

5.2 Banverket Produktion

Allmänt

Banverket Produktion bildades 1 januari 1998 och drivs som en resultatenhet inom myndigheten Banverket. Banverket Produktion bygger och underhåller spåranläggningar på uppdrag av Banverket, industrier, kommuner, hamnar och andra uppdragsgivare. Verksamheten bedrivs under bolagsliknande former och delvis konkurrensutsatt.

Affärsidé och mål

Affärsidén är att Banverket Produktion levererar kompletta järnvägstekniska tjänster och entreprenader.

Banverket Produktion drivs med en målsättning att marknadsmässig avkastning erhålls på insatt kapital. Målet är att resultatenheten ska ha en rörelsemarginal i linje med branschen i övrigt.

Organisation och styrning

Banverket Produktions organisation är i dag indelad i fem affärsområden, Service, Entreprenad, Maskin, Tele och Verkstad. I början av 2007 genomfördes en sammanslagning mellan Banverket Produktion och Banverket Industridivisionen, och från och med 1 januari 2008 sätts en ny organisation.

Verksamheten bedrivs över hela Sverige samt till viss del i Danmark och Norge. Huvudkontoret är beläget i Borlänge och det finns fem distriktskontor belägna i Luleå, Gävle, Stockholm, Göteborg och Malmö.

Banverket Produktion leds av en internstyrelse på sammanlagt 5 personer. Ordföranden i internstyrelsen har fått beslutanderätt delegerad från Banverkets generaldirektör. Övriga ledamöter är enbart rådgivande i förhållande till internstyrelsen. Utdelning beslutas av internstyrelsen.

Antalet anställda efter sammanslagningen med Banverket Industridivisionen var vid utgången av år 2006 3300.

Verksamhet

Fram till sammanslagningen med Banverket Industridivisionen i början av år 2007 var verksamheten inriktad på drift, underhåll och nybyggnation av spåranläggningar. I och med införlivandet av Industridivisionen har verksamheten breddats i riktning mot järnvägstekniska entreprenader och kompletterande tillverkning. I dag bedrivs verksamheten i följande fyra affärsområden:

Affärsområdet *Service* svarar för drift och underhåll av järnvägsanläggningar och är det största av Vägverket Produktions fyra affärsområden. Närmare två tredjedelar av verksamheten är konkurrensutsatt. Affärsområdet finns representerad över hela Sverige. De främsta kunderna är Banverket, AB Storstockholms lokaltrafik (SL), industriföretag och hamnar. År 2006 omsatte affärsområdet knappt 1,8 miljarder kronor.

Affärsområdet *Entreprenad* (inklusive större delen av före detta Industridivisionen) utför större och mindre järnvägsentreprenader på en marknad som är helt konkurrensutsatt. Entreprenaderna görs inom bana, el, signal och tele (så kallade BEST) och innefattar bl.a. bangårdsombyggnad, ställverksbyten, växelbyten och slipersbyten. Främsta kunden är Banverket men uppdragen utanför Banverket

har ökat under 2006, främst på grund av att Banverket Produktion har agerat som underentreprenör. Omsättningen år 2006 uppgick till 883 miljoner kronor. Till detta ska läggas Industridivisionens omsättning som år 2006 uppgick till 800 miljoner kronor.

Affärsområdet *Maskin* säljer maskintjänster och hyr ut maskiner. Främsta kunden är Banverket. Affärsområdet finns, utöver Sverige, även representerade i Danmark och Norge. Verksamheten omsatte förra året 192 miljoner kronor.

Affärsområdet *Tele* erbjuder installations- och underhållstjänster för tele- och datakommunikation som framför allt är anpassade till järnvägssektorn, och var tidigare en integrerad del i Service och Entreprenad. Främsta kunden är Banverket. Tele är verksamma över hela landet. Omsättning för 2006 var 98 miljoner kronor.

Personal

Banverket Produktion har 3 205 personer anställda, och antalet anställda har sjunkit något under de senaste åren. Åldersstrukturen är relativt jämt fördelad, med ca 20 procent som är 55 år eller äldre.

Marknad och försäljning

Marknaden som Banverket Produktion agerar på är i huvudsak järnvägsrelaterad. Vid byggnation av nya banor är det först när spåret och kontaktledningen ska byggas som Banverket Produktion kommer in bilden. Enheten utför då hela arbetet med byggnation, kanalisering, installation och driftsättning av el-, signal- och teleanläggningar förutom själva byggandet av spåret. Plankorsningar för vägtrafik är också en del i järnvägsanläggningen.

Den stora marknaden för Banverket Produktion är de reinvesterings- samt drift- och underhållsuppdrag som ska göras. De omfattar allt från byten av spår och signalställverk till besiktning, mätning och justering av anläggningarna för att upprätthålla en förväntad standard utan hastighetsnedsättningar och driftstörningar. Reinvesteringsarbeten inom signal-/teleteknik innebär ofta att anläggningar ska uppgraderas med ny modernare teknik med krav på ökad kapacitet och funktion. Vanligtvis byts hela eller delar av anläggningen ut. Inom drift- och underhåll utförs ett förebyggande underhåll som ska minska antalet insatser för felavhjälpning vid

akuta störningar. Övriga arbeten som är relaterade till järnvägsdriften är ogräsbekämpning, dräneringsarbeten och snöröjning.

Den sammanslagna resultatenheten, Banverket Produktion, omsatte ca 3,8 miljarder kronor under 2006. Av Banverket Produktions omsättning under 2006 kom 83 procent från Banverket.

Kunder

Den helt dominerande kunden är som sagt Banverket. Kundkategorier utanför Banverket, dvs. externa kunder, utgörs av kommuner, hamnar, industrispårägare, bygg- och järnvägsentreprenörer samt övriga spårägare. De enskilt största kunderna utanför Banverket under 2006 var SL och Botniabanan AB. Enstaka uppdrag utförs åt järnvägsförvaltningarna i Norge och Danmark. Vidare har Banverket Produktion några gånger agerat som underentreprenörer till sina konkurrenter.

Konkurrenter

Banverket har i dag två huvudsakliga konkurrenter: Svensk Banproduktion och Balfour Beatty².

Svensk Banproduktion

Svensk Banproduktion, bildades år 2003. Företaget ägs i dag till 100 procent av holländska Strukton Railinfra, som i sin tur ägs av det holländska företaget Strukton Groep med säte i Holland. Strukton Groep omsätter ca 7 800 miljoner kronor (2005) och har ca 3 500 anställda. Svensk Banproduktion har sin huvudsakliga verksamhet i Stockholmsområdet inom framför allt tunnelbanan, där man utför uppdrag åt SL. År 2006 omsatte verksamheten 572 miljoner kronor. Företaget är specialiserat på att bygga, förnya och underhålla

² Balfour Beatty köpte i somras Carrillions nordiska verksamhet. Carillion Sverige AB:s verksamhet bedrevs fram till år 2003 under namnet Swedish Rail Systems då det köptes upp av den brittiska järnvägskoncernen Carillion Plc. Carillion Plc koncernen har sitt säte i Storbritannien, och omsätter 60 000 miljoner kronor och har ca 40 000 anställda. Carillion:s svenska verksamhet omsatte förra året 390 miljoner kronor. Den svenska verksamheten har säte i Malmö och regionkontor i Göteborg, Stockholm och Boden och har 252 anställda. Verksamheten utgörs av nybyggnad och underhåll av spåranslagningar med en inriktningen inom ban, el och kontaktledning, signal och tele (BEST). Carillion Rail AB fick en kapitaltäckningsgaranti från moderbolaget under 2006.

spåranläggningar för järnväg, tunnelbana och spårväg. Bolaget utför underhåll, drift, förvaltning och upprustningsarbeten för tunnelbanan samt järnvägar och spårvägar i Sverige. Största kunderna är SL och Banverket. Verksamheten delas in i fyra teknikgrenar Bana, El, Tele och Signal. Antalet anställda är ca 300.

Balfour Beatty

Balfour Beatty Rail bedriver i Sverige främst verksamhet inom elektrifieringsområdet och omsatte förra året 500 mnkr.

Balfour Beatty Rail AB är ett helägt dotterbolag till den brittiska koncernen Balfour Beatty Investment Holdings Limited med säte i London. Koncernen omsätter ca 83 miljarder kronor och har ca 30 000 anställda. Koncernens verksamhet är indelad i följande områden: Byggnation, Anläggning, Järnvägsinfrastruktur samt Investering. Den svenska verksamheten har huvudkontor i Västerås och har 78 anställda. Verksamheten består av tre affärsområden Kraftförsörjning, Järnvägsentreprenad samt Signal och Telekommunikation. Balfour Beatty är främst specialiserade på järnvägsentreprenader innehållande spårbyggnation och kontaktledningsmontage samt anläggningar för järnvägs elektrifiering med kompetens inom kraftförsörjning. Under 2007 köpte som sagt Balfour Beatty konkurrenten Carillion Rail, vilket breddat verksamheten och närmast fördubblat omsättningen till närmare 800 miljoner kronor. Det nya bolaget har ca 380 anställda.

Tabell 3 redovisar marknadsandelar för Banverket Produktionsmarknad avseende år 2006 (avser drift och underhåll),

Tabell 3. Marknadsandelar för Banverket Produktionsmarknad

Företag	Marknadsandel (%)
Banverket Produktion (konkurrensutsatta uppdrag)	42
Banverket Produktion (ej konkurrensutsatta uppdrag)	43
Svensk Banproduktion	10
Balfour Beatty/Carillion	5

Ekonomi

Omsättningsutveckling³

De senaste tre åren har Banverket Produktions omsättning varierat. År 2005, som var ett starkt år, uppgick omsättningen till knappt 3,9 miljarder kronor. Året efter sjönk omsättningen med drygt 200 miljoner kronor. Förra året innebär omsättningsmässigt en ökning, med ca 2 procent, till drygt 3,7 miljarder kronor. Det var det "gamla" Banverket Produktion som stod för ökad försäljning. Industridivisionen minskade samma år försäljningen, i mångt och mycket till följd av ökad konkurrens, både internt och externt.

Resultat

Banverket Produktions resultat har varierat de senaste åren. De tre senaste åren har rörelseresultatet efter finansiella poster varit, 26 miljoner kronor, 73 miljoner kronor, samt 36 miljoner kronor. Det relativt goda resultatet år 2005 förklaras till del med en ökad fakturering till följd av stormen Gudrun, och till en del av att Banverket i början av det året beslutade att kompensera Banverket Produktion och Banverket Industridivisionen för de högre lönekostnader som dessa enheter har jämfört med konkurrenterna. Subventionen uppgick år 2005 till 49 miljoner kronor och år 2006 till 52 miljoner kronor.

Rörelsemarginalen har de tre senaste åren varit 1,0% , 2,1 % samt 1,2 %.

Framtidsutsikter

Det finns helt klart en potential för Banverket Produktion att utveckla verksamheten och öka lönsamheten. Den nordiska järnvägsentreprenadmarknaden håller successivt på att öppnas upp, vilket innebär större möjligheter till samarbeten över gränserna och fler affärsmöjligheter. En expansion över gränserna förutsätter sannolikt en bolagisering. Det pågår en utveckling mot funktionsentreprenader, vilket gynnar Banverket Produktion som har ett heltäckande produktutbud och kompetens. Sist men minst står av allt

³ Omsättnings- och resultatutveckling baseras på den historiska utvecklingen som justerats proforma.

att döma hela järnvägssektorn i början på en mycket positiv utveckling med ökad efterfrågan som hänger samman med de långsiktiga miljöfrågorna och högre bränslepriser generellt för konkurrerande trafikslag. Detta kommer att gynna alla aktörer i branschen, inklusive Banverket Produktion.

Samtidigt kommer troligen konkurrensen att öka framöver om Banverket Produktion bolagiseras. De företag som i dag är etablerade på marknaden kommer sannolikt att vädra morgonluft vid en bolagisering, investera mer och flytta fram positionerna. Ett annat hot ligger i resursbrist och ökad konkurrens om kompetent personal – en utveckling som kan leda till en lönespiral med ökade kostnader som följd.

5.3 Banverket Projektering

Allmänt

Banverket projektering är en resultatenhets inom Banverket och har sedan den 1 juli 2001 varit konkurrensutsatt och drivits enligt affärsmässiga principer.

Affärsidé och mål

BV Projektering har som mål att vara Sveriges ledande konsult inom järnvägssektorn på utredningar, projektering samt projekt- och byggledning. Banverket Projekterings affärsidé utgår från värdegrunden och lyder: ” Med unik järnvägskompetens och långsiktiga relationer, skapar vi resultat och utveckling för våra kunder.”

Organisation och styrning

Banverket Projektering har en rikstäckande organisation med sex regionala kontor och 10 satellitkontor. Vart och ett av de sex kontoren erbjuder tjänster inom samtliga affärsområden.

Banverket Projekterings har en internstyrelse där alla ledamöter enbart är rådgivande i förhållande till internstyrelsens ordförande. Ordförande har dock beslutsrätt enligt delegation från Banverkets generaldirektör.

Verksamhet

Affärsenheten bedriver konsulterande verksamhet inom det järnvägstekniska området med inriktning på utredningar och projektering av järnvägstekniska infrastrukturanläggningar, byggstyrning samt tekniska tjänster. Verksamheten spänner över alla steg i byggandet av järnväg, från tidiga skeden till förvaltning. Det geografiska området för verksamheten är hela Sverige, Norge och sedan 2006 även Danmark.

Verksamheten är indelad i tre affärsområden: Utredning, Projektering och Projekt- och byggledning. Affärsområdet Projektering står för ca 60 procent av omsättningen. Bygg- och projektledning respektive utredningstjänster står för 25–30 respektive 10 procent av omsättningen,

BV projektering erbjuder utredningar inom alla områden som har med tekniklagen/kompetenserna bana, el signal och tele, mark, geoteknik, miljö och landskap. Tonvikten ligger på BEST (Bana, El, Signal, Tele). Organisationen genomför även samhällsekonomiska utredningar, men upphandlar dessa till stor del.

Marknad och försäljning

Den svenska marknaden för teknikkonsulter vid investeringar i järnvägsinfrastruktur beräknas uppgå till ca 1,3 miljarder kronor. Marknaden för konsulttjänster inom drift och underhåll är väsentligt mindre.

Personal

Antalet anställda var år 2006 443. Banverket Projektering har en relativt jämn åldersfördelning bland personalen.

Kunder

Den helt dominerande kunden är Banverket, som år 2006 svarade för 83 procent av omsättningen. De två enskilt största kunderna förutom Banverket var Botniabanan och SL som stod för fyra respektive 2 procent av omsättningen. Försäljningen till andra teknik-konsulter och entreprenörer utgjorde 5,4 och 2,6 procent av den

totala omsättningen. De senare kundgrupperna växer i betydelse. Botniabanan beräknas vara färdigbyggd 2010–2011, vilket får effekter på Banverket Projekterings kundstruktur.

Konkurrenser

Banverket Projekterings främsta konkurrenser är de privata konsultföretagen WSP, Ramböll, SWECO, ÅF, och Grontmij. Banverket Projektering fakturerar dock nära nog tre gånger så mycket till Banverket som de närmaste konkurrenterna, WSP och SWECO.

Tabell 4 visar försäljning och marknadsandelar för de företag som är verksamma på Banverket Projekterings marknad.

Tabell 4. Marknadsandelar och omsättning avseende Banverket Projekterings marknad år 2006

Företag	Omsättning (mnkr)	Marknadsandel (%)
WS Atkins	26,2	2,8
Banverket Projektering	337	36
Dalco	10	3,2
ÅF	73	7,8
Rejlers	14	1,6
Carl Bro	49	5,3
Consita	8,2	0,9
Ramböll	85	9,1
Intersignal	7,7	0,8
SWECO	100	10,7
SwePro	26	2,8
Vägverket Konsult	29	3,2
WSP	127	13,5
Tyrens	40	4,3

Ekonomi

Omsättningsutveckling

Banverket Projekterings omsättning har minskat år från år sedan 2002. Nedgången förklaras dock att arbetet med SIR upphört. Ren-sar man för det projektet har istället omsättningen ökat och varit bättre eller i nivå med branschen i övrigt.

Debiteringsgraden har de senaste året legat runt 73–74 procent, vilket är något under branschgenomsnittet.

Resultat

Banverket Projektering har visat upp positiva rörelsemarginaler på mellan 4 och 10 procent sedan 2002, vilket är över branschgenomsnittet.

Framtidsutsikter

Banverket Projektering kan utvecklas ytterligare i positiv riktning genom att expandera verksamheten till andra geografiska områden eller teknikområden. Det minskar sårbarheten som ligger i att en så stor del av intäkterna kommer från Banverket. Minskade beställningsvolymerna hos Banverket slår mindre hårt med en bredare kundbas. En bolagisering av Banverket Projektering skulle vara positivt genom att möjliggöra förbättrade anställningsvillkor och utvecklingsmöjligheter för medarbetare. Detta är av stor betydelse i en så kunskapsintensiv verksamhet.

Ett hot mot en fortsatt positiv utveckling ligger i om Banverket bygger upp egna resurser inom samma områden eller om Banverket ändrar upphandlingsstrategi på ett sätt som gynnar konkurrenterna. Hot finns också i risk för dränering av nyckelpersoner, antingen från Banverket eller konkurrenter. Det är också viktigt att inte fokusera för ensidigt på järnvägssidan. Riskerna är då att chanser till nya växande affärgrenar missas.

6 Marknad och konkurrens

I uppdraget ingår att genomföra en omvärldsanalys av den marknad som bolaget eller bolagen kommer att verka på, vilket innefattar att definiera marknaden, identifiera konkurrenter och marknadsandelar samt efterfrågans nutida och framtida utseende och storlek. Detta gjordes delvis i de två föregående kapitlen. Men i uppdraget ingår också att med utgångspunkt från omvärldsanalysen analysera marknadens funktionssätt, bl.a. för att fastställa eventuellt behov av fortsatt statligt åtagande av vissa funktioner. Detta görs i det här kapitlet. I kapitlet görs också en utblick över de nordiska anläggningsmarknaderna avseende byggnation och drift och underhåll av vägar och järnvägar.

6.1 Några utgångspunkter

Diskussionen av marknadernas funktionssätt tar sin utgångspunkt i följande punkter.

Banverket och Vägverket måste ha tillgång till väl fungerande leverantörsmarknader

Både Banverket och Vägverket är i dag organiserade enligt beställar-utförarmodeller där de egna utförarenheterna via upphandling konkurrerar med externa utförare om uppdrag. Det innebär att verken för att kunna fullgöra sina respektive uppgifter är beroende av väl fungerande leverantörsmarknader. Det måste finnas ett utbud av kompetenta och seriösa företag till vilka Vägverket och Banverket kan vända sig och upphandla de väg- och banhållningsrelaterade tjänster de behöver. Trafikverken har både behov av traditionella anläggningsentreprenörer och entreprenörer med mer järnvägsspecifik kompetens. Stort behov av olika typer av konsult-

tjänster finns också. Detta tjänsteutbud måste dessutom finnas överallt där Banverket och Vägverket bedriver verksamhet, dvs. i princip över hela det statliga väg- respektive järnvägsnätet.

En central dimension av en väl fungerande leverantörsmarknad är fungerande konkurrens

Det räcker emellertid inte med att det överallt finns företag till vilka verken kan vända sig för att upphandla tjänster. Det måste också finnas möjligheter till konkurrens, dvs. att det finns mer än en leverantör som vill och kan tillhandahålla de efterfrågade tjänsterna. Betydelsen av konkurrens för effektivitet, kreativitet och dynamik kan inte överskattas. Såväl teori som empiri visar nämligen att fungerande konkurrens mellan säljare på en marknad i allmänhet leder till en kostnadseffektiv produktion och hög kvalitet på de produkter som levereras. Därtill tenderar konkurrens att frambringa innovationer i form av nya och bättre produktionsprocesser och produkter. Att ha tillgång till leverantörsmarknader som präglas av konkurrens är således centralt för både Banverket och Vägverket.

Konkurrensen på en marknad bestäms av en mängd olika faktorer

Det är många olika faktorer som bestämmer hur en marknad fungerar konkurrensmässigt:

Antalet producenter Ju fler producenter som är aktiva på marknaden desto hårdare brukar i allmänhet konkurrensen bli. Därmed inte sagt att det nödvändigtvis krävs många producenter för god konkurrens. Under vissa förutsättningar kan konkurrensen bli knivskarp med bara två producenter. Erfarenhetsmässigt brukar dock 4–6 producenter vara en tumregel för det antal säljare som behövs för att konkurrensen ska bli tillräckligt hård för att skapa de drivkrafter som främjar effektivitet i resursanvändningen.

Fördelningen av marknadsandelar Konkurrensen gynnas i allmänhet av om åtminstone de två–tre största företagen på marknaden är ungefär lika stora. Det är inte bra för konkurrensen om en producent har en alltför dominerade ställning.

Frånvaron av inträdesbarriärer Om det är lätt för nya företag att komma in på en marknad kan blotta hotet om inträde påverka konkurrensen positivt.

Relationsspecifika investeringar Investeringar i maskiner, teknologi, kunskap m.m. som förlorar mycket av sitt värde utanför den aktuella branschen tenderar att fungera som utträdesbarriärer och skärper därigenom konkurrensen.

Variationer i efterfrågan Konkurrensen på en marknad där efterfrågan varierar mycket tenderar att vara hårdare än konkurrensen på en marknad där efterfrågan är mer stabil.

Branschhistoriken En marknad med en historia av kartellbildningar, samarbete i någon form mellan de dominerande producenterna tenderar att fungera sämre konkurrensmässigt än marknader utan sådana negativa inslag.

Bristande konkurrens kan hanteras på olika sätt

Om konkurrensen på en marknad är bristfällig kan olika åtgärder i syfte att stärka konkurrensen vidtas. Den mest naturliga och bästa åtgärden är att få in fler aktörer på marknaden. Att riva inträdesbarriärerna är därvid viktigt. På en upphandlingsmarknad spelar beställarkompetensen stor roll i detta avseende. Förfrågningsunderlag bör inte innehålla villkor som i onödan utestänger potentiella leverantörer och de bör finnas på engelska för att underlätta för utländska företag att lämna anbud. Fördelningen av risker mellan beställare och utförare är också en nyckelfråga för att få företag att lämna anbud. Beställaren kan också förbinda sig att tillhandahålla strategiska insatsvaror till de företag som lämnar anbud. Detta kan ske genom att beställaren först upphandlar de strategiska insatsvarorna och sedan upphandlar själva entreprenaden. Slutligen är det viktigt att åstadkomma konkurrensneutralitet mellan leverantörerna på marknaden. Råder inte konkurrensneutralitet finns det risk att vissa företag tvekar att gå in på marknaderna, vilket gör att bristande konkurrensneutralitet i praktiken kan fungera som en form av inträdesbarriär.

Fungerar inte detta eller bedöms vara svårt att genomföra måste andra åtgärder vidtas. En kraftfull åtgärd är att skaffa sig egen produktionskapacitet och låta en del av produktionen utföras internt och upphandla resten. För att undvika den konkurrensneutralitetsproblematik som mer eller mindre alltid uppstår när den egna

enheten ska konkurrera med externa leverantörer bör den egna enheten inte konkurrera om volym som köps externt. Den stora vinsten med att båda producera själv och köpa produktion utifrån är att beställaren kan använda information om kostnader och lönsamhet från den egna produktionsenheten i förhandlingar med oberoende leverantörer. Företaget kan hota med att i större utsträckning använda marknaden i syfte att disciplinera den interna produktionsenheten, och använda ett omvänt hot för att disciplinera sina externa leverantörer.

En konsekvens av att ha en egen produktionskapacitet är att marknadens storlek i termer av den volym som beställaren efterfrågar minskar relativt det fall då hela verksamheten handlas upp i konkurrens, vilket i sin tur kan innebära att stordriftsfördelar kan gå förlorade med högre produktionskostnader som följd. Risken finns också att utbudet av potentiella leverantörer skulle minska. Mot detta talar emellertid att en del av inträdeskostnaden i offentlig upphandling är endogen, vilket betyder att marknadens storlek kanske inte i någon nämnvärd utsträckning påverkar antalet leverantörer. Det ska dock understrykas att denna strategi främst bör övervägas i det fall då konkurrensen på leverantörsmarknaden inte bedöms fungera på ett tillfredställande sätt.

6.2 Den svenska anläggningsmarknaden

6.2.1 Allmänt

Den svenska anläggningsbranschen omsätter drygt 80 miljarder kronor per år om man räknar in drift och underhåll

Alla fyra bolagiseringskandidaterna kan sägas vara verksamma på den svenska anläggningsmarknaden – om än i olika roller och delar av branschen. Som anläggningar räknas vägar och gator, post- och telekommunikation, samfärdslinor, vatten- och reningsverk samt el- och värmeverk. Den totala byggmarknadsvolymen beräknas enligt Sveriges Byggindustrier till ca 223 miljarder kronor under 2006, varav anläggningsmarknaden svarande för ca 61 miljarder kronor. Reinvesteringar och underhåll av befintliga anläggningar beräknas uppgå till ca 20 miljarder kronor per år. Således utförs det varje år arbeten inom den svenska anläggningsbranschen till ett värde av ca 81 miljarder kronor.

Investeringsnivåerna i branschen antas ligga stabilt de närmaste 7–8 åren

Anläggningsmarknaden väntas drivas av offentliga infrastrukturinvesteringar, främst väginvesteringar men även järnvägsinvesteringar. Investeringar i statliga väg- och järnvägsnät beräknas ligga relativt stabilt de närmaste 7–8 åren. Vissa omprioriteringar mellan näten kan komma att ske på grund av politiska prioriteringar. För närvarande ser regeringen över investeringsplanerna och kommer att presentera en infrastrukturproposition våren 2008. Anslagen till drift och underhåll av transportinfrastrukturen förväntas också ligga relativt stabilt kring 4 miljarder kronor respektive och 3,5 miljarder kronor per år på väg- respektive järnvägssidan .

Priserna i bygg- och anläggningsbranschen är konjunkturberoende

Det finns ett tydligt konjunktorellt mönster i byggsektorn i stort. I tider när konjunkturen är stark uppstår det snabbt brist på såväl byggmaterial som personella resurser, vilket tenderar att pressa upp kostnadsläget i branschen och gör det dyrare för byggherrarna. I sämre tider när den ekonomiska aktiviteten i ekonomin som helhet är lägre får företagen i branschen problem med ledig kapacitet och sjunkande vinstmarginaler. Det här konjunktorella beteendet finns också i väg- och järnvägssektorn men är inte lika markant. En starkt bidragande orsak till detta är att investeringar i nya vägar och järnvägar styrs av politiska beslut och planeringsprocesser. Som redan nämnts tenderar drift- och underhållsvolymer inom väg- och järnvägssektorn att vara relativt stabila år från år. För närvarande befinner sig branschen i en högkonjunktur med ett högt kostnadsläge som fördyrat flera pågående projekt.

Offentliga aktörer dominerar på beställarsidan

Vägverket och Banverket intar en särställning bland beställarna i anläggningsbranschen. Av de 10 största beställarna under perioden 2000–2004 svarade dessa båda verk för tillsammans nästan 75 procent av efterfrågan. Andra stora beställare av anläggningsentreprenader är gatukontoren i de större svenska städerna och myndigheterna Luftfartsverket och Fortifikationsverket.

Antalet producenter i anläggningsentreprenadbranschen har minskat successivt över tid

Under 1970-talet bestod den svenska bygg- och anläggningsmarknaden av ett stort antal större och medelstora företag. Konkurer och uppköp har gjort att antalet större aktörer har minskat kraftigt. Den svenska anläggningsentreprenadbranschen domineras i dag av fyra

stora och rikstäckande aktörer: Skanska, NCC, Peab samt Vägverket Produktion. Övriga företag i anläggningsentreprenadbranschen är väsentligt mindre och verkar oftast på lokala marknader.

Anläggningsbranschen har haft konkurrensproblem

Konkurrensverket menar att bygg- och anläggningsbranschen kännetecknas av många problem och dålig konkurrens. Ett är den oligopolliknande strukturen där de största företagen är mycket stora i förhållande till övriga företag på marknaden och därtill i flera fall vertikalt integrerade. Det senare innebär att de större företagen inom den egna verksamheten producerar vitala insatsvaror som ballast, betong och asfalt. Kombinationen av storlek och vertikal integration skapar konkurrensfördelar för de större företagen gentemot de mindre. Ett annat problem är att det är svårt för nya företag att ta sig in i branschen, vilket bland annat har att göra med att inträdeshindren är stora då det krävs omfattande investeringar i anläggningar och maskiner för att kunna etablera sig inom bergkrossverksamhet och cementtillverkning. Ett tredje problem är att det förekommit kartellbildningar mellan de stora marknadsaktörerna.

Underentreprenörer spelar en viktig roll

I stor utsträckning anlitar de stora entreprenörerna fristående konsulter, underentreprenörer, åkare och enskilda entreprenadmaskinföretag för att utföra arbeten inom anläggningsentreprenaderna. Lastbilscentraler och entreprenadmaskinföreningar spelar ofta en betydelsefull roll för samordning och prissättning av produktionsresurserna som deras medlemmar ställer till förfogande åt de stora entreprenadföretagen.

6.2.2 Vägverkets leverantörsmarknad avseende byggande och drift av vägar

Nybyggande av vägar och gator har sedan lång tid upphandlats i konkurrens och nya upphandlingsmetoder vinner successivt mark

Nybyggande av vägar, broar och tunnlar har Vägverket sedan länge upphandlat i konkurrens. Den dominerade upphandlingsformen har varit och är fortfarande utförandeentreprenaden. Det pågår dock sedan några år en utveckling mot större inslag av s.k. funktionsupphandlingar. Förväntningar finns på att detta ska kunna leda till högre effektivitet.

Leverantörsmarknaden avseende byggande av nya vägar bedöms i huvudsak fungera

Vägverket anser att vid nybyggnad av vägar, broar och tunnlar så finns det i dag en fungerande leverantörsmarknad. Marknaden är förvisso koncentrerad till ett fåtal mycket stora entreprenörer men i flertalet upphandlingar bedöms konkurrensen om uppdragen vara tillfredsställande.

Det finns inget klart samband mellan storleken på projekten och antalet företag som lämnar anbud. I genomsnitt lämnas det in drygt tre anbud per investeringsprojekt. De projekt som förefaller röna det största intresset från leverantörerna är projekt av en storlek som ligger mellan 500 miljoner kronor och 1 miljard kronor. På de riktigt stora projekten är dock intresset mindre – i genomsnitt lämnas endast två anbud per investeringsprojekt som överstiger 1 miljard kronor.

Det förekommer att större entreprenadföretag från övriga Norden, Tyskland och England lämnar anbud och vinner uppdrag.

Fler aktörer skulle stärka konkurrensen

Det finns indikationer på att konkurrensen om riktigt stora projekt på den svenska anläggningsmarknaden den senaste tiden inte har varit lika intensiv som tidigare. Från ett beställarperspektiv är detta oroväckande. Det är angeläget att få in fler företag som är med och konkurrerar om uppdragen. Utländska aktörer som kan komma att

öka sin närvaro är bl.a. Veidekke, Mesta A/S, Lemcon, Bilfinger & Berger, Per Aarsleff A/S, E.Phil & Son A/S med flera.

Marknaden för drift och underhåll har varit helt konkurrensutsatt sedan år 2001 med lyckat resultat

Marknaden för drift och underhåll av vägar har inte varit konkurrensutsatt lika länge som marknaden för nyinvesteringar. Fram till år 1991 utförde Vägverket drift och underhåll av det statliga vägnätet i egen regi. Först år 1992 började delar av drift- och underhållsverksamheten att konkurrensutsättas – en process som avslutades nio år senare. De utvärderingar som gjorts av konkurrensutsettningsreformen visar på ett hela taget gott resultat. Kostnaderna har minskat väsentligt – en siffra som brukar nämnas i sammanhanget är en 20-procentig kostnadsreduktion till följd av införandet av konkurrens – utan att kvaliteten i väghållningen blivit lidande.

Konkurrensläget på driftsidan liknar nybyggnation

Vägverkets driftentreprenörer domineras av de fyra stora anläggningsföretagen med Vägverket Produktion som den största med ca 60 procent av uppdragen. NCC, Peab och Skanska delar på resten förutom de tre procent som fördelas mellan fem mindre entreprenörer. De stora entreprenörerna anlitar i sin tur i olika grad men generellt en mycket stor andel lokala underentreprenörer i uppdragen. Dessa arbetar vanligtvis åt samtliga större entreprenörer och är i vissa områden stora och dominerande på lokal marknad.

Konkurrenstrycket mätt i antalet inlämnade anbud är i stort det samma som för investeringarna – i snitt lämnas tre anbud per upphandling. Även här finns det vissa regionala variationer som dock är större än för investeringsprojekten.

Vissa konkurrensneutralitetsproblem finns

Som redan nämnts har Vägverket ända sedan man började upphandla väghållningstjänster försökt skapa konkurrensneutrala villkor mellan de egna produktionsresurserna och de privata entreprenörerna. Detta har dock inte hindrat att kritik riktats mot Vägverket för just bristande konkurrensneutralitet.

I RRV:s granskning av Vägverkets konkurrensutsättning av drift och underhåll framkom att det fanns en stark skepsis bland de privata entreprenörerna på marknaden rörande om Vägverket Produktion tävlade på lika villkor.¹ Misstron baserades på två omständigheter.

Den första omständigheten var de direktupphandlingar som Vägverket gjorde av Vägverket Produktion. När konkurrensutsättningen inleddes 1992 var det statliga vägnätet uppdelat i ca 125 driftområden. Med start 1992 började Vägverket upphandla några av dessa i konkurrens. De resterande drift- och underhållsuppdragen tilldelades Vägverket Produktion. De privata entreprenörerna misstänkte att Vägverket Produktion korssubventionerade uppdrag vunnit i konkurrens med medel från direktupphandlade uppdrag. En indikation på detta var att lönsamheten var högre för den icke konkurrensutsatta delen.

Den andra omständigheten var Vägverket Produktions prissättning som, menade de privata entreprenörerna, föreföll ta hänsyn till andra faktorer än lönsamhet. Detta indikerade, enligt entreprenörerna, att Vägverket Produktions faktiska bedömningar rörande prissättningen ibland skiljer sig från vad som skulle vara företagsekonomiskt motiverat. Annorlunda uttryckt var anbudspriserna för låga för att kunna ge lönsamhet. RRV var dock noggranna med att poängtera att några konkreta belägg för korssubventionering eller underprissättning inte presenterats.

Kritik har även riktats på senare tid. I en färsk rapport från Svenskt Näringsliv framgår att privata företagare upplever att konkurrensen med Vägverket Produktion inte är konkurrensneutral.² Man menar att Vägverket Produktion har konkurrensfördelar till följd av sin ställning som en resultatenhet inom Vägverket. Konkurrensfördelarna härrör bl.a. från att Vägverket Produktion aldrig kan gå i konkurs, att Vägverket Produktion kan täcka sina fasta kostnader i upphandlingar som inte är konkurrensutsatta, samt att det förekommer skillnader när det gäller krav på försäkringar, viten och skadestånd.

Min bedömning är att det ligger en del i denna kritik. Exempelvis betalar i dag Vägverket en del av Vägverket Produktions lönekostnader – Vägverket kallar själva det en ”konkurrensneutralitetsfrämjande justering”. Anledning till att denna justering är att

¹ Riksrevisionsverket, *Sex år med beställar/utförarmodellen – en granskning av Vägverkets konkurrensutsättning av drifttjänster*. RRV 1998:59.

² Svenskt Näringsliv, *Osund statlig konkurrens slår ur privat verksamhet*, Oktober 2006.

många anställda på Vägverket Produktion går på ett annat kollektivavtal än anställda hos de privata konkurrenterna. Det har också, såvitt jag kan förstå, förekommit även på senare tid att Vägverket Produktion har erhållit uppdrag direkt av Vägverket. Det rör sig dock bara om enstaka projekt och i sammanhanget mindre belopp. Från ett konkurrensneutralitetsperspektiv är dessa företeelser dock inte bra. Det skapar en misstro från de privata entreprenörerna som kan skada förtroendet för Vägverket och som i värsta fall medför att de väljer att inte satsa på marknaden. Samtidigt är det viktigt att framhålla att Vägverket verkligen försökt skapa konkurrensneutrala villkor.

6.2.3 Marknaderna för nybyggande och drift och underhåll av järnvägar

Järnvägsentreprenadmarknaden kan delas in i järnvägsspecifik produktion och icke järnvägsspecifik produktion

Produktionsverksamhet inom järnvägssektorn kan grovt sett delas in i produktion som är järnvägsspecifik och produktion som inte är järnvägsspecifik. Den förstnämnda kategorin är sådan verksamhet som är unik för järnvägen eller som kräver betydande kunskaper om järnvägens drift- och säkerhetsmiljö. Arbeten med ballast, kontaktledningar, spår och växlar, signalsystem, ställverk och vissa teleanläggningar är exempel på järnvägsspecifik produktion. Säkerhetsarbetet vid alla arbeten på eller nära själva järnvägen räknas också till järnvägsspecifik produktion. När det gäller järnvägsspecifik produktion har denna historiskt sett utförts i Banverkets egen regi³. Den icke-järnvägsspecifika produktionen utgörs i huvudsak av mark-, bro- och tunnelarbete. I princip skiljer sig denna typ av produktion inte från annan produktionsverksamhet inom anläggningsbranschen. Den icke-järnvägsspecifika produktionen har sedan länge utförts av bl.a. de stora svenska entreprenadföretagen.

³ Banverket bildades 1988. Innan dess bedrevs den järnvägsspecifika produktionen inom ramen för det vertikalt integrerade Statens Järnvägar.

För den icke-järnvägsspecifika produktionen finns en fungerande leverantörsmarknad

När Banverket ska upphandla nybyggnation av icke-järnvägsspecifika anläggningar finns det en etablerad och i huvudsak fungerande leverantörsmarknad att vända sig till. Precis som på väganläggningssidan domineras denna av Skanska, NCC, Peab och Vägverket Produktion. Men det finns också inslag av utländska aktörer på marknaden, om än i begränsad omfattning. Det finns vidare några mindre svenska företag som verkar på regional basis, antingen i funktion av underentreprenörer till de stora entreprenörerna eller som lämnar anbud på mindre entreprenader.

Konkurrensutsättningen av den järnvägsspecifika produktionen är en relativt ny företeelse

Som nämndes ovan har merparten av den järnvägsspecifika produktionen utförts i Banverkets egen regi. Det var först år 2000 som den järnvägsspecifika produktionen började upphandlas i konkurrens i någon större skala. År 2000 beslutade Banverkets styrelse att konkurrensutsetta de egna resultatenheterna enligt följande schema:

- Konsulttjänsterna skulle börja upphandlas i konkurrens med start 1 januari 2000 och processen vara avslutad ett och ett halvt år senare.
- All ny- och ombyggnadsproduktion skulle vara konkurrensutsett den 1 juli år 2000.
- Drift- och avhjälpande underhåll skulle upphandlas i konkurrens med start den 1 januari 2002. Fram till och med början av år 2007 hade 57 procent av drift och underhållarbetena på och längs det statliga järnvägsnätet upphandlats i konkurrens, vilket innebär 43 procent av volymen tilldelades Banverket Produktion. Konkurrensutsättningen bedöms vara avslutad runt år 2012.

Banverkets strategi när det gäller konkurrensutsättningen av den järnvägsspecifika produktionen, framför allt drift- och avhjälpande underhåll har varit att skynda långsamt. Man har börjat med att upphandla mindre komplicerade entreprenader och successivt närmat sig mer komplicerade entreprenader. Upphandlingen av driften

av spårsystemet kring Stockholm Central, med all den komplexitet som denna innefattar, ligger till exempel sent i upphandlingsplanen. Banverket är mycket måna om ha kontroll över utvecklingen så att inte banhållningen äventyras vad gäller säkerhet, punktlighet och tillgänglighet.

Även Banverket har gjort betydande ansträngningar för att skapa konkurrensneutrala villkor. I likhet med Vägverket subventionerar man dock en del av den egna produktionsenheten Banverket Produktions lönekostnader eftersom dessa till följd av ett annat avtal är högre än konkurrenternas. Det är viktigt att påpeka att man gör detta för att villkoren ska utjämnas och inte för att den egna enheten ska gynnas.

Erfarenheterna av konkurrensutsättningen är så här långt goda

Syftet med konkurrensutsättningen av den järnvägsspecifika produktionen har varit att effektivisera produktionsverksamheten. Hittills förefaller syftet ha uppfyllts. Inom området drift- och avhjälpande underhåll visar Banverkets egna undersökningar att produktionskostnaderna gått ner som en följd av konkurrensutsättningen. Vidare finns det inga tecken på att den lägre prisnivån uppnåtts på bekostnad av kvaliteten på de levererade tjänsterna. Konkurrensutsättningen verkar också ha haft önskad effekt på de egna resultatenheterna som tvingats effektivisera verksamheterna för att kunna hävda sig i konkurrensen. Exempelvis var ett av motiven bakom sammanslagningen av Banverket Produktion och Banverket Industridivisionen ett ökat yttre konkurrenstryck.

Banverket Produktion dominerar kraftigt marknaden för järnvägsspecifik produktion

Leverantörsmarknaden för järnvägsspecifik ny- och ombyggnadsproduktion, dvs. banöverbyggnad i form av spår, signaler, kontaktledningar m.m., och drift- och underhåll är begränsad. Den helt dominerande aktören har varit och är Banverket Produktion⁴. Utöver Banverket Produktion finns det ett 10-tal andra mindre aktörer. De största av dessa är Svensk Banproduktion och Balfour

⁴ Här avses med Banverket Produktion både den verksamhet som bedrevs i "det gamla" Banverket Produktion och den verksamhet som bedrevs i den forna Banverket Industridivisionen.

Beatty. Det förekommer att någon av de traditionella anläggnings-entreprenörerna lämnar anbud på järnvägsspecifika entreprenader men då med Banverket Produktion som underleverantör.

Leverantörsmarknaden är under tillväxt men är ännu så länge tunn

Trots Banverket Produktions dominerande ställning på marknaden bedömer Banverket att en leverantörsmarknad för järnvägsspecifik produktion håller på att växa fram. Det är framför allt tre (numera två) aktörer som etablerat sig på marknaden och satsar på att växa, Svensk Banproduktion och Belfour Beatty. En indikation på konkurrenstrycket på en marknad är antalet anbud som lämnas in vid olika upphandlingar och prisspridningen. Man kan konstatera att det genomsnittliga antalet anbud i Banverkets upphandlingar så här långt är lågt och att prisspridningen ibland är stor. Detta indikerar att marknaden ännu så länge inte nått full mognad. Samtidigt finns det skäl att poängtera att marknaden sannolikt inte kan bära fler än en handfull större leverantörer på grund av de stor- och samproduktionsfördelar som finns i den aktuella produktionsverksamheten.

Betydande konkurrensneutralitetsproblematik

Det finns i dag en skepsis bland de privata företagen på marknaden rörande konkurrensvillkoren på den järnvägsspecifika entreprenadmarknaden. Man menar att konkurrensen inte sker på lika villkor. Banverket Produktion, och i viss mån Banverket Projektering, anses ha fördelar som snedvrider konkurrensen och gör det svårt för de privata företagen att konkurrera. Kritiken är starkast på den marknad där Banverket Produktion är verksam. Det är främst omständigheten att Banverket tilldelas drift- och underhållsuppdrag utan föregående konkurrens samtidigt som affärsenheten konkurrerar om de uppdrag som konkurrensupphandlas som kritiserar. Detta förhållande, menar man, innebär att Banverket Produktion kan lämna mycket låga anbud på de konkurrensutsatta uppdragen. I mångt och mycket påminner alltså kritiken om den kritik som riktades mot Vägverket Produktion i mitten av 1990-talet. Man pekar på också på de skillnader som finns vad gäller för-

säkringar, viten, garantier etc. som ger de privata företagen merkostnader vis-a-vis Banverket Produktion och Banverket Projektering.

Under utredningsarbetet har denna problematik studerats. Å ena sidan finns det såvitt jag kunnat utröna, inga bevis för att underprissättning eller korssubventionering. Å andra sidan finns det uppenbarligen misstankar om detta – om ojust konkurrens och ojämlika konkurrensvillkor. Min bedömning är att blotta det faktum att det finns denna skepsis är allvarligt och hämmande för marknadens utveckling. Vidare förefaller problemet med bristande konkurrensneutralitet för närvarande större på järnvägsidan än på vägssidan.

6.3 Den svenska teknikkonsultmarknaden inom transportinfrastruktursektorn

Den svenska teknikkonsultmarknaden har ett flertal större spelare och konkurrensen bedöms vara hård

Stora tekniska konsultföretag i Sverige med verksamhet inom Vägverkets och Banverkets respektive verksamheter är utöver Banverket Projektering och Vägverket Konsult, WSP, SWECO, samt Ramböll. Tillsammans svarar dessa för en betydande del av den totala marknaden. Vidare finns det ett tiotal medelstora konsultföretag som är med och konkurrerar om uppdrag. Marknaden har dock konsoliderats de senaste åren genom uppköp. Det relativt stora antalet företag av ungefär samma storlek gör att konkurrensen om uppdrag i allmänhet är hård. Marknaden karaktäriseras av stort konjunkturberoende och låga vinstmarginaler.

Trafikverken har ett stort behov av konsultinsatser

Den svenska marknaden för teknikkonsulter bedöms uppgå till ungefär 4 miljarder kronor per år. Både Banverket och Vägverket har ett stort behov av konsultstöd för att klara sina uppgifter och åtaganden.

Konsultmarknaden har ändrat karaktär de senaste åren med en intressant branschglidning

Teknikkonsultmarknaden har markant ändrat karaktär de senaste åren, från teknikorienterad projektering och konstruktion av anläggningar till att vara betydligt mer utredande i tidiga skeden av alternativa lösningar. Flertalet projekt, framför allt i storstäderna, kräver en bredare teknikkompetens och förmåga att samordna och driva stora och komplexa projekt. Miljö- och klimatfrågorna har fått större betydelse och kräver ny kompetens. Vidare utvecklas en intressant branschglidning mellan traditionella konsultationsområden som exempelvis projektering, byggledning, logistik och IT. Detta har medfört en ny internationell konsolidering av den tekniska konsultbranschen med en ökad närvaro från ett tiotal större internationella aktörer.

6.4 En utblick över den nordiska anläggningsmarknaden

I det här avsnittet ges en kort översikt över väg- och järnvägsentreprenadmarknaderna i våra nordiska grannländer.

Ett gemensamt drag för de nordiska anläggsmarknaderna är att beställarsidan domineras av trafikverk och kommuner

I alla nordiska länder gäller att offentliga aktörer – trafikverk och kommuner – dominerar på beställarmarknaden. De offentliga beställarna är för att klara sina åtaganden gentemot näringsliv och allmänhet beroende av entreprenörer med traditionell anläggningsinriktning och sådana med mer järnvägsspecifik inriktning samt teknikkonsulter.

Merparten av all produktionsverksamhet är konkurrensutsatt...

I alla nordiska länder upphandlar trafikverken numera merparten av all produktion i konkurrens. De tidigare egen-regiverksamheterna i verken är i dag antingen separata affärs- och resultatenheter eller fristående bolag. I vilket fall konkurrerar de med privata entrepre-

nörer om uppdrag från trafikverken. Danmark är det land med minst inslag av statlig produktionsverksamhet.

... men konkurrenssituationen förefaller variera

De nordiska anläggningsmarknaderna har vissa gemensamma drag. I varje land finns det ett mindre antal – tre till sex – stora entreprenadföretag. Det förefaller dock finnas vissa skillnader i hur man från beställarhåll ser på konkurrenssituationen på de olika marknaderna. I Finland finns det många mindre lokala företag som väger upp koncentrationen från de stora företagen. I Danmark och Norge fyller regionala entreprenörer samma roll. Situationen verkar mest bekymmersam i Sverige där de regionala och lokala aktörerna minskat i antal över tid.

Flera bolagiseringar av statliga produktionsverksamhet har ägt rum de senaste åren

När det gäller såväl ban- som väghållningen har de statliga producentverksamheterna utvecklats i en riktning mot ökat konkurrenstryck och bolagiseringar. I Norge har Vegvesendets egenregi produktion omvandlats till ett statligt aktiebolag, Mesta AS. En av banförvaltningens produktionsenheter har också bolagiserats och den övriga produktionsverksamheten utsätts successivt för mer konkurrens. I Finland har produktionsverksamheten inom det statliga vägområdet omvandlats till ett statligt affärsverk, Destia, med inriktning mot en bolagisering. I Danmark upphandlas sedan länge all väghållningsproduktion på marknaden medan banhållningen sköts av det statliga Banedanmark

Liten rörlighet över gränserna ännu så länge...

De största nordiska entreprenadföretagen som bedriver verksamhet i hela Norden har i regel bolagiserat verksamheten i varje land de är verksamma i. De medelstora företag som finns rör sig i begränsad skala över landsgränserna. För att kunna etablera sig i ett nytt land är det i princip nödvändigt att samverka med någon lokal aktör eller att förvärva ett lokalt företag.

...men en ökning bör aktivt eftersträvas

Marknaderna för bygg- och anläggningsentreprenader är relativt koncentrerade och det är önskvärt med ökad konkurrens genom fler aktörer. En potential att åstadkomma detta ligger i att öka rörligheten över gränserna så att de nationella företagen i större utsträckning än vad som i dag sker verkar över gränserna. En gemensam nordisk anläggningsmarknad är eftersträvansvärt, både inom vägsektorn och inom järnvägssektorn. För att underlätta en sådan utveckling är det viktigt att identifiera vilka hinder som föreligger och sträva efter att så långt det är möjligt eliminera dessa.

Marknaden för järnvägsspecifika arbeten är begränsad

I samtliga nordiska länder dominerar den järnvägsspecifika delen av anläggningsmarknaden av statliga myndigheter eller bolag. Konkurrensutsättningen av den järnvägsspecifika produktionen är inte lika långt gången som inom vägsektorn. Utöver de statliga aktörerna finns det ett 10-tal järnvägstekniskt inriktade privata entreprenörer på den nordiska marknaden.

Ryckig finansiering ett problem för branschen

Eftersom de stora beställarna på anläggningsmarknaden i hög grad är finansierade via anslag som kan variera betydligt över tid finns det en viss ryckighet i efterfrågan. Detta ställer till vissa problem för branschen eftersom de med kort varsel måste anpassa resurser, kompetens och kapital till en ändrad efterfrågan. Denna typ av snabba omställningar leder, menar många, till fördyringar och sämre kvalitet. Svängningarna i efterfrågan är generellt sett större på investeringssidan än på driftsidan.

Betydande investerings- och drift- och underhållsvolymer men också stora skillnader

Inte förvånade uppgår investerings- och drift- och underhållsvolymer på de övriga nordiska anläggningsmarknaderna till betydande belopp. De totala marknadsvolymer uppskattas för Danmark, Norge och Finland till 62 miljarder kronor, 45 miljarder kro-

nor samt 36 miljarder kronor. Skillnaderna är således relativt stora mellan de tre länder. Skillnader ligger inte på drift- och underhålls-sidan, där är volymerna relativt lika, utan på investeringarna.

6.4.1 Anläggningsmarknaden i Danmark

I Danmark upphandlas all produktion av väghållningstjänster från privata aktörer...

Vejdirektoratet, den danska motsvarigheten till Vägverket, ansvarar för vägnätet i Danmark. Vejdirektoratet har rollen som byggherre och förvaltare av det danska vägnätet och upphandlar den absoluta merparten av all nybyggnation och drift och underhåll från privata konsult- och entreprenadföretag. Antalet anställda är ca 800.

...på en marknad som förefaller fungera väl

På den danska entreprenadmarknaden finns det ett relativt stort antal aktörer av olika storlek. Det finns ett stort danskt företag och flera utländska storföretag, bl.a. Skanska och NCC, är etablerade på marknaden. Men det finns också många regionala och lokala företag, med specialistkompetens inom vissa områden. Det är vanligt att de mindre företagen fungerar som underentreprenörer åt stora företag, vilket bidrar till flexibilitet. Det relativt stora antalet företag gör att leverantörsmarknaden anses fungera väl.

Organisationen av banhållningen i Danmark påminner om den svenska

Myndigheten Banedanmark, som bildades år 1997, är infrastrukturförvaltare för det statliga danska järnvägsnätet. Banedanmark är organiserad i fyra divisioner: Enterprise, som på affärsmässiga villkor utför entreprenadarbeten vad gäller drift och underhåll samt nyanläggning; Drift, som ansvarar för planering, utveckling, och kapacitetstilldelning; Net, som ansvarar för järnvägsnätets tillstånd; samt Ekonomi. Uppdrag kan dock läggas ut även på externa entreprenörer.

Banedanmarks konsultverksamhet privatiserades år 2002 och en bolagisering av den statliga järnvägsentreprenören har diskuterats

År 2002 såldes konsultverksamheten vid Banedanmark till den engelska teknikkonsulten WS Atkins Rail. Motivet till försäljningen var en strävan efter att effektivisera myndigheten genom att skilja ut verksamhet som inte bedömdes nödvändiga för uppgiften att förvalta järnvägsinfrastrukturen. I samma veva diskuterades även att sälja ut Enterprise. Diskussionen har levt vidare och det är möjligt att Enterprise så småningom kommer att skiljas ut från myndigheten och bolagiseras.

Konsultmarknaden i Danmark domineras av fyra större privata konsultföretag

Det finns ett begränsat antal konsultföretag som verkar inom den danska anläggningsmarknaden, ett tiotal firmor har tillsammans över 90 procent av marknaden. Fyra större företag dominerar marknader och har väl utarbetade kanaler till trafikverken. På senare år har marknaden konsoliderats genom att företag har gått samman.

6.4.2 Anläggningsmarknaden i Norge

Även den norska anläggningsmarknaden har oligopolliknande karaktär

Den norska anläggningsmarknaden är koncentrerad till en handfull stora rikstäckande entreprenadföretag, som uppskattningsvis har en bit över 50 procent av marknaden. Marknaden anses vara flexibel med ett stort antal mindre maskinentreprenörer som kan ta mindre uppdrag eller agera underentreprenör och ett flertal små och medelstora regionala företag som kan konkurrera med de stora entreprenörerna.

Stagnerad marknad har tvingat fram uppköp

Det har dock i Norge, i likhet med den svenska marknaden, på senare tid funnits en tendens till ökad marknadskoncentration genom att de större företagen köpt upp mindre konkurrenter. Denna utveckling kan kopplas till att den norska anläggningsmarknaden inte växt i någon större utsträckning de senaste åren. Bristen på tillväxt i efterfrågan har gjort att de större företagen bara kunnat få tillräckliga volymer och växa genom uppköp. Detta har satt press på lönsamheten.

I Norge bolagiserades den statliga väghållningsproducenten år 2003...

Den norska motsvarigheten till Vägverket är Statens vegvesenets. År 1995 etablerades Statens vegvesenets produktionsverksamhet som en egen enhet. I november 2001 beslutade Stortinget att bolagisera och därmed konkurrensutsätta produktionsenheten. Beslutet att bolagisera produktionsenheten var ett led i den norska regeringens arbete med modernisering och effektivisering av den offentliga sektorn. Det nya bolaget bildades 1 januari 2003 och fick namnet Mesta AS. Vid bolagiseringen fick Mesta överta en del löpande kontrakt i syfte att få en stabil övergång till de nya villkoren. I dag är Mesta en helt igenom kommersiell aktör som ägs av den norska staten till 100 procent.

...med som det verkar gott resultat

Erfarenheterna av bolagiseringen av Mesta är överlag goda. Mesta har i dag ett ledande position på den norska anläggningsmarknaden och hävdar sig väl i konkurrensen med de privata företagen. Sedan bolagiseringen har Mesta effektiviserat verksamheten, vilket bl.a. har inneburit betydande personalminskningar. De privata aktörerna är också nöjda med marknadsutvecklingen efter bolagiseringen som man anser har vidgat leverantörsmarknaden. Viss kritik har dock riktats från den privata sektorn mot hur bolagiseringen av Mesta genomfördes, bland annat ansågs Mesta ha blivit överkapitaliserat. Detta var delvis en följd av att Mesta vid bolagiseringstidpunkten var relativt ineffektivt och i stort behov av omstrukturering.

Den norska motsvarigheten till Banverket Industridivisionen, bolagiserades år 2005

Den norska motsvarigheten till Banverket Industridivisionen, Baneservice, bildades år 1992 och har varit fullt konkurrensutsatt sedan dess. I samband med att NSB delades upp i en järnvägsinfrastrukturförvaltare, Jernbaneverket, och en tåg operatör, NSB BA, år 1996 blev Baneservice en egen resultatenheter inom Jernbaneverket. Den 1 januari 2005 omvandlades resultatenheter till ett statligt aktiebolag, vilket bl.a. medförde att konkurrensvillkoren vis-a-vis de privata konkurrenterna jämfördes.

Jernbaneverkets övriga produktionsverksamhet, BaneProduksjon, började konkurrensutsättas år 2004

Jernbaneverkets övriga produktionsverksamhet bl.a. avseende signal/tele, beredsskap, felavhjälpning, snöröjning samt förebyggande underhåll har sedan 1997 bedrivits inom ramen för resultatenheter BaneProduksjon. Åren 2002–2003 fördes vissa diskussioner om att bolagisera Baneproduksjon. Det finns i dagsläget inga planer på att bolagisera BaneProduksjon. År 2004 beslutade storetinget att merparten av Baneproduksjons verksamhet skulle konkurrensutsättas gradvis med start 2005. Denna nya regeringen som kom till makten efter Stortingsvalget samma år stoppade dock tills vidare en fortsatt konkurrensutsättning.

Konsultmarknaden i Norge domineras av en handfull större aktörer

Den norska marknaden för teknikkonsulter domineras precis som i Sverige av en handfull stora företag. Tillsammans har de 5–6 största företagen ungefär två tredjedelar av marknaden. Den norska konsultmarknaden har de senaste åren genomgått betydande förändringar, där fusioner, uppköp och samarbetsavtal är centrala inslag. Detta har bland annat inneburit att flera av de större nationella företagen har köpts upp av internationella eller nordiska bolag.

6.4.3 Anläggningsmarknaden i Finland

I Finland bedrivs den statliga produktionsverksamheten inom vägsektorn i ett fristående affärsverk

Den finska motsvarigheten till Vägverket Produktion är Destia (tidigare Vägaffärsverket) som bildades i samband med vägverksreformen år 2001. Destia är helt fristående från Vägförvaltningen och verkar på marknaden som övriga bygg- och anläggningsbolag. När Destia skapades beslutades det om en övergångsperiod på fyra år som innebar att Destia successivt skulle utsättas för konkurrens. Vid ingången av år 2003 var hälften av produktionsverksamheten upphandlad i konkurrens. Sedan 2004 är produktionsverksamheten helt konkurrensutsatt. Drift- och underhållsverksamheten var det sista som konkurrensutsattes. Det finns långtgående planer på att bolagisera Destia nästa år

Den statliga banhållningen bedrivs sedan länge i bolagsform

I Finland har ämbetsverket Banförvaltningscentralen RHK hand om banhållning, utveckling och underhåll av järnvägsnätet. RHK har fyra avdelningar – trafiksystemavdelningen, investeringsavdelningen, bannätsavdelningen och förvaltningsavdelningen. RHK beställer projekterings- och byggtjänster av tekniska konsulter och entreprenörer. RHK upphandlar både allmänna och järnvägsspecifika arbeten. Den konkurrensutsatta andelen av banhållningskostnaderna är ca 70 procent. Motsvarande siffra för investeringar är 100 procent.

I Finland utförs huvuddelen av järnvägsspecifika arbeten av VR Rata som ingår som ett aktiebolag i den av staten helägda VR-koncernen. VR Rata har tre huvudsakliga konkurrenter: Tielikelaitos/Destia, Mansiirto Veli Hyyryläinen och Eltel Networks.

7 Förslag och bedömningar

I det här kapitlet redovisas mina förslag och bedömningar rörande förutsättningarna att ombilda de fyra affärsenheterna Vägverket Produktion, Vägverket Konsult samt Banverket Produktion och Banverket Projektering till aktiebolagsform och frågor som är kopplade till detta.

7.1 Utgångspunkter

Följande utgångspunkter ligger till grund för mina förslag och bedömningar:

Både Banverket och Vägverket har över tid utvecklat sina respektive organisationer. Först infördes under 1990-talet beställarutförarmodeller som sedan vidareutvecklades genom att de interna utförarenheterna successivt utsattes för konkurrens. Det primära syftet med att göra dessa stegvisa förändringar av det sätt på vilket verksamheterna har varit organiserade är att åstadkomma en effektivisering under kontrollerande former och därigenom kunna få ut mer samhällsnytta för skattebetalarnas pengar. Resultatet av denna organisatoriska utvecklingsprocess har av allt att döma varit lyckosam och inneburit att betydande kostnadsbesparingar kunnat göras utan att kvaliteten i ban- eller väghållningen blivit lidande.

Enligt min uppfattning är nästa logiska steg i denna effektiviseringsprocess att bryta ut utförarenheterna från myndigheterna och göra dem till aktiebolag. Detta kommer att förbättra konkurrensneutraliteten mellan de privata marknadsaktörerna och de statliga produktionsenheterna, vilket på sikt kan innebära stärkt konkurrens, effektivare resursanvändning och lägre kostnader.

Det är emellertid inte givet att en bolagisering blir framgångsrik. Det krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. Statsmakterna har

tidigare lagt fast vilka dessa förutsättningar är (jämför avsnitt 2.4). Mina bedömningar tar sin utgångspunkt i dessa kriterier.

Det är också av central betydelse att Vägverkets och Banverkets verksamheter inte påverkas negativt av en bolagisering så att möjligheterna att uppnå de trafikpolitiska målen äventyras. Detta skulle kunna ske om konkurrensen riskerar att försämrans vid en bolagisering eller om de finansiella villkoren för verken påverkas negativt.

När det gäller bolagiseringskandidaterna är utgångspunkten att de efter en bolagisering ska kunna klara sig utan framtida kopplingar till tidigare moderverksamheter. Det innebär att det måste skapas förutsättningar för livskraftiga och lönsamma bolag.

7.2 Förslag och bedömningar rörande Vägverket Produktion

Vägverket Produktion bör bolagiseras den 1 januari 2009

Jag bedömer att det finns goda förutsättningar att bolagisera Vägverket Produktion. Skälen för min bedömning redovisas nedan i form av följande punkter:

Verksamheten har en betydande omfattning

Vägverket Produktion har i dagsläget en omsättning på knappt 7 miljarder kronor per år och affärsenheten tillhör en av de tre–fyra största entreprenörerna i den svenska anläggningsbranschen. Den affärsverksamhet som bedrivs inom är enheten är således av betydande omfattning.

Det finns en fungerande, om än koncentrerad, leverantörsmarknad

Vägverket Produktion verkar på en marknad där det finns tre stora inhemska konkurrenter, några mindre inhemska konkurrenter samt en handfull utländska bygg- och anläggningsföretag som då och då lämnar anbud på en del nybyggnationer av vägar och järnvägar. Marknaden är således koncentrerad till fyra stora entreprenörerna, varav Vägverket Produktion är en. I stora drag bedöms dock marknaden fungera konkurrensmässigt

Konkurrensneutraliteten kommer att öka med en bolagisering, vilket på sikt gynnar konkurrensen på marknaden

Även om Vägverket ansträngt sig för att skapa konkurrensneutrala villkor och förutsättningar för de egna affärsenheterna finns det potentiella problem med konkurrensneutralitet (jämför avsnitt 6.2.2). Genom en bolagisering torde dessa potentiella problem reduceras väsentligt.

Vägverket Produktion har uppnått en affärsmässig mognad och har under en rad av år redovisat stigande försäljning och vinster

Vägverket Produktion är i dag en framgångsrik aktör på den svenska anläggningsmarknaden. Verksamheten har varit helt konkurrensutsatt de senaste sju åren. Omsättning, vinst och lönsamhet har stadigt ökat år från år. Detsamma gäller försäljningen till externa aktörer, vilket minskar beroendet av den dominerande kunden Vägverket. Sammantaget måste Vägverket Produktion bedömas ha uppnått en god affärsmässig mognad.

Verksamheten drivs på kommersiella villkor och styrs inte av politiska mål eller uppgifter

Vägverket Produktion drivs i allt väsentligt som vilken privat entreprenör som helt. Verksamheten är lönsamhetsinriktad. Förvisso ska Vägverket Produktion bidra till Vägverkets måluppfyllelse men detta ska ske genom att vara en kompetent och effektiv entreprenör, och inte på något annat sätt.

En bolagisering kommer att förbättra Vägverket Produktions möjligheter att utvecklas

En bolagisering kommer att ge Vägverket Produktion möjligheter att utvecklas som entreprenör. I dag är affärsenhetens verksamhet begränsad till i första hand den statliga väg- och anläggningsmarknaden. En bolagisering kommer att göra det lättare att gå in på nya marknader och öka möjligheterna att förvärva strategiska resurser, som t.ex. andra företag, samt använda de finansiella marknaderna på samma sätt som de privata konkurrenterna. Därtill kommer en

bolagisering innebära att verksamheten fullt ut tvingas stå på egna ben. Även om det i både i teori och praktik ska vara så redan i dag så kommer en bolagisering att accentuera detta. Effekten av detta ska inte underskattas.

Vägverket besitter en god beställarkompetens

En bolagisering av Vägverket Produktion kommer att innebära att Vägverket förlorar möjligheterna att beordra den egna affärsenheten att åta sig vissa uppdrag. I en viss mening innebär detta att Vägverkets möjligheter att styra produktionsverksamheten minskar. Detta kommer att ställa högre krav på Vägverkets upphandlade enheter. Jag bedömer dock att Vägverket inte kommer att ha några problem att leva upp till de högre kraven på upphandlingskompetens. Bolagiseringen kan komma att "tvinga" Vägverket att utveckla nya upphandlingsmetoder, öka sin marknadskompetens och affärsmässighet.

Sammantaget talar dessa förhållanden för att en bolagisering av Vägverket Produktion bör genomföras.

Lämplig tidpunkt för bolagisering är 1 januari 2009

Jag bedömer att en lämplig tidpunkt för att bolagisera Vägverket Produktion är den 1 januari 2009. Under utredningsarbetets gång har vi haft löpande kontakter med Vägverket och Vägverket Produktion. Min uppfattning är att det finns en stark önskan i dessa båda organisationer om att den här gången en bolagisering av Vägverket Produktion faktiskt kommer till stånd. Det är viktigt att ta till vara det momentum vad gäller ingångsatta aktiviteter, planering, förväntningar m.m. som skapats i och med denna utredning. Detta talar för en snabb bolagiseringsprocess. Samtidigt visar erfarenheterna från tidigare bolagiseringar att det är viktigt att inte gå för snabbt fram så att bolaget inte ges de bästa förutsättningar att bli ett livskraftigt och lönsamt bolag. Processen måste få ta den tid som behövs. Jag bedömer att en lämplig kompromiss mellan dessa krafter är en bolagisering per den 1 januari 2009.

7.3 Förslag och bedömningar rörande Banverket Produktion

Det här avsnittet redovisar mina bedömningar och förslag rörande Banverket Produktion.

Betydande konkurrensneutralitetsproblematik hämmar sannolikt leverantörsmarknadens utveckling

Som framgick i avsnitt 6.2.3 finns i dag en skepsis bland Banverket Produktions konkurrenter rörande om konkurrensen sker på lika villkor. Misstankar finns om både underprissättning och korssubventionering. En starkt bidragande orsak till misstankarna är förhållandet att Banverket Produktion tilldelas uppdrag utan föregående konkurrens. Detta menar man har bidraget till en allt för låg prisnivå i vissa upphandlingar – priser som är så låga att det är svårt att nå lönsamhet. Det är olyckligt för marknadens utveckling att det i dag finns dessa uppfattningar om konkurrensvillkoren. Det finns i förlängningen en risk att de privata aktörerna på marknaderna, eller snarare deras ägare, bedömer att den svenska marknaden inte är intressant och lämnar marknaden. Detta vore olyckligt av flera skäl. Det är av vitalt intresse att få in nya stora spelare på den svenska bygg- och anläggningsmarknaden. Om företag som fått fäste på den svenska marknaden bestämmer sig för att lämna Sverige på grund av att konkurrensförutsättningarna inte upplevs som neutrala är detta inte bra. Det kan heller inte uteslutas den upplevda bristen på konkurrensneutralitet bidraget till att intresset för att lämna anbud i vissa upphandlingar är lågt. Sammantaget finns det enligt min uppfattning anledning att tro att den upplevda bristen på konkurrens på lika villkor bidrar till att hämma marknadens utveckling.

En snar bolagisering av Banverket Produktion är ett bra sätt att skapa konkurrensneutralitet

Ur ett marknadsutvecklingsperspektiv är det därför önskvärt att snarast åstadkomma en högre grad av konkurrensneutralitet. Ett bra sätt att göra detta är att bolagisera Banverket Produktion. Det kommer att skicka en tydlig signal till marknaden om att en

harmonisering av konkurrensvillkoren kommer att ske. Detta betyder inte att takten i konkurrensutsättningen bör forceras. Takten är så vitt jag kan bedöma hög och det är knappast varken önskvärt eller möjligt att gå snabbare fram. Banverket bör dock lägga större vikt vid att se till att avtalsförhållandena för de driftområden som ännu inte upphandlats i konkurrens är affärsmässiga och inte avviker från de konkurrensupphandlade kontrakten.

Flertalet av statsmakternas kriterier för när en bolagisering av en myndighet bör övervägas är uppfyllda

En genomgång av de kriterier som statsmakterna satt upp för när en bolagisering bör övervägas visar att flertalet är uppfyllda för Banverket Produktion. Verksamheten är av betydande omfattning, inslaget av politiska uppgifter är minimalt, och det finns flera leverantörer av banhållningstjänster. Förvisso är leverantörsmarknaden i dag ganska tunn, men den är under utveckling och kan dessutom förväntas få skjuts i positiv riktning av en bolagisering.

Ett frågetecken rör Banverket Produktions lönsamhet

Det finns dock för närvarande en tveksamhet rörande Banverket Produktions kommersiella mognad. Den finansiella genomlysning av resultatet som PwC gjort för utredningens räkning visar på att de ekonomiska förutsättningarna är sådana att den kommersiella mognaden kan ifrågasättas. Problemen är delvis avhängiga en för stor kostnadskostym, som Banverket Produktion för närvarande bär. För att en bolagisering ska kunna komma ifråga måste Banverket Produktion få en långsiktigt stärkt lönsamhet. Detta kommer sannolikt inte att kunna ske med mindre än att ett antal åtgärder vidtas för att reducera kostnaderna (se nedan).

På basis av den finansiella analysen bedöms det finnas förutsättningar att relativt snart bolagisera Banverket Produktion givet att ett antal åtgärder vidtas för att bättra lönsamheten. Till att börja med bör en ny genomarbetad affärsplan tas fram för den sammanlagda enheten. Jag anser att en utgångspunkt för den nya affärsplanen bör vara att förbereda en bolagisering. För att uppnå den långsiktiga och uthålliga rörelsemarginal som krävs för en bolagisering krävs det lönsamhetsförbättrande åtgärder. PwC pekar bl.a. på

att möjligheterna att minska administrativa kostnader vid sammanläggningen och utnyttja gemensamma IT-system; minska personalkostnader via naturlig avgång genom pensioneringar m.m.; exploatering av den potential till kvantitetsrabatter etc. som ligger i större inköpsvolym; införande av bättre inköpsrutiner; få till stånd effektivare stödprocesser och effektivare resursutnyttjande över året. Den sammantagna effekten av dessa och andra åtgärder bör kunna leda till en mindre kostnads massa och därmed förbättrad lönsamhetspotential.

En bolagisering skulle vara övervägande positivt för Banverket Produktion

Sedan ska man inte glömma bort att en bolagisering skulle vara övervägande positivt för Banverket Produktion. Man skulle slippa de misstankar om ojust konkurrens som finns i dag. Man får en väsentligt mer ändamålsenlig associationsform för att driva kommersiellt inriktad verksamhet, nämligen aktiebolagsformen. Man kommer att kunna förvärva andra verksamheten och expandera utomlands. Sist men inte minst tvingas man stå på egna ben med allt vad det innebär för drivkrafter till kostnadseffektivitet m.m.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att Banverket Produktion bolagiseras den 1 januari 2010.

Farhågorna om att en bolagisering i närtid riskerar att försämra banhållningen och innebära höjda priser förefaller överdrivna...

Banverket har i en skrivelse till utredningen lagt fast ett antal ståndpunkter rörande en eventuell bolagisering av resultatenheterna Banverket Produktion och Banverket Projektering. Man avstyrker där bolagisering av Banverket Produktion bl.a. med motiveringen att leverantörsmarknaden inte är tillräckligt utvecklad och att därför en bolagisering bör anstå tills marknaden mognat. Samma slutsats dras i en utredning som fackförbundet ST låtit ta fram. Båda menar att det finns en risk för att en bolagisering kommer att innebära stigande priser och därmed ökade kostnader för Banverket, vilket kommer att negativt påverka banhållningen, och en möjlig brist på leverantörer i vissa delar av landet.

Jag menar att det finns anledning att förhålla sig kritisk till dessa farhågor. Det är riktigt att leverantörsmarknaden för närvarande är mycket koncentrerad och ännu inte fullt utvecklad, bl.a. är ju inte all verksamhet öppen för konkurrens. Från konkurrenssynpunkt finns det skäl att vara bekymrad över en marknad som är så koncentrerad. Det är både önskvärt med fler aktörer och mer jämnt fördelade marknadsandelar. Det finns dock enligt min uppfattning knappast någon anledning till att vara rädd för att konkurrensen på marknaden för banhållningstjänster skulle försämrans av en bolagisering av Banverket Produktion, varken på kort eller lång sikt. Tvärtom talar mycket för att en bolagisering kommer att förbättra konkurrensen genom att bidra till ökad konkurrensneutralitet, vilket gör marknaden intressantare från investeringssynpunkt. Eftersom ökad konkurrens i allmänhet brukar leda till lägre priser finns det anledning att tro att banhållningen på sikt kommer att gynnas av en bolagisering av de aktuella resultatenheter vid Banverket – det blir mer banhållning för pengarna.

Därtill måste man, menar jag, problematisera kring den prisbild som råder på marknaden i dag. På en sund och väl fungerande konkurrensmarknad kommer priserna på marknaden att väl avspeglar värdet av alla de resurser som används i produktionen, vilket inkluderar råvaror, material, arbetskraft, kapital samt en normal vinst. På lång sikt måste det vara så annars går det inte att bedriva en kommersiell verksamhet. Den frågan jag tycker att man bör ställa är om den prisnivå som i dag råder på den konkurrensutsatta delen av banhållningen är sådan att den uppfyller det här kriteriet, dvs. är det möjligt att med de prisnivåer som där råder få täckning för samtliga resurser som används i produktionen. Det faktum att Banverket Produktion, trots sin storlek och de därmed sannolikt betydande stor- och samproduktionsfördelarna, trots tilldelningen av icke konkurrensutsatta uppdrag, trots att man inte bär de fulla produktionskostnaderna, har svårt att generera tillfredsställande rörelsemarginaler indikerar, menar jag, att prisnivån kanske är för låg i dag. Summa summarum, finns det skäl att ifrågasätta om rådande prisnivå är uthållig och det alldeles oavsett en bolagisering eller ej.

Sedan är det ju på det viset att de resurser, det stora kunnandet och den höga kompetens som finns inom Banverket Produktion, inte upphör att existera vid en bolagisering. De kommer att finnas kvar på marknaden och resurserna behöver sysselsättas precis som i dag – det kan till och med bli så att kravet på att sysselsätta resurserna blir starkare efter en bolagisering. Bolaget kommer dessutom

att ägas av staten som kommer att kunna utöva ett betydande inflytande över bolagets agerande via tillsättning av ledning, ägardirektiv och dialog.

Sammanfattningsvis delar jag således inte den oro som Banverket med flera känner inför en bolagisering av Banverket Produktion.

... och flera åtgärder kan vidtas för att förbättra marknadsfunktionssätt

Den enskilt viktigaste åtgärden för att förbättra leverantörsmarknadens funktionssätt är att åtgärda den bristande konkurrensneutralitet som uppenbarligen finns på marknaden. Att en bolagisering av Banverket Produktion kommer att kunna bidra till detta har jag redan varit inne på. Men det finns ett antal andra åtgärder som skulle kunna vidtas för att förbättra konkurrensförhållandena.

Under utredningsarbetet har det framkommit att det i dag finns vissa problem som kan försvåra leverantörsmarknadens utveckling. Det rör bl.a. utbildning av entreprenörernas personal, tillgång till specialmaskiner, materialförsörjning och godkännandeprocessen för fordon och maskiner.

Ett exempel gäller tillgången till centrala maskinresurser. För att kunna bedriva entreprenadverksamhet inom järnvägen krävs det tillgång till specialmaskiner. I dag är det möjligt för entreprenörer att hyra vissa av dessa från Banverket Produktion. Andra, de s.k. strategiska maskinerna går inte att hyra utan är förbehållna Banverket Produktion. För att utveckla marknaden och få ett effektivt utnyttjande av dessa specialmaskiner är det viktigt att säkerställa tillgång av dessa till alla entreprenörer på konkurrensneutrala villkor.

En annan åtgärd som kan övervägas är att bolagisera Banverket Produktion i flera separata delar, dvs. man bildar två eller flera bolag av nuvarande Banverket Produktion. Banverket Produktion är i dag många gånger större än konkurrenterna. Det är tveklöst så att konkurrensen skulle gynnas av att styrkeförhållandena jämnades ut. En styckning av Banverket Produktion i två eller tre separata bolag skulle vara ett effektivt sätt att åstadkomma detta och skulle med största sannolikhet vara positivt ut ett konkurrensperspektiv. Det är inte troligt att de stor- och samproduktionsfördelar som karaktäriserar verksamheten skulle gå förlorade i någon större

utsträckning av en sådan åtgärd. Den samhällsekonomiska effektiviteten skulle således öka. Staten skulle initialt stå som ägare till bolagen men på sikt kunna sälja ett eller flera bolag till den privata marknaden. Lämpligheten i förfarande bör dock prövas närmare, vilket inte har varit möjligt att göra inom ramen för denna utredning.

7.4 Förslag och bedömningar rörande Banverket Projektering och Vägverket Konsult

I det här avsnittet redovisas mina bedömningar och förslag rörande de två konsultenheterna Banverket Projektering och Vägverket Konsult.

Båda konsultenheterna kan med fördel bolagiseras – alla förutsättningar är uppfyllda

Efter att noggrant studerat de verksamheter som bedrivs i de två resultatenheterna Banverket Projektering och Vägverket Konsult, de finansiella förutsättningarna, de marknader de är verksamma på samt kopplingarna till verkens förvaltande delar har jag kommit till slutsatsen att det föreligger goda förutsättningar för bolagiseringar. Båda verksamheterna bedrivs på marknader med fungerande konkurrens – det finns ett relativt stort antal konkurrenter till både Banverket Projektering och Vägverket Konsult. Den affärsmässiga mognaden bedöms vara tillfredsställande hos båda enheterna. Vissa frågetecken har tidigare funnits rörande lönsamheten hos Vägverket Konsult. Under den nya ledningen har dock situationen förbättrats avsevärt och lönsamheten närmar sig konkurrenternas. Verksamheterna bedrivs vidare helt och hållet på kommersiell basis och det finns inga inslag av myndighetsutövning. I likhet med verkens entreprenadverksamheter är den verksamhet som bedrivs i konsultenheterna mycket viktig för Banverket och Vägverket. I den meningen finns det en koppling till verkens övriga uppgifter. Redan i dag upphandlas dock dessa tjänster och en bolagisering kommer inte att ändra på detta. Sammanfattningsvis är alla de bolagiseringskriterier som statsmakterna satt upp uppfyllda för Banverket Projektering respektive Vägverket Konsult.

Parallella bolagiseringar kan dock innebära risk för "kannibalisering" – vilket är olyckligt från ägarsynpunkt

Om Banverket Projektering och Vägverket Konsult bolagiseras var för sig – så att staten står som ägare till två konsultbolag verksamma på den svenska teknikkonsultmarknaden – finns det en risk att bolagen kommer att konkurrera med varandra i väsentligt större utsträckning än vad som sker i dag. Som bolag blir konsultenheterna friare att agera på nya marknader och fokus på affärsmässighet ökar. Från ett ägarperspektiv förefaller det olyckligt att ha två bolag som riskerar att "kannibalisera" på varandra. För att undvika detta kan konsultenheterna bolagiseras som en enhet.

En sambolagisering av Banverket Projektering och Vägverket Konsult skapar ett livskraftigare bolag...

Det finns flera fördelar med en sambolagisering av Banverket Projektering och Vägverket Konsult. En sambolagisering innebär att det nya bolaget får en ledande position på marknaden för infrastrukturkonsulter. Varumärket kommer att stärkas och bolaget blir med all sannolikhet en attraktivare arbetsgivare. En sammanslagning medför vidare att kundunderlaget ökar och därmed affärsmöjligheterna. Verksamheten blir mer diversifierad och därmed mindre känslig för konjunktursvängningar. En sambolagisering ger också möjlighet till mer kompletta kunderbudanden genom att de båda enheterna kompetenser kompletterar varandra. Detta kommer att stärka bolagens konkurrenskraft på marknaden. Sist men inte minst så skapar en sambolagisering ett bolag med en stabilare ekonomisk bas genom ett större strukturkapital, synergieffekter, lägre overheadkostnader samt stordriftsfördelar. Sammantaget bedömer jag att en sambolagisering av Banverket Projektering och Vägverket Konsult i väsentlig grad bidrar till att skapa ett lönsamt och livskraftigt företag.

...utan negativa konsekvenser för konkurrenssituationen på marknaden

Vid en sammanslagning av två företag som delvis verkar på samma marknad är det alltid viktigt att utröna huruvida det nya och större företaget får en alltför dominerande ställning på marknaden med

risk för en försämrad konkurrens. Denna risk bedömer jag som liten. Dels innebär en bolagisering av de två resultatenheter att konkurrensneutraliteten på marknaden ökar. Detta kan, allt annat lika, förväntas påverka konkurrensen positivt. Dels kommer det även efter en sammanslagning av de två konsultverksamheterna finnas ett antal stora konkurrenter på marknaden. Vidare ökar inte koncentrationen på infrastrukturkonsultmarknaden speciellt mycket.

Förslaget är att Banverket Projektering och Vägverket Konsult sambolagiseras per den 1 januari 2009

Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att de två konsultenheterna vid Banverket respektive Vägverket bolagiseras som en enhet. Lämplig tidpunkt för bolagiseringen anser jag vara 1 januari 2009. Det finns stora förväntningar i de bägge enheterna på en snar bolagisering. Konsultenheterna är av naturliga skäl mycket beroende av sin personal. Det finns en risk att bolagen i den konjunktur som råder i dag töms på nyckelpersoner om processen drar ut på tiden. Å andra sidan är det viktigt att en sammanslagning genomförs på ett genomtänkt och inte forceras i onödan. En bolagisering per den 1 januari 2009 anser jag uppfyller dessa motstående önskemål.

7.5 Analys av bolagiseringskandidaternas ekonomiska förutsättningar, värdering samt förslag på ekonomiska mål, kapitalstruktur m.m.

Allmänt

RRV betonade i rapporten ”Konsten att bolagisera en myndighet” vikten av att formulera väl underbyggda och tydliga lönsamhetsmål på den verksamhet som ska bolagiseras. I rapporten framhålls också betydelsen för bolagets framtida resultatutveckling enligt vilka principer verksamhetens tillgångar invärderas i bolaget, och vilken likviditet och soliditet som bolaget ges vid starten. I mitt uppdrag från regeringen ingår att värdera verksamheterna, ge förslag på ekonomiska mål, framtida kapitalstruktur samt eventuell lämplig finansiering. Allt i syfte att skapa goda och marknadsmässiga förutsättningar för de tilltänkta bolagen. Nedan beskrivs först hur utredningen gått tillväga för att värdera verksamheterna etc. Där-

efter lämnas förslag på ekonomiska mål för respektive bolagiseringskandidat.

En viktig utgångspunkt för analysen har varit att de framtida bolagen bör tillhöra den grupp av statliga företag som verkar under marknadsmässiga villkor. Det innebär att de nya bolagen ska ges samma förutsättningar och samma krav på verksamheten som huvudkonkurrenterna på marknaden. De ska också ha relevanta och tydligt kommunicerade ekonomiska mål.

Värderingen av de fyra resultatenheterna har gjorts var för sig. Ingen värdering har gjorts av ett sambolagiserat Vägverket Konsult och Banverket Projektering. Huvudanledningen till detta är att sambolagiseringsalternativet successivt växt fram under utredningsarbetet, bl.a. som en följd av de marknads- och finansanalyser som PwC gjort av respektive resultatenhet, och därför inte hunnits med under den tidsram som stått till utredningens förfogande. Vidare lämnas ingen värdering, inget förslag till kapitalstruktur eller ekonomiska mål för Banverket Produktion. Även detta har sin orsak i omständigheter som kommit fram under utredningsarbetet och bedömningen att enheten för närvarande inte uppfyller de ekonomiska förutsättningarna för en bolagisering. Förslaget om att bolagisera Banverket Produktion ligger också längre fram i tiden än för övriga bolagiseringar, vilket i sig är ett skäl att avvakta med en framtida kapitalstruktur m.m.

Beskrivning av värderingsansats, finansiell analys, och kapitaliseringsförfarande

Värderingen av respektive bolagiseringskandidat utgår från en analys av resultatenhetens affärsverksamhet och historiska finansiella utveckling samt en bedömning av dess framtida utvecklingsmöjligheter med beaktande av vid värderingstidpunkten kända förhållanden.

Värderingsansatsen bygger på en bedömning av resultatenhetens avkastningsvärde på operativt kapital under antagande om att verksamheten fortsätter att drivas med nuvarande inriktning. Avkastningsvärdet baseras på prognostiserade framtida kassaflöden vilkas värden beaktar den osäkerhet som är förknippad med dessa samt enhetens finansiella ställning. I analysen jämförs översiktligt det beräknade avkastningsvärdet på operativt kapital inklusive över- eller underskott på likvida tillgångar och lånefinansiering med

enheternas bokförda ”egna” kapital med värderingstidpunkten. Vidare har en jämförelse gjorts med värderelaterade nyckeltal för börsnoterade bolag med jämförbar verksamhet. Syftet med jämförelserna har främst varit att erhålla en avstämning av rimligheten i det beräknade avkastningsvärdet.

Underlag

Till grund för värderingen ligger bl.a. följande material:

- Årsrapporterna för respektive resultatenhets avseende räkenskapsåren 2002–2006
- Resultatrapporterna för respektive resultatenhets per den 30 juni 2007
- Respektive resultatenhets affärsplan för åren 2007–2011
- Material som gjorts tillgängligt för utredningen från de båda trafikverken och omfattande promemorior avseende effekterna på verken av en bolagisering, miljöskulder, ekonomiska underlag och analyser
- Fakta om byggandet från Sveriges Byggingustrier år 2005

Det skriftliga underlagsmaterialet har kompletterats med muntliga uppgifter lämnade av företrädare för respektive bolagiseringskandidat, som också beretts tillfälle att studera ett utkast av värderingsrapporterna. Synpunkter från kandidaterna på verksamhetsbeskrivning, finansiell historia och prognoser har beaktats.

Antaganden

Värderingen och den finansiella analysen av de olika enheterna bygger med nödvändighet på prognoser om framtida kassaflöden etc. Prognoser kräver i sin tur antaganden om faktorer som omsättningsutveckling, kostnadsutveckling, investeringsbehov, m.m. Dessa har stämts av med bolagiseringskandidaterna.

Kapitaliseringsförfarande¹

Kapitaliseringen av de nya bolagen sker via ett reversförfarande. En revers är en skuldförbindelse som kan användas som likvid i samband med ett förvärv. Hos den säljande parten uppstår en reversfordran på motsvarande belopp. Vid kapitalisering av ett bolag som förvärvar tillgångar från en annan verksamhet sker en kvittning av reversen mot eget kapital i det nya bolaget. Reversfordran hos den ursprungliga verksamheten omvandlas samtidigt till aktier i bolaget.

Bolagsspecifika värderingar och finansiell analys

I det följande redovisas översiktligt resultatet av värdering och finansiell analys av de fyra bolagiseringskandidaterna.

Vägverket Produktion

Värderingen för Vägverket Produktion baseras på en bolagiseringstidpunkt per den 1 januari 2009. Affärsprognosen för perioden 2007–2011 bygger på den affärsplan som Vägverket Produktion gjort på utredningens uppdrag. Tillägg till denna har gjorts för uppskattade omstruktureringskostnader avseende åren 2008–2009 samt att den kompensation för högre sociala kostnader som för närvarande utgår från Vägverket bortfaller vid en bolagisering.

Omstruktureringskostnader på ca 186 miljoner kronor antas belasta Vägverket Produktionens resultat under 2008. Till detta kommer att bolagiseringsprocessen under 2008 antas störa affärsverksamheten, vilket ytterligare belastar resultatet under 2008 med 20 miljoner kronor. Under 2009 antas omstruktureringskostnaderna belasta resultatet med 36 miljoner kronor. Inga miljöåtgärder tas med in i Vägverket Produktion utan antas ligga krav i Vägverket. Ingen pensionsskuld, varken antastbar eller oantastbar pension, som uppkommit före år 2009 överförs till det nya bolaget.

Resultatet av den finansiella analysen är att Vägverket Produktion bedöms ha ett marknadsvärde som ligger i intervallet 1451–1836 miljoner kronor. Bolaget föreslås få en soliditet på 30 procent

¹ En mer detaljerad redogörelse för kapitaliseringsförfarandet återfinns i kapitel 9.

och ges ett avkastningskrav efter skatt och över en konjunkturcykel på 10 procent.

Bolaget bedöms inte behöva något särskilt kapitaltillskott.

Vägverket Konsult

Värderingen av Vägverket Konsult baseras på en bolagisering per den 1 januari 2009. Prognosen för Konsults resultatutveckling bygger på den affärsplan som gjorts på uppdrag av utredningen. Bolaget antas bära de bolagiseringskostnader som uppstår efter 2009 men inte kostnader som uppstår innan dess. Ingen pensionsskuld antas följa med in i bolaget.

Värderingsanalysen ger vid handen att bedömt marknadsvärde för Vägverket Konsult ligger i intervallet 147–176 miljoner kronor. Bolaget föreslås få en kapitalstruktur som innebär en soliditetsnivå för rörelsen motsvarande 55–60 procent. Avkastningen på eget kapital efter skatt över en konjunkturcykel föreslås uppgå till 12–13 procent.

Bolaget bedöms inte behöva något särskilt kapitaltillskott.

Banverket Projektering

Värderingen av Banverket Projektering Konsult baseras på en bolagisering per den 1 januari 2009. Till grund för värderingen av Banverket Projektering ligger den affärsplan som resultatenheten tagit fram på utredningens uppdrag. Denna har kompletterats med antagna bolagiseringskostnader för 2008 och 2009. Inga miljöåtgärder tas med in i bolaget utan dessa stannar kvar i Banverket. Ingen pensionsskuld, varken antastbar eller oantastbar pension, som uppkommit före år 2009 överförs till det nya bolaget.

Resultatet av den finansiella analysen är att marknadsvärdet av rörelsen i Banverket Projektering bedöms ligga i intervallet 261–316 miljoner kronor.

Bolaget föreslås få en kapitalstruktur som innebär en soliditetsnivå för rörelsen motsvarande 60–70 procent. Avkastningen på eget kapital efter skatt över en konjunkturcykel föreslås uppgå till 12–13 procent.

Bolaget bedöms inte behöva något särskilt kapitaltillskott.

Banverket Produktion

Den finansiella analys av Banverket Produktion som PwC gjort för utredningens räkning visar att utifrån nuvarande affärsplan och prognoser om framtiden så finns det inte förutsättningar att bolagisera resultatenheten lika snabbt som de övriga tre bolagiseringskandidaterna. Som framgick ovan finns det dock ett antal resultatförbättringsåtgärder att vidta som relativt snabbt kan stärka lönsamheten så att den långsiktiga och uthålliga rörelsemarginal som krävs för en bolagisering uppnås. Banverket Produktion bör enligt min uppfattning få möjligheter att göra detta. För att enheten ska ges rimliga finansiella förutsättningar utan att särskilda kapitaltillskott erfordras vid en bolagisering bör vidare interna utdelningar till Banverket inte ske de närmaste åren.

7.6 Sammanfattande bedömning och förslag

- De tre resultatenheterna Vägverket Produktion, Vägverket Konsult och Banverket Projektering föreslås bolagiseras per den 1 januari 2009. De uppfyller alla de kriterier som statsmakterna satt upp för när en bolagisering är lämplig. Konkurrensförhållandena på de aktuella marknaderna bedöms också förbättras, vilket i sin tur kan förväntas medföra ökad samhällsekonomisk effektivitet.
- Vägverket Konsult och Banverket Projektering föreslås sambolagiseras, dvs. de bildar ett aktiebolag. En sambolagisering skapar väsentligt bättre förutsättningar för ett lönsamt och livskraftigt företag utan att medföra negativa konsekvenser för infrastrukturteknikkonsultmarknadens funktionssätt.
- Inga särskilda kapitaltillskott bedöms för att kapitalisera de tre resultatenheterna.
- De ekonomiska förutsättningarna för att bolagisera Banverket Produktion bedöms för närvarande inte vara uppfyllda. Genom att vidta ett antal resultatförbättringsåtgärder som fusionen mellan Banverket Produktion och Banverket Industridivisionen öppnar upp för bedöms förutsättningar för en bolagisering föreligga inom ett par år och en bolagisering per den 1 januari 2010 föreslås därför.

- En bolagisering av Banverket Produktion bedöms vara ett nödvändigt steg för att åstadkomma mer konkurrensneutrala villkor och stärka marknadens funktionssätt.

8 Konsekvenser av förslagen

I uppdraget ingår att kartlägga vilka konsekvenser som utredningens förslag kommer att ge upphov till om de genomförs. Specifikt ska organisatoriska, personalmässiga, och ekonomiska konsekvenser av en bolagisering redovisas. Vidare ska marknadskonsekvenser ur ett transport- och regionalt utvecklingsperspektiv av en bolagisering redovisas. Särskild vikt ska läggas på att redovisa förslagets konsekvenser ur ett statsfinansiellt och samhällsekonomiskt perspektiv.

En ombildning av de aktuella produktionsverksamheterna i enlighet med vad som föreslås i kapital 7 kommer att ha en rad olika konsekvenser, såväl ekonomiska, juridiska, verksamhets- och personalmässiga m.m. Konsekvenserna kan delas upp i sådana som är av engångskaraktär och starkt knutna till själva omstrukturen av verksamheterna respektive sådana som är av mer permanent karaktär.

Vägverket och Banverket samt i viss mån PwC har på utredningens uppdrag kartlagt vilka olika typer av konsekvenser som bolagiseringar av de aktuella verksamheterna kan tänkas ge upphov till. Där det har varit möjligt hade de också värderat konsekvenserna, monetärt eller på annat sätt. Dessa kartläggningar har legat till grund för mina konsekvensbedömningar.

Jag har valt att belysa konsekvenserna med utgångspunkt från följande rubriker:

- Konsekvenser för transportpolitiska mål
- Verksamhetsmässiga konsekvenser
- Ekonomiska konsekvenser
- Personalmässiga konsekvenser
- Legala konsekvenser

En del av konsekvenserna av mina förslag har redan redovisats. Det gäller främst de konsekvenser som rör konkurrens och marknader-

nas funktionssätt och de affärsmässiga möjligheterna för de tilltänkta bolagen. I allt väsentligt bedömer jag att förslagen att bolagisera resultatenheterna kommer att påverka marknadernas funktionssätt, konkurrensen och affärsmöjligheterna på ett positivt sätt. Sammantaget bedömer jag att detta kommer att bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Dessa konsekvensbedömningar kommer inte att återupprepas här utan endast beröras i tillämpliga delar. Det är också viktigt att påpeka att jag i det följande kommer att belysa de mest betydelsefulla konsekvenserna. Kartläggningen som genomförts av Banverket, Vägverket samt PwC har identifierat en mängd mindre frågor och konsekvenser av bl.a. praktisk natur. Dessa redovisas inte här men finns dokumenterade i form av underlagspromemorior etc. och kan användas i en fortsatt beredningsprocess.

8.1 Konsekvenser för transportpolitiska mål

Både Banverkets och Vägverkets verksamhet syftar till att uppnå det övergripande transportpolitiska målet som är att säkerställa en samhällsekonomiskt och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Det övergripande målet preciseras i sex delmål om tillgänglighet, regional utveckling, jämställdhet, transportkvalitet, trafiksäkerhet och miljö. I det följande redovisas hur de båda verkens möjligheter att uppnå de transportpolitiska målen påverkas av förslagen att bolagisera Vägverket Produktion, Banverket Produktion samt Vägverket Konsult/Banverket Projektering.

Min bedömning är att de delmål som främst kan tänkas påverkas av en bolagisering är målet om tillgänglighet, målet om regional utveckling samt målet om transportkvalitet. Möjligheterna att uppnå dessa delmål är delvis en fråga om resurser. Mer resurser till väg- respektive banhållning kan, allt annat lika, förväntas leda till ett tillgängligare transportsystem, ett kvalitativt bättre transportsystem samt en mer positiv regional utveckling, och vice versa. En påverkan på de transportpolitiska delmålen av en bolagisering går således via en påverkan på de resurser för väg- och banhållning som de båda trafikverken kommer att förfoga över.

Ett av mina huvudmotiv för att föreslå bolagiseringar av de aktuella produktionsverksamheterna vid Banverket och Vägverket är att det på sikt kommer att gynna konkurrensen på marknaderna

och därmed bidra till en så effektiv hushållning med resurser som möjligt. Detta kommer att avspeglas i en effektiv prissättning. Således är min bedömning att de transportpolitiska målen kommer att främjas av väl genomförda bolagiseringar.

Vidare finns en möjlig påverkan på delmålen om jämställdhet och miljö av bolagiseringar. Eftersom resultatenheterna i dag är delar av myndigheterna Vägverket och Banverket så skall de bidra till målpuppfyllelse. Denna koppling till delmålen försvinner vid en bolagisering. I vilken utsträckning detta kommer att inverka negativt på dessa delmål är svårt att säga. Min bedömning är att det kan handla om marginella effekter.

8.2 Ekonomiska konsekvenser

Förslagen att bolagisera resultatenheterna Vägverket Produktion, Banverket Produktion samt Vägverket Konsult och Banverket Projektering har en rad ekonomiska konsekvenser som belastar verkens anslag och behov av likviditet. Att överföra verksamheterna vid verkens resultatenheter till bolag får följande ekonomiska konsekvenser:

- Engångseffekter föranlett av delning av verkens balansräkningar
- Engångskostnader för omställningen av organisationerna
- Ökade kostnader och påverkan på anslagen som är av årligt återkommande karaktär, dvs. sådana kostnader som bedöms fortgå på samma nivå år från år framgent eller successivt klinga av.

8.2.1 Engångseffekter föranledda av delningen av trafikverkens balansräkningar

Genom att verksamheterna vid Banverkets och Vägverkets produktionsenheter överförs till bolag kan vissa engångseffekter uppstå för verken som kan medföra tillfälliga finansieringsbehov. Följande genomgång, som Ekonomistyrningsverket bistått utredningen med, visar hur dessa effekter kan uppstå.

Utgångspunkt

Produktionsenheterna inom Banverket och Vägverket säljer sina tjänster såväl internt inom respektive myndighet som till externa kunder. Såväl Banverket som Vägverket använder successiv vinstavräkning som huvudsaklig redovisningsprincip för att resultatavräkna och löpande redovisa pågående arbeten i respektive myndighets redovisning. Detsamma gäller vid redovisning i respektive produktionsenhets redovisning. Kort innebär sagda att intäkter och kostnader avräknas i den takt som upparbetningen i de pågående arbetena fortlöper. Betalning för beställda entreprenader sker enligt mellan parterna överenskomna lyft-/betalningsplaner som enligt verken följer gängse branchpraxis. Vid bokslut görs avstämningar och interna elimineringar där man ser till att enbart de kostnader och intäkter som hör till faktiskt utfört arbete påverkar resultatet i respektive myndighet som helhet. Det är också den upparbetade kostnaden som slutligt årligen kommer att belasta respektive myndighets anslag. I respektive myndighets interna redovisning redovisas den del som beställande enhet betalat till en produktionsenhet men där arbete ännu inte har utförts som fakturerad ej upparbetad (skuld) hos produktionsenheten och som en förutbetalad kostnad (fordran) hos beställande enhet. Dessa poster elimineras fullt ut i respektive myndighets totala redovisning. Förskottrade medel kommer hos produktionsenheten till stor del att motsvara inbetalda likvida medel. Den förutbetalda kostnaden hos myndigheten motsvaras av utbetalda likvida medel. Det betyder att respektive produktionsenhet vid en bolagisering måste få med sig de likvida medel som tidigare förskotterats.

Engångseffekter/periodiseringseffekter vid en bolagisering

Vid en bolagisering kommer transaktioner som tidigare i allt väsentligt har varit myndighetsinterna att ske mellan olika juridiska personer, vilket innebär att de blir externa händelser. Tidpunkten för när anslaget ska avräknas ska i huvudsak inte påverkas av en bolagisering. Även fortsättningsvis kommer upparbetningen i entreprenadprojekten och/eller de upparbetade kostnaderna i de pågående arbetena att utgöra bas för avräkningen mot anslag för Vägverket och Banverket. Verken har i sina regleringsbrev inskrivet att avräkning av anslag ska ske kostnadsmässigt istället för den grund-

läggande princip som gäller övriga myndigheter, nämligen utgiftsmässigt.

I några fall kan det emellertid hända att det blir en förskjutning av tidpunkten avseende avräkningen mot anslag. Denna förskjutning beror på hur myndigheterna tillämpar de gällande reglerna för successiv vinstavräkning och hur man hanterar olika interna underhållsrenoveringar.

Tillämpning av successiv vinstavräkning

Vägverket och Banverket kan för vissa typer av entreprenader ha svårt att fastställa den verkliga upparbetningsgraden för pågående arbeten. Lyft-/betalningsplanen används i vissa fall som approximation för de upparbetade kostnaderna. Vissa problem uppstår i det fall en lyft-/betalningsplan är "framtung", vilket innebär att de upparbetade kostnaderna skiljer sig från vad som faktiskt har betalats ut under perioden. I redovisningen bör i så fall göras en uppdelning av betalningen mellan vad som är anskaffningskostnad för anläggning och vad som är att avse som förskott till entreprenören.

I de fall lyft-/betalningsplanen används som approximation för periodens upparbetade kostnader kommer en bolagisering av produktionsenheterna att innebära att de fram till bolagiseringen internt förutbetalda kostnaderna kommer att belasta anslaget övergångsåret istället för det år då den verkliga kostnaden upparbetas.¹

Interna underhållsrenoveringar

Med interna underhållsrenoveringar menas sådana entreprenader där betalningen är kopplad till en bestämd period och inte till vissa tjänster under perioden. I dag avräknas anslagen utifrån upparbetade kostnader hos produktionsenheterna även vid dessa tjänster.

¹ ESV har gjort följande kommentar rörande detta. Om skillnaden mellan vad som avräknas mot anslag och vad som faktiskt är upparbetade kostnader är betydande bör verken utveckla nya metoder för att få en mer rättvisande redovisning. En metod skulle kunna vara att verken begär in uppgifter från större leverantörer så att en mer exakt avräkning kan göras. Av 16 § i anslagsförordningen framgår att förskott inte får avräknas mot anslag. Det finns därmed redan i dag ett krav på att myndigheterna måste särskilja den del som avser förskott till leverantör. En mer rättvisande tillämpning av successiv vinstavräkning för samtliga projekt (interna och externa) skulle sannolikt få en positiv nettopåverkan på anslaget. Större företag har krav på sig att tillämpa successiv vinstavräkning i sin egen redovisning varför det bör vara möjligt att från dem att ta fram nödvändiga uppgifter för att kunna göra en korrekt resultatavräkning och att stipulera detta som del av de överenskomna avtalsvillkoren.

Vid en bolagisering kommer detta inte att vara ett korrekt tillvägagångssätt i det fall fast pris har satts på tjänsten. Det belopp som bör avräknas mot anslag är detsamma som det avtalade priset oavsett entreprenörens faktiska kostnader. Vid en bolagisering bör anslaget därför justeras för sådana avtal som ingår i posten "fakturerat ej upparbetat internt" hos produktionsenhet. Det skulle därmed uppstå en tillfällig negativ engångseffekt på anslaget till följd av ändrad princip för anslagsavräkning i dessa fall.

Summa summarum är att om anslagsavräkningen baseras på lyft-/betalningsplan så kan vissa engångseffekter påverka myndighetens anslag. Engångseffekten innebär att anslaget kommer att belastas tidigare än vad det gör i dag. Under förutsättning att lyft-/betalningsplaner även i framtiden men troligen i minskande omfattning kommer att vara "framtinga", vilket är branschpraxis, kommer verken inte att få ett större anslagsutrymme kommande år som fullt ut kompenserar möjlig tillfällig belastning på anslaget under "bolagiseringsåret".

För Vägverkets del bedöms i dagsläget anslagsbelastningen komma att uppgå till ca 700 miljoner kronor. För Banverkets del handlar det om ett väsentligt mindre belopp, ca 75 miljoner kronor.

Förslag till finansiering

Tillsammans med Vägverket har jag studerat vilka möjligheter som finns att helt eller delvis kunna finansiera den anslagsbelastning som uppstår för framför allt Vägverkets del. Tre möjliga finansieringslösningar har framtagits och redovisas nedan.

Översyn av tillämpade redovisning av pågående arbeten

Verken har i sina regleringsbrev inskrivet att avräkning av anslag ska ske kostnadmässigt istället för den grundläggande princip som gäller övriga myndigheter, nämligen utgiftsmässigt. Tidpunkten för när anslaget ska avräknas ska som framgått i huvudsak inte påverkas av en bolagisering. Även fortsättningsvis kommer upparbetning i entreprenadprojektet och/eller de upparbetade kostnaderna i de pågående arbetena att kunna utgöra bas för avräkningen mot anslag. En metod för att i någon mån minska den tillfälliga belastningen av anslagen under "bolagiseringsåret" skulle kunna vara att

göra en genomgång inför bolagiseringstidpunkten av gjorda betalningar enligt gällande lyft-/betalningsplan i verken och att skilja ut den del av betalningen som kan anses vara rena förskott och att ta fram uppgifter om de projekt som kommer att överföras till bolagen så att en mer exakt vinstavräkning kan göras. Av 16 § i anslagsförordningen framgår att förskott inte får avräknas mot anslag och det finns därmed redan i dag krav på att myndigheterna skall särskilja den del som avser förskott till leverantör. En mer rättvisande tillämpning av successiv vinstavräkning för samtliga projekt (interna och externa) skulle också sannolikt få en positiv nettopåverkan på anslaget. En grundförutsättning är att verken även fortsättningsvis kan kostnadsavräkna anslagen för de projekt som övertagits vid bolagiseringen som tidigare varit interna enligt samma princip som använts tidigare. De principer som i sådant fall skall gälla vid redovisningsmässig hantering av övertagna pågående arbeten och därmed relaterade poster bör i sådant fall framgå av myndighets regleringsbrev.

Särskild anslagskredit

Om riksdag och regering inte är beredda att medge vissa undantag från aktuella anslagsavräkningsprinciper, är en lösning att Vägverket erhåller en särskild anslagskredit för att täcka anslagskonsekvenserna. Anslagskrediten får sedan avvecklas i den takt som de aktuella entreprenaderna som överförts till produktionsbolagen vid bolagiseringen slutförs och slutavräknas. Denna lösning medför dock ytterligare årliga räntekostnader i Vägverket om ca 10 miljoner kronor per år så länge krediten utnyttjas.

Utnyttjande av kvarvarande reversfordringar som inte helt kommer att utnyttjats/ ianspråkats vid kapitalisering av de nya bolagen

I de förslag som utredningen framlagt kvarstår, efter det att kapitalisering skett av tilltänkta bolagiseringskandidater i Vägverket ett kvarvarande reversbelopp om ca 350 miljoner kronor. Kvarvarande reversbelopp var tänkta att i samband med bolagiseringen inlevereras till staten och efter lösen inlevereras på särskild inkomsttitel. Om riksdag och regering så beslutar kan beloppet helt eller delvis användas för att täcka vissa kostnader inför och i samband med

bolagiseringen samt vid hantering av eventuellt uppkommande effekter på Vägverkets anslag.

Finansieringsförslagen mildrar den omedelbara effekten på anslagsutrymmet för verken. Effekten elimineras dock inte helt.

8.2.2 Engångskostnader för organisationsomställningen

De föreslagna bolagiseringarna medför ett antal olika kostnader för såväl trafikverken som för resultatenheterna. Kostnaderna är av engångskaraktär och beräknas uppkomma under år 2008 och år 2009.

Vägverket

För Vägverket beräknas omställningskostnaderna uppgå till 21 miljoner kronor under 2007 och 2008 och 12 miljoner kronor under 2009–2011. Kostnaderna är en följd av delning av affärsavtal och gemensam administration m.m. samt kostnader som härrör från bolagiseringsprocessen.

För Vägverket Produktion beräknas omställningskostnaderna uppgå till 186 miljoner kronor för år 2008 och 36 miljoner kronor för år 2009.

För Vägverket Konsult beräknas omställningskostnaderna för 2008 uppgå till 98 miljoner kronor och 21 miljoner kronor för år 2009.

Sammantaget beräknas omställningskostnaderna för Vägverket i sin helhet uppgå till 305 miljoner kronor åren 2007 och 2008 samt 69 miljoner kronor åren 2009–2011.

Banverket

För Banverket beräknas omställningskostnaderna uppgå till drygt 5 miljoner kronor.

För Banverket Produktion beräknas omställningskostnaderna uppgå till ca 40 miljoner kronor. Det är kostnader för inrangering av löne- och anställningsvillkor, kostnader för namnbyte, varumärkesarbete, etc., egen plattform för IT och telefoni, m.m.

För Banverket Projektering beräknas omställningskostnaderna uppgå till ca 25 miljoner kronor.

Sammantaget beräknas omställningskostnaderna för Banverket i sin helhet uppgå till ca 70 miljoner kronor.

8.2.3 Årlig kostnadspåverkan efter 2008

En bolagisering kommer att påverka verkens och resultatenheterna kostnader även på årlig basis.

Vägverket

Sedan Vägverket Produktion och Vägverket Konsult blev bildades år 1996 har praxis varit att enheterna delat ut eventuellt överskott i verksamheten till ägaren, Vägverket. På motsvarande sätt har ägaren täckt ett eventuellt underskott i verksamheten. Vägverket har baserat på de senaste årens utfall och en prognos över framtiden gjort bedömningen att man kommer att gå miste om ett förväntat överskott på ca 244 miljoner kronor per år. Å andra sidan behöver inte längre Vägverket betala ut det "koncernbidrag" som i dag går till Vägverket Produktion för att harmonisera lönekostnader. År 2006 uppgick detta till 57 miljoner kronor. Vidare uppstår vissa merkostnader till följd av minskade ränteintäkter, totalt 42 miljoner kronor. Därtill ska läggas en post om ca 10 miljoner kronor som härrör från minskade stordriftsfördelar i verksamheten. Sammantaget beräknas den årliga förväntade nettokostnaden för Vägverket till följd av bolagiseringen uppgår till drygt 240 miljoner kronor. För att inte verksamheten ska drabbas negativt bör Vägverket kompenseras genom ett ökat anslag i motsvarande storlek.

Vägverket Produktion

De årliga kostnadmässiga konsekvenserna för Vägverket Produktion av en bolagisering blir i mångt och mycket en spegelbild av konsekvenserna för Vägverket. Ett förväntat överskott i verksamheten kommer efter en bolagisering inte längre gå till Vägverket utan antingen stanna kvar i det nya bolaget eller delas ut till den nya ägaren, staten. Det är för tidigt att säga vilken utdelningspolitik som kommer att råda eftersom detta i grunden är en fråga för den nya ägaren att besluta om. Vid en bolagisering kommer inte längre Vägverket Produktions lönekostnader att subventioneras utan de

får bära den fulla kostnaden. Det innebär en kostnadsökning på motsvarande 57 miljoner kronor. Denna kostnad kan dock förväntas klinga av över tid i takt med att personalsammansättningen förändras. Vidare kommer det nya bolaget få ökade kostnader för försäkringar, garantier etc. Viss kompetensförstärkning kommer sannolikt också behövas, vilket medför vissa kostnader. Totalt beräknas Vägverket Produktions kostnader öka med ca 60 miljoner kronor per år vid en bolagisering.

Vägverket Konsult

I likhet med Vägverket Produktion kommer ett nytt konsultbolag inte längre behöva leverera in positiva resultat till Vägverket. I vilken utsträckning framtida vinster får behållas i bolaget är en ägarfråga och kan inte avgöras här. Det nya konsultbolaget får också ökade kostnader till följd av behovet att skaffa sig försäkringar etc. Totalt bedöms dock kostnaderna för detta uppgå till ett i sammanhanget litet belopp, ca 2–3 miljoner kronor per år.

Banverket

Den kontinuerliga, årliga kostnadspåverkan för Banverket av en bolagisering av Banverket Produktion och Banverket Projektering är i en kvalitativ mening precis densamma för Vägverket. Eventuella överskott i resultatenheterna kommer inte längre kunna användas i Banverkets verksamhet och Banverket kommer inte längre ha någon kostnad för subventionen av Banverket Produktions lönekostnader. Nettot av dessa poster förväntas uppgå till ca 65 miljoner kronor per år. Till detta kommer en viss kostnadsökning om ca 4 miljoner kronor till följd av ökade IT-kostnader under en övergångsperiod. Även Banverket bör kompenseras med ett ökat anslag för att kompensera för intäktsbortfallet.

Banverket Produktion

Överskott som genereras i det nya bolaget kommer inte längre att tillfalla Banverket utan kommer att kunna återinvesteras i bolaget eller delas ut till den nya ägaren. På samma sätt som Vägverket Produktion får vissa årliga kostnadsökningar till följd av en bolagi-

sering får Banverket Produktion ökade kostnader. Det är dels högre sociala avgifter om gamla löneavtal följer med in i det nya bolaget – en kostnadsökning som beräknas till 52 miljoner kronor. Vissa merkostnader kommer också att uppstå på grund av ett behov av att skaffa nya kompetenser för juridik, skatter, försäkringar, finans etc. Den årliga kostnaden för detta uppskattas till tre miljoner kronor. Kostnaden för att skaffa sig försäkringar beräknas till ca 8 miljoner kronor. Totalt beräknas merkostnaden uppgå till drygt 63 miljoner kronor.

Banverket Projektering

Vid en bolagisering bedöms Banverket Projektering få årliga merkostnader för IT, leveransavtal, försäkringar samt styrelsearvoden på drygt 3 miljoner kronor. Vidare kommer inte vinster som verksamheten genererar att tillfalla Banverket.

8.3 Organisatoriska och verksamhetsmässiga konsekvenser

En bolagisering av Vägverkets respektive Banverkets resultatenheter kommer att få vissa konsekvenser av organisatorisk och verksamhetsmässig karaktär. Mer precist påverkas verkens kompetensförsörjning, beställningsverksamhet samt organiseringen av vissa funktioner.

Kompetensförsörjning

Bolagiseringar av Vägverket Produktion, Banverket Produktion samt Banverket Projektering/Vägverket Konsult kommer att påverka de båda trafikverkens kompetensförsörjning. Det faktum att Banverket och Vägverket i dag inom respektive organisation kan erbjuda tjänster av myndighetskaraktär och produktions/affärsverksamhet bidrar sannolikt till att göra verken till attraktiva arbetsgivare. Detta är positivt ur ett rekryteringsperspektiv. Men det är också positivt ur ett motivationsperspektiv eftersom det skapar bredare karriärvägar för personalen. Sist men inte minst är det värdefullt för organisationen som helhet att personer kan

vandra mellan de olika delarna och föra med sig nya erfarenheter och perspektiv som kan berika verksamheten.

Vid en bolagisering går dessa värden förlorande och verken kommer att tvingas att ändra och utveckla sin personalpolitik för att kompensera för detta.

Beställarfunktionen

En bolagisering av verkens resultatenheter kommer att ställa högre krav på beställarkompetens. Vid en första anblick kan man tycka att en bolagisering inte borde påverka beställarfunktionerna i någon större utsträckning eftersom merparten av alla tjänster redan nu upphandlas i konkurrens där resultatenheter lämnar anbud på samma villkor som vilken leverantör som helst. Det finns dock en stor skillnad som en bolagisering kommer att föra med sig och det är att möjligheten att direkt styra resultatenheter försvinner.

I dag arbetar resultatenheter på generaldirektörernas uppdrag. Förutom kravet på affärsmässig avkastning på disponerat kapital ska enheterna bidra till respektive myndighets mål. Det innebär bl.a. att i relevanta delar så följs verksamheterna på de olika resultatenheterna upp mot de transportpolitiska målen. Det förs en kontinuerlig dialog mellan generaldirektörerna och resultatenheterna hur de senare ska generera nytta för verken med avseende på bl.a. leverantörsmarknadens utveckling. Verkens resultatenheter har också i uppdrag att driva teknik- och metodutveckling utveckla produktiviteten inom respektive område. Slutligen är resultatenheterna i praktiken garanter för att verken alltid får anbud i sina upphandlingar.

Bolagiseringar av resultatenheter innebär att dessa saker måste ombesörjas via de beställningar som Vägverket och Banverket går ut på marknaden med. Det man tidigare i princip kunde beordra fram måste nu beställas fram via väl utformade avtal och upphandlingar. Detta kommer att ställa nya och hårdare krav på upphandlings- och kontraktskompetens samt marknadskunskap.

Påverkan på organisationen

En bolagisering kommer att få vissa organisatoriska konsekvenser. För Vägverkets del så kommer en bolagisering av Vägverket Konsult med all sannolikhet innebära att viss personal med unik kompetens som i dag är anställda i Vägverket Konsult kommer att föras över till Vägverket. Det gäller en handfull personer som arbetar med trafikanalys. Vid en bolagisering där dessa personer skulle ingå i det nya bolaget skulle Vägverket sakna alternativa leverantörer, vilket är olyckligt i ett upphandlings- och konkurrensperspektiv.

Det kan heller inte uteslutas att verken som en följd av en bolagisering börjar skaffa sig egen kompetens som i dag finns i resultatenheterna. Sådana tendenser kan skönjas redan i dag vilket är olyckligt ur ett bolagiseringsperspektiv eftersom det minskar den volym som är tillgänglig för marknaden. Min uppfattning är att verken noggrant bör pröva om det är nödvändigt att bygga upp kompetens som går att köpa från flera olika leverantörer.

Däremot kan det finnas ett visst behov för verken att skaffa sig en beredskap i form av ”insatsstyrka” på beställarsidan i händelse av att leverantörsmarknaden, mot förmodan, initialt vid en bolagisering visar sig inte fungera i alla delar av landet. Det är då viktigt för verken att själva kunna stå för management i en upphandling av lokala resurser, vilket kräver en viss kompetens och beredskap.

8.4 Personalmässiga konsekvenser

De aktuella verksamheterna som är föremål för bolagisering är alla personalintensiva. Det gör det viktigt att reda ut de personalmässiga konsekvenserna av de föreslagna bolagiseringarna. Följande konsekvenser bedöms som särskilt viktiga: anställnings- och lönevillkor, trygghetsfrågor samt pensionsfrågor. När det gäller dimensionering av verksamheterna personalmässigt förutser varken verken eller bolagiseringskandidaterna några behov av att reducera mängden personal på grund av ev. bolagiseringar. Här redovisas i stora drag hur dessa villkor kan komma att påverkas av en bolagisering. Det är dock viktigt att framhålla att det inte är möjligt att på det här stadiet med säkerhet säga vilka konsekvenserna kommer att bli. En viktig anledning till detta är att villkoren med all sannolikhet kommer att bestämmas i en förhandling mellan de nya bolagens ledningar och de fackliga organisationerna.

Allmänt om reglerna vid övergång av verksamhet

Konsekvensanalysen av personalmässiga konsekvenser utgår från att bolagiseringar av de aktuella produktionsverksamheterna vid Banverket och Vägverket är att betrakta som övergång av verksamhet. Att utgå från någonting annat är enligt min uppfattning orimligt eftersom det skulle medföra mycket stora negativa konsekvenser för verksamheterna och medföra betydande statsfinansiella kostnader. Att det handlar om verksamhetsövergång är alltså utgångspunkten för min analys. Med övergång av verksamhet avses att ett företag eller en verksamhet eller en del av en verksamhet övergår från en arbetsgivare till en annan. Då gäller 6 b § i anställningsskyddslagen (LAS), vilket innebär att de rättigheter och skyldigheter som följer av ett gällande anställningsavtal övergår från den överlåtande arbetsgivaren till den förvärvande arbetsgivaren. Personalen vid de verksamheter som är föremål för bolagiseringar har då rätt att övergå till det nya bolaget på de villkor som regleras i de enskilda anställningsavtalen. Personalen behöver dock inte följa med i verksamhetsövergången utan kan välja att stanna kvar i myndigheten. Det är troligt att de då kommer att varslas om uppsägning med hänvisning till arbetsbrist. Både Banverket och Vägverket bedömer att endast ett fåtal personer kommer att välja att inte gå över till de nya bolagen. Det förtjänar dock att påpekas att benägenheten att vilja gå över till de nya verksamheterna i viss mån är endogen i bemärkelsen att den är avhängig anställningsvillkoren i de nya bolagen.

Kollektivavtalen

Att det är fråga om en verksamhetsövergång har även betydelse för kollektivavtalen, vilket regleras i 28 § medbestämmandelagen (MBL). För både Vägverket och Banverket är gällande kollektivavtal AVA. Två olika fall kan här särskiljas beroende på om den förvärvande arbetsgivaren, dvs. bolagen, har tecknat kollektivavtal eller ej. I det fall den nya arbetsgivaren inte tecknat ett eget kollektivavtal så följer med automatik att den gamla arbetsgivarens kollektivavtal gäller i tillämpliga delar. Detta förhållande gäller tills det gamla kollektivavtalet upphör. I det fall den nya arbetsgivaren har tecknat ett kollektivavtal så gäller tredje stycket 28§ MBL. Inne-

börden i detta är att arbetsgivaren är skyldig att under maximalt ett år tillämpa de gamla kollektivavtalen.

Det finns två viktiga områden som vid verksamhetsövergång inte regleras i LAS: trygghetsavtal och pensioner. Ingen övergång av vare sig trygghetsavtal eller pensioner sker utan det är den nya arbetsgivarens villkor som gäller. I teorin kan detta komma att medföra försämrade villkor vad gäller tryggheten för den övergående personalen. Det kan också innebära att personalen mister pensionsförmåner vid övergången. Det gäller framför allt de antastbara pensionsförmånerna som riskerar att gå förlorade vid en bolagisering.

Inrangeringsavtal

I praktiken kommer med all sannolikhet s.k. inrangeringsavtal förhandlas fram mellan de nya bolagen och de fackliga organisationerna. Resultatet av denna förhandling kan falla ut på ett flertal olika sätt. Ett möjligt utfall är ett inrangeringsavtal i vilket den övergående personalen erbjuds ett kollektivavtal med i princip samma villkor som det gamla kollektivavtalet.² Ett annat möjligt utfall är att all personal rangeras in på det kollektivavtal som gäller hos den arbetsgivarorganisation där bolaget valt att bli medlem i. Villkoren kan då skilja sig åt från det gamla avtalet.

Erfarenhetsmässigt vid tidigare bolagiseringar har den övergående personalen har fått behålla samma anställningsvillkor som gällt hos den gamla arbetsgivaren.

Arbetsgivartillhörighet

För de nya bolagen finns flera olika alternativ för kollektivavtalade anställningsvillkor. Kollektivavtalet kan skilja sig åt beroende på vilken arbetsgivarorganisation bolagen väljer att ansluta sig till. Bl.a. följande alternativ kan bli aktuella:

- Almega
- Sveriges byggindustrier
- Arbetsgivarverket³

² I värderingarna och de finansiella analyserna har jag utgått från detta utfall.

³ Det är möjligt att ansöka medlemskap i Arbetsgivarverket som frivillig medlem. Då bibehålls i princip samma villkor som i dagens kollektivavtal.

Det är svårt att på förhand avgöra vilket avtal som är mest förmånligt för det nya bolagen bli medlem och det är heller inte en fråga för utredningen att föreslå utan för de nya bolagens ledningar.

Processen

Det är viktigt att så tidigt som möjligt i bolagiseringsprocessen göra klart vilka anställningsvillkor som kommer att gälla i framtida kollektivavtal. De nybildade bolagen bör så snart det går tydligt presentera vilka kollektivavtalade anställningsvillkor som kommer att gälla för personalen i de fyra resultatenheterna.

8.5 Pensionsskuld m.m.

Att beräkna storleken på eventuella pensionskulder, bedöma huruvida pensionsskulderna ska tas över av de nya bolagen eller ej samt föreslå finansiering av pensionskulder ingår i uppdraget. I det följande görs detta.

Allmänt om avtalsförsäkringar

Sedan 1998 finansieras statens avtalsförsäkringar genom en försäkringsmodell. Statens avtalsförsäkringar är ett samlingsnamn för pensioner, pensionsersättningar, tjänstegrupplivsersättningar och personskadeersättningar, som regleras via avtal mellan parterna på det statliga avtalsområdet, eller via särskilda författningar. Försäkringsmodellen innebär att förmånerna finansieras på ett försäkringsmässigt sätt, antingen genom att arbetsgivarna betalar försäkringstekniskt beräknade premier till Statens Pensionsverk (SPV), eller genom att arbetsgivarna redovisar åtagandet för pensionsutfästelser (pensionsskuld) i sina balansräkningar.

Några pensionskulder föreligger inte för Banverket och Vägverket...

De flesta myndigheter, inklusive Banverket och Vägverket, tryggar tjänstepensionen genom att betala premier till SPV. Premiebetalingen fungerar så att arbetsgivaren betalar en premie till SPV som

tillgodoförs en inkomstittel på statsbudgeten. SPV övertar pensionsåtagandet och redovisar det i balansräkningen. Åtagandet balanseras genom en pensionsfordran på statsverket. SPV fungerar således som ett försäkringsbolag, men tillgångarna utgörs av en fordran på statsverket i stället för av aktier, obligationer och fastigheter. Det finns ingen risk att SPV inte kommer att kunna fullgöra sina åtaganden och betala ut den utfästa pensionen, eftersom utbetalningarna garanteras av den statliga beskattningsrätten. Sammantaget innebär det här att myndigheter som betalar premier för tjänstepension till SPV inte har någon pensionsskuld. Skulden ligger istället hos SPV och garanteras av staten. Det innebär att några pensionsskulder inte föreligger för Vägverket respektive Banverket.

...med undantag för två förmåner

Det finns emellertid två förmåner som samtliga arbetsgivare skuldför, och det är pensionsersättningar och delpensioner. Pensionsersättningar och delpensioner är förmåner som beviljas och betalas ut före den ordinarie pensionsåldern. Det är inte alla myndigheter som har åtaganden för pensionsersättningar och delpensioner, och åtagandena är förhållandevis små.

För de aktuella resultatenheterna vid Vägverket handlar det om 30 miljoner kronor, varav 24 miljoner kronor hänförs till Vägverket Produktion och 6 miljoner kronor hänförs till Vägverket Konsult. För Banverkets del handlar det om drygt 8 miljoner kronor, varav 5,9 miljoner kronor hänförs till Banverket Produktion och 2,2 miljoner kronor hänförs till Banverket Projektering. Siffrorna baseras på utfallet per den 31 december 2006 och ska därför ses som indikativa.

När myndigheter upphör har praxis varit att åtagandet för pensionsersättningar finansieras genom att arbetsgivaren betalar in en engångspremie till SPV som täcker åtagandet. Om det vid myndighetens upphörande har funnits åtaganden för delpensioner, har de personer som haft delpension istället beviljats pensionsersättning, som har lösts in mot en engångspremie. Vid en bolagisering kan antingen åtaganden för delpensioner och pensionsersättningar övertas och fortsätta att skuldföras av bolaget, eller lösas in med engångspremier hos SPV.

Jag föreslår att åtagandena för delpension och pensionsersättning löses med en engångsinbetalning i samband med att verksamheterna bolagiseras.

Antastbara pensioner

Inom staten finns det pensionsförmåner som är antastbara. Det innebär att pensionsrätten är villkorad, det vill säga att den bortfaller om anställningen upphör före avgång med pension. Det finns två typer av antastbara förmåner, dels ålderspension före 65 år (ÅPF) som innebär en lägre pensionsålder än 65 år enligt aktuellt pensionsavtal, dels rätt att avgå före 65 år enligt övergångsbestämmelser (ÖB) till det tidigare avtalet PA-74. ÅPF-förmåner är ovanliga och det är i första hand officerare och flygledare som har lägre pensionsålder än 65 år. ÖB-rätter är mer utspridda och dessa förmåner har vållat problem vid tidigare bolagiseringar av statliga myndigheter. Två exempel på detta är Telia och SJ.

Fallet Telia

Televerket bolagiserades 1993 före införandet av försäkringsmodellen för statens avtalsförsäkringar. Det bolag som bildades, Telia, övertog den upparbetade pensionsskulden och garanterade även de anställdas ÖB-förmåner. Telia har i senare skeden avyttrat verksamhet där personal som haft rätt till ÖB har ingått, och i ett fall har det nya bolaget sagt upp rätten till ÖB. Från fackligt håll pågår för närvarande ett arbete med syfte att utröna huruvida staten, som ursprungligen utfäste rätten till ÖB, fortfarande är bunden av detta åtagande.

Fallet SJ

Vid bolagiseringen av affärsverket Statens Järnvägar (SJ) 2001 hade försäkringsmodellen införts. Till skillnad från övriga affärsverk betalade SJ premier för statens avtalsförsäkringar till SPV istället för att skuldföra åtagandet. Vid bolagiseringen av SJ hanterades frågan om ÖB så att statliga tjänstepensionsbestämmelser fortsatte att tillämpas för de anställda som hade rätt till lägre pensionsålder, och att SJ-bolagen ansökte om att få fortsätta att betala premier för

dessa personer till SPV. Övriga anställda vid bolagen övergick till att omfattas av en ITP-plan.

Under den här perioden var det Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) som utövade rätten att ansluta icke-statliga arbetsgivare (i praktiken icke-obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket såsom statligt ägda bolag) till försäkringsmodellen. Den här rätten utövas sedan 1 juli 2004 av Arbetsgivarverket. Ett av de kriterier som NSA hade för att ansluta icke-statliga arbetsgivare till försäkringsmodellen, och som Arbetsgivarverket också har tillämpat, var att arbetsgivaren skulle ha en nära anknytning till staten. SJ-bolagen ansågs ha det eftersom de helt ägdes av staten.

Emellertid började de ursprungliga SJ-bolagen att starta nya bolag, bl.a. Merresor, tillsammans med andra aktörer. När Merresor ansökte om att personal som skulle övertas från SJ AB skulle få fortsätta att omfattas av statens avtalsförsäkringar, avslogs ansökan först av NSA och sedan av Arbetsgivarverket, med hänvisning till att den statliga anknytningen var alltför svag. Merresor gjorde sedermera en hemställan hos regeringen om att personalen skulle fortsätta att omfattas av statens avtalsförsäkringar. Regeringen beviljade då personlig statlig pensionsrätt för anställda som var födda t.o.m. ett visst år.

För de aktuella produktionsverksamheterna i Banverket uppgår ÖB-rätterna till drygt 680 miljoner kronor och omfattar 1638 personer. Av dessa är 1576 anställda i Banverket Produktion och 62 anställda i Banverket Projektering.

För de aktuella resultatenheterna i Vägverket uppgår ÖB-rätterna till drygt 410 miljoner kronor och omfattar 760 personer. Av dessa är ca 700 anställda i Vägverket Produktion och 60 i Vägverket Konsult.

Diskussion

Sammanfattningsvis kan det konstateras att ingen av de modeller som använts för de antastbara förmånerna vid bolagiseringar har varit riktigt bra, utan att det uppstått problem när bolagiserad verksamhet har avyttrats. Man kan tänka sig flera olika lösningar. En lösning skulle kunna vara att omförhandla de antastbara förmånerna med de anställda som berörs, eftersom grunden för de antastbara förmånerna har förändrats. Antastbara förmåner skulle alltså kunna omförhandlas till annan typ av ekonomisk ersättning,

pension eller lön. Problemet med en sådan lösning är att man därigenom omvandlar antastbara förmåner till oantastbara förmåner. Själva syftet med de antastbara förmånerna var att de var kopplade till en viss tjänst som innebar sådana påfrestningar att personen inte ansågs kunna arbeta fram till 65 år. Det finns också en rättvisaspekt i förhållande till de personer som är berättigade till antastbara förmåner, men som inte arbetar vid en myndighet som helt eller delvis ska bolagiseras, och därigenom inte får möjlighet att omvandla den antastbara förmånen till en oantastbar förmån.

Ett annat sätt att lösa frågan är att regeringen, precis som för Merresor, beviljar personlig statlig pensionsrätt till de personer som önskar fortsätta att omfattas av statens avtalsförsäkringar. Det innebär dock att bolagen måste fortsätta att rapportera in anställningsuppgifter och betala premier till SPV, vilket sannolikt innebär ökad administration och högre kostnader för bolaget.

Ett tredje sätt är att regeringen beslutar om att belopp motsvarande det beräknade värdet av de antastbara förmånerna för bolagiseringskandidaterna ska föras över från SPV till de nya bolagen.

Hur frågan ska lösas kan inte avgöras i denna utredning utan det bör samordnas mellan Regeringskansliet, SPV och eventuellt Arbetsgivarverket.

8.6 Vissa legala frågor

I det här avsnittet redovisas de konsekvensbedömningar som rör de legala aspekterna i utredningsdirektiven. Det rör främst konsekvenser av en bolagisering för eventuella miljöansvar och övriga ansvarsförbindelser respektive legala hinder eller inom EU:s statsstödsregler.

Miljöfrågor, inklusive frågan om miljöskuld

Vägverket och Banverket har som verksamhetsutövare ett reparativt ansvar för skador som de orsakat till följd av förorening. Bestämmelserna om ansvaret för föroreningsskador finns i 2 kap. 8§ och 10 kap. miljöbalken. Banverket och Vägverket har studerat frågan om var efterbehandlingsansvaret för skador före en bolagisering bör ligga. Man har efter noggrann analys kommit fram till att staten genom Vägverket respektive Banverket har ett fortsatt efter-

behandlingsansvar för föreningar som uppkommit före bolagiseringen. Förslaget är därför att de nya bolagens ansvar inskränks till att omfatta föreningar som uppkommer efter eventuella bolagiseringar, dvs. i de nya bolagens egna verksamheter. Det innebär också att bolagen, som tidigare nämnts, inte påförs några miljöskulder.

EU-statsstöd

När det gäller en bolagisering av en statlig myndighet äger EU:s statsstödsregler endast giltighet i de fall då ägaren i form av staten tillskjuter kapital till ett bolag och tillskottet kan anses utgöra statligt stöd. Kapitaltillskott får enligt den så kallade marknadsekonomiska investerarprincipen endast ske då det anses sannolikt att en privat investerare hade agerat på samma sätt. Den marknadsekonomiska investerarprincipen utgör således basen vid en bedömning av huruvida ett kapitaltillskott kan anses utgöra statligt stöd eller ej. Kommissionen har definierat den marknadsekonomiska investerarprincipen i ett fall som bland annat omfattande en granskning av Ryanair⁴:

stöd kan ej anses omfatta investeringar eller fördelar som givits om mottagaren är i samma situation som ett jämförbart privat företag, med samma mål avseende lönsamhet på lång sikt, vid tillfället som en investering eller ett kommersiellt kontrakt överväges

Kommissionen skriver vidare i Ryanair-fallet att det måste fastställas:

huruvida den förväntade avkastningen vid tiden när avkastningen medgavs är i linje med vad ett privat företag skulle förvänta sig. För att göra detta är det nödvändigt att analysera risken på den aktuella marknaden, kapitalkostnaden, den information som investeraren hade tillgång till när beslutet togs och operationella risker i verksamheten.

I de finansiella analyser av de fyra bolagiseringskandidaterna som gjorts av PwC för utredningens räkning görs utförliga bedömningar som visar att bolagiseringen kan baseras på marknadsvärden på tillgångar och skulder, en kapitalstruktur som motsvarar vad deras respektive konkurrenter har samt att de kan uppnå en avkastning som är marknadsmässig. Bedömningen är således att bolagiseringen inte innefattar något statligt stöd.

⁴ IP/04/157 "The Commission's decision on Charleroi airport promotes the activities of low-cost airlines and regional development", 3 februari 2004.

8.7 Sammanfattande bedömningar

- De föreslagna bolagiseringarna bedöms få begränsade effekter på den transportpolitiska måluppfyllelsen. På sikt bedöms främjandet av konkurrensneutraliteten på marknaderna leda till bättre konkurrens och effektivare resursutnyttjande. I den mån frigjorda resurser satsas på väg- respektive banhållning kan konsekvenserna för transportpolitisk måluppfyllnad bli positiv.
- De föreslagna bolagiseringar kommer få vissa ekonomiska konsekvenser, dels sådana som har att göra med omställningsprocessen, dels sådana som är av mer bestående natur.
- De totala omställningskostnaderna för Vägverket summerar till 374 miljoner kronor. Av dessa omställningskostnader uppstår den absoluta merparten i de två bolagiseringskandidaterna – 222 miljoner kronor för Vägverket Produktion och 119 miljoner kronor för Vägverket Konsult. Den kvarvarande myndighetens omställningskostnader uppgår till ca 33 miljoner kronor.
- Motsvarande omställningskostnader för Banverket är väsentligt lägre, ca 70 miljoner kronor. Av dessa svarar Banverket Produktion för 40 miljoner kronor och Banverket Projektering för 25 miljoner kronor. Den kvarvarande myndighetens omställningskostnader bedöms stanna på ca 5 miljoner kronor.
- Till dessa skall läggas en periodiseringseffekt som för Vägverkets del uppgår ca 700 miljoner kronor. Motsvarande siffra för Banverket är ca 75 miljoner kronor. Jag föreslår tre olika sätt att finansiera denna effekt, som mildrar den omedelbara anslagsbelastningen för verken, men inte eliminerar den helt.
- Då Vägverket och Banverket inte längre får ta del av de resultat som produktionsenheterna genererar bedöms verken på basis av de senaste årens resultat gå miste om medel i storleksordningen 240 miljoner kronor för Vägverket och 65 miljoner kronor för Banverket. Dessa bör återföras till verken i form av ökade anslag.
- Bolagiseringskandidaterna bedöms, åtminstone initialt få ökade kostnader till följd av uteblivna subventioner av lönekostnader (gäller bara Vägverket Produktion och Banverket Produktion), kostnader försäkringar etc. Dessa kostnader har dock beaktats i värdering och finansiell analys och bedöms således inte innebära några problem för bolagen att bära.
- Mindre pensionsskulder rörande delpensioner och pensionsersättningar finns för bolagiseringskandidaterna. Skulderna

uppgår till ca 30 miljoner kronor för Vägverket och 8 miljoner kronor för Banverket. De antas lösas genom engångspremier i samband med bolagisering.

- Antastbara pensionsförmåner av betydande storlek finns för både Vägverket, ca 400 miljoner kronor, och Banverket, ca 680 miljarder kronor. Dessa är finansierade och problemet handlar om att se undvika att de inte försvinner. Flera olika lösningar finns.
- Bolagen kommer inte att behöva ta med sig några miljöskulder från tiden före bolagiseringen in i bolagen.
- Kapitaliseringen av bolagen bedöms inte utgöra något statligt stöd enligt EU:s regler om statsstöd

9 Handlingsplaner för bolagiseringsprocesserna

För att mina förslag att bolagisera de aktuella konsult- och entreprenadverksamheterna 1/1 2009 (Vägverket Produktion och Banverket Projektering/Vägverket Konsult) respektive 1/1 2010 (Banverket Produktion) ska kunna realiserats krävs att en mängd förberedelser sätts igång i princip omedelbart när betänkandet överlämnas till regeringen. Nedan presenteras en handlingsplan för vilka åtgärder och processer som bör vidtas. Det ska dock sägas att en del av förberedelsearbetet har påbörjats, och i vissa stycken, kommit en bra bit på väg i samband med att underlagsmaterial till utredningen tagits fram. Det gäller exempelvis en rad juridiska och skattemässiga frågor. Med det gäller också frågor av organisatorisk och mer praktisk natur. Till exempel har det bildats en arbetsgrupp bestående av representanter för Vägverket Konsult och Banverket Projektering som arbetar med frågor kring en eventuell sambolagisering av de två enheterna.

Först redovisas ett antal centrala processer vid bolagiseringarna. Därefter redovisas ett antal specifika aktiviteter som måste genomföras innan bolagiseringarna kan genomföras. Aktiviteterna pekar både mot de kvarvarande myndigheterna Banverket och Vägverket och bolagiseringskandidaterna.

9.1 Väsentliga processer

Bolagiseringar av de aktuella resultatenheterna vid Banverket respektive Vägverket omfattar ett antal olika processer. De viktigaste processerna är:

- regerings- och riksdagsbehandlingsprocessen
- ägarstyrning inklusive styrelsefrågor

- avgränsningsförberedelser (ekonomi-, IT-system etc., avtal, namn, logotype m.m.)
- bolagiseringstransaktioner inklusive olika bolagsformalia
- EU-processen

I det följande beskrivs mer i detalj vilka aktiviteter som ingår i respektive process.

9.1.1 Regerings- och riksdagsbehandlingsprocessen

Jag lämnar mitt betänkande till regeringen den 26 oktober. Efter en remissbehandling är avsikten att förslagen ska ingå i den planerade infrastrukturpropositionen som beräknas lämnas till riksdagen i mars år 2008. Riksdagen beräknas ta beslut om propositionen i början av juni. Efter riksdagsbeslutet kan regeringen ge ett formellt uppdrag till Vägverket och Banverket att förbereda bolagiseringen av Vägverket Produktion, Vägverket Konsult/Banverket Projektering samt Banverket Produktion. För att bolagiseringarna ska kunna genomföras på ett genomtänkt och transparent sätt i början av 2009 respektive 2010 är det min bestämda uppfattning att förberedelserna bör fortgå under tiden från att utredningen lämnats till regeringen till ett formellt beslut av riksdagen har tagits.

Efter det formella beslutet i riksdagen bör styrelser för de nya bolagen bör tillsattas så fort som möjligt för att kunna börja organisera bolagiseringsarbetet. I bolagiseringsarbetet kommer ett antal frågor att behöva hanteras före, vid och efter bolagiseringen (jämför avsnitt 3.6, Riksrevisionens granskning av bolagiseringen av SJ). Dessa kommenteras nedan.

9.1.2 Ägarstyrning, inklusive styrelsefrågor

Ägarstyrningen innefattar ett antal moment som måste hanteras i samband med en bolagisering. Dessa moment är främst:

Ägaruppdrag

Ägaruppdraget omfattar beskrivning av vision, mål och väsentliga uppgifter för respektive bolagiseringskandidat. En viktig utgångspunkt är frågan kring om någon av bolagiseringskandidaterna bör

ta särskilda hänsyn i något avseende eller ha någon form av samhällsuppdrag. Som redovisades i kapitel 7 är min grundinställning att bolagen bör tillhöra den grupp av statliga företag som verkar på marknadsmässiga villkor. Det hindrar dock inte att frågan tas upp till diskussion. I första hand tänker jag då på Banverket Produktion som i kraft av sin dominerande ställning på marknaden kan behöva ytterligare styrning i form av ägardirektiv. I ägaruppdraget finns också de övergripande ekonomiska målen beskrivna. Jag gav i kapitel 7 förslag på ekonomiska måttal baserade på de värderingar och finansiella analyser som PwC genomfört på mitt uppdrag.

Styrelsenominering

Det är, som redan nämnts, av central betydelse att styrelser för de nya bolagen utses omedelbart efter det formella riksdagsbeslutet och ges lämpliga möjligheter att utöva inflytande över förberedelsearbetet – det visar tidigare erfarenheter av bolagiseringar. Att styrelser kommer på plats tidigt är viktigt också av ett annat skäl, nämligen i form av stöd till ledningen i respektive bolagiseringskandidat under den känsliga avvecklingsperioden från ”moderorganisationen”. Vidare är det önskvärt att styrelsens sammansättning har en god branschkunskap – det handlar om speciella branscher och marknader som kräver ingående kompetens av styrelsen. En viktig avvägning för ägaren i det kommande arbetet med bolagiseringen och styrelsenomineringsprocessen är bolagiseringskandidaternas beroendeställning i förhållandet till ”mödrarna”. Jag föreslår att respektive verk får i uppdrag att stödja förberedelsearbetet inför bolagisering. En styrelse för respektive kandidat bör leda förberedelserna under hösten 2008 och därmed också utgöra en balans i diskussionerna med Vägverket och Banverket.

Fastställande av marknadsekonomiska måttal för bolagen

Värderingarna av bolagiseringskandidaterna bygger på antaganden om en ekonomisk utveckling från nuläget till en tänkt bolagiseringstidpunkt per den 1/1 2009 respektive 1/1 2010. Men de bygger också på antaganden om omställningskostnader, vem som bär dessa samt utdelningar av vinst till Banverket och Vägverket. Det är angeläget för att bolagiseringskandidaterna ska få så bra ekono-

miska och marknadsmässiga villkor som möjligt att dessa parametrar hålls så nära antagandena som möjligt. Det innebär att slutlig hantering av omställningskostnader och intern utdelning bör bestämmas i nära anslutning till bolagiseringstidpunkterna, då såväl kostnader som resultat kan överblickas med större säkerhet. Det är också viktigt att noggrant följa och utvärdera de nya bolagen under de första åren som de agerar som självständiga juridiska personer.

Bolagsordning

I den kommande propositionen bör respektive bolagsordning läggas fast och denna bör vara samstämmig med ägaruppdraget enligt ovan diskussion. I bilaga 2, 3 och 4 finns förslag till bolagsordning för Vägverket Produktion respektive Vägverket Konsult/Banverket Projektering samt Banverket Produktion.

9.1.3 Avgränsningsförberedelser

Banverket och Vägverket har tillsammans med bolagiseringskandidaterna under utredningsarbetet påbörjat arbetet med avgränsningsförberedelser. För att kunna genomföra en bolagisering krävs en noggrann avtalsstruktur för att undvika framtida meningsskilligheter. Inom ramen för utredningen har därför ett förslag till avtalsstruktur vid en bolagisering tagits fram. Avtalsstrukturen byggs lämpligen upp som ett övergripande Ramavtal med underliggande Överlåtelseavtal för respektive bolagiserad enhet. På Ramavtalsnivå etableras övergripande principer för bolagiseringen och regleras frågor som har betydelse för de kvarvarande båda trafikverken liksom för de bolagiserade enheterna. Den slutliga utformningen av avtalspaketet kommer vara beroende av de närmare omständigheter och förutsättningar som gäller för den aktuella verksamheten.

Ramavtal – övergripande innehåll

- Parter – En beskrivning av de parter som berörs.
- Definitioner – En avgränsning av vad som ska överföras till respektive bolagiserad enhet och definitioner av vissa andra grundläggande begrepp.

- Genomförande av bolagiseringen – Principer för hur verksamheten i nuvarande Vägverket/Banverket delas upp i syfte att etablera principer för hur framtida gränsdragningsfrågor ska lösas.
- Överlåtelsen av Rörelserna – En hänvisning till ett Rörelseöverlåtelseavtal mellan Vägverket samt de nya bolagen och Banverket och de nya bolagen.
- Fastighetsfrågor – Principer för överlåtelse av fastigheter
- Dokumentation, elektroniska handlingar och arkiv – Principer för uppdelning av immateriella rättigheter, know-how, originalhandlingar och arkiveringsansvar.
- Tillgångar och skulder som ej ingår – Övergripande principer för vilka tillgångar och skulder samt rättigheter och skyldigheter som ska kvarstå i Banverket/Vägverket i syfte att etablera principer för hur framtida gränsdragningsfrågor ska lösas.
- Serviceavtal – Principer för sådana tjänster som respektive part kan behöva erhålla från en eller flera av de andra parterna för att säkerställa oavbruten drift under och efter bolagiseringen t.ex. avseende IT, telefoni, lokaler.
- Kapitalstruktur – En beskrivning av hur kapitalstrukturen byggs upp i respektive bolagiserad enhet genom kvittning av köpeskillingfordran med hänvisning till tillskotts- och emissionshandlingar samt annan aktiebolagsrättslig formalia.
- Miljöansvarsfrågor – Principer för ansvarsfördelning beträffande miljöansvar inklusive tredjemans- och myndighetsanspåk.
- Generella avtalsbestämmelser – Rangordning mellan dokument, ändringar och tillägg, villkor för giltighet, tvister etc.

Till Ramavtalet fogas bilagor som beskriver utgångsläget inför bolagiseringen, Överlåtelseavtalet avseende nuvarande affärsområden, preliminära ingående balansräkningar för Vägverket, Produktionsbolaget och Konsultbolagen, samt Banverket och Produktionsbolaget efter bolagiseringen, aktieägartillskotts- och nyemissionshandlingar samt specifikation av kontantemissionslikvider.

Överlåtelseavtal för respektive bolagiserad enhet – övergripande innehåll

- Överlåtelse av Rörelsen – Den juridiska övergången av rörelsen.
- Tillgångar och skulder som ej ingår – Mer detaljerade principer för hur Rörelsen ska avgränsas mot Vägverket/Banverket och de andra bolagiserade enheterna.
- Erläggande av köpeskillingen – Principer för betalning av köpeskillingen med revers.
- Överlåtelsebalansräkningar m.m. – En beskrivning av de delar av rörelsen som återspeglas i årsredovisningen.
- Särskilda bestämmelser om i Rörelsen ingående avtal – Regler om hur avtalen ska överlåtas och hur medgivande från avtalsparter ska hanteras.
- Särskilda bestämmelser om hantering av tvister – Regler om hur eventuella pågående tvister ska hanteras.
- Friskrivning avseende Rörelsens skick – En begränsning av Vägverket/Banverkets ansvar för den överlåtna Rörelsen.
- Särskilda bestämmelser om vissa ansvarsfrågor – En reglering av hur parterna sinsemellan ska fördela ansvar mot tredje man och myndigheter för sådan verksamhet som Vägverket/Banverket tidigare bedrivit genom Rörelsen.
- Särskilda bestämmelser om anställningsförhållanden – Regler om hantering av personal.
- Särskilda bestämmelse om pensionsåtaganden m.m. – Regler om hur pensionsåtaganden/pensionsskuld ska hanteras.
- Särskilda bestämmelser om garantier m.m. – Regler om hur utestående garantier t.ex. för utfört arbete ska hanteras.
- Särskilda bestämmelser om immateriella rättigheter och know-how – Hantering av eventuella korsvisa licenser för immateriella rättigheter.
- Övertagande av myndighetstillstånd – Rangordning mellan dokument, ändringar, och tillägg, villkor för giltighet, tvister etc.
- Generella avtalsbestämmelser – Rangordning mellan dokument, ändringar och tillägg, villkor för giltighet, tvister etc.

9.1.4 Bolagiseringstransaktioner

En transaktion mellan staten, Banverket/Vägverket respektive bolagiseringskandidaterna kan ske enligt följande:

I ett första steg överlåter trafikverket inkråmet i den aktuella resultatenheten till ett nyskapat aktiebolag för en preliminär köpeskilling om XX MSEK (inkl. goodwill på XX MSEK). Denna baseras på värderingen av resultatenheten. Aktiebolaget ställer ut en revers motsvarande den preliminära köpeskillingen och verket erhåller därmed en fodring på bolaget om XX MSEK. Överlåtelsen delas lämpligen upp i två delar, en för fastigheten och en för rörelsen.

I ett andra steg, som utgör själva kapitaliseringen, bestäms vilken kapitalstruktur som aktiebolaget ska ha samt vilken fördelning som ska finnas mellan bundet och fritt kapital i bolaget. Reversen används i en kvittningsemission. Reversen används som likvid för tecknade aktier. En del av reversen blir bundet eget kapital och överstigande del tillförs överkursfonden, som av bolagen kommer att redovisas som fritt eget kapital i årsredovisningen. Resterande del av reversen, som behövs för att kapitalisera aktiebolaget omvandlas till ett ovillkorat aktieägartillskott. Verket lämnar den 1 januari bolagiseringsåret till aktiebolaget ett ovillkorat aktieägartillskott om (preliminärt XX) MSEK för att ge bolaget erforderlig kapitalstruktur för de kommande stegen och verkets fordran nedsetts vid samma tidpunkt med samma belopp.

I ett tredje steg delar verket ut genom en inleverans via regleringsbrevet till staten: (a) samtliga aktier i aktiebolaget till staten och (b) verkets myndighetskapital minskas med anskaffningsvärdet på aktierna. Staten erhåller aktierna i aktiebolaget. Den utestående posten (a) och (b) motsvarar tillsammans den av statskapitalet i verket som per den 31 december året innan bolagiseringsåret beräknas uppgå till (preliminärt XX) MSEK.

I ett fjärde och sista steg blir staten ägare av samtliga aktier i aktiebolaget.

9.1.5 EU-processen

EU-processen innefattar en anmälan till Kommissionen och äger endast giltighet i de fall då ägaren i form av staten tillskjuter kapital till ett bolag och tillskottet kan anses utgöra statligt stöd. Som

redovisades i avsnitt 8.6 bedömer jag att bolagiseringen inte innefattar något statligt stöd. För att säkerställa denna bedömning kan Regeringskansliet ta underhandskontakter med Kommissionen. Inför den faktiska bolagiseringstidpunkten bör ett underlag tas fram som visar att bolagiseringen uppfyller EU:s bestämmelser om statsstöd. Detta dokument kan sedan vid behov föreläggas till Kommissionen.

9.2 Bolagiseringsaktiviteter

Både Vägverket och Banverket har lämnat in förslag till handlingsplaner för bolagiseringsprocesserna. I det följande lyfter jag fram ett antal aktiviteter och tidsramar för genomförande av dessa som bedöms vara särskilt viktiga vid de aktuella bolagiseringarna.

Banverket

Prioriterat för Banverket är att genomföra aktiviteter för att säkra banhållningen efter en bolagisering. Det handlar om att:

- Säkra driften och förvaltningen av statens spåranläggningar för att trygga Banverket leverans
- Dokumentera anläggningarnas status etc.
- Underlätta framkomsten av en fungerande leverantörsmarknad
- Förbereda och anpassa den kvarvarande organisation för nya och förändrade ansvarsområden och arbetsuppgifter. En särskilt viktig aktivitet rör att stärka upphandlingsorganisationen.

Vägverket

Prioriterat för Vägverket är att genomföra aktiviteter för att säkra väghållningen efter en bolagisering. Det handlar om att:

- Säkra driften och förvaltningen av de statliga vägarna.
- Vidta åtgärder för att utveckla leverantörsmarknaden
- Förbereda och anpassa den kvarvarande organisation för nya och förändrade ansvarsområden och arbetsuppgifter. Även för Vägverkets del är det viktigt att stärka upphandlings- och marknadskompetensen.

Banverket Projektering/Vägverket Konsult

Banverket Projektering/Vägverket Konsult föreslås sambolagiseras den 1/1 2009.

Under hösten 2007 och våren 2008 bör följande åtgärder prioriteras:

- Ta fram en gemensam affärsplan för det nya sammanslagna konsultbolaget
- Förbereda affärsidé, vision och strategier
- Förankra förhandlingsprocess för personalavtal
- Förbereda kollektivavtal, arbetsgivartillhörighet etc.
- Arbetet med att organisera det nya bolaget, etableringsplatser och bemanning bör inledas och pågå under hela 2008
- Arbetet med att upphandla IT-system m.m. bör inledas

Våren 2008 bör särskilt följande aktiviteter stå i fokus:

- Fackliga förhandlingar bör inledas med sikte på att erbjuda anställning i det nya bolaget oktober 2008
- Rekrytering av nya strategiska kompetenser bör inledas tidigt våren 2008
- Förstudier om bank- och försäkringslösningar bör genomföras

Generellt är det viktigt att följande aktiviteter genomförs

- Säkrande av befintliga orderportföljer
- Skaffa erforderliga myndighetstillstånd

Vägverket Produktion

Vägverket Produktion föreslås bolagiseras den 1/1 2009. Under hösten 2007 och våren 2008 bör följande åtgärder prioriteras:

- Förbereda affärsidé, vision och strategier
- Förankra förhandlingsprocess för personalavtal
- Förbereda kollektivavtal, arbetsgivartillhörighet etc.
- Arbetet med att organisera det nya bolaget, etableringsplatser och bemanning bör inledas och pågå under hela 2008
- Arbetet med att upphandla IT-system m.m. bör inledas
- Tillsammans med Vägverket börja arbetet med att föra över fastigheter till det nya bolaget. Värderingen av det aktuella beståndet är särskilt viktigt och bör inledas tidigt under 2008.

Våren 2008 bör särskilt följande aktiviteter stå i fokus:

- Fackliga förhandlingar bör inledas med sikte på att erbjuda anställning i det nya bolaget oktober 2008
- Rekrytering av nya strategiska kompetenser bör inledas tidigt våren 2008
- Förstudier om bank- och försäkringslösningar bör genomföras

Generellt är det viktigt att följande aktiviteter genomförs

- Säkrande av befintliga orderportföljer
- Säkrande av tillgång till för verksamheten nödvändiga fastigheter och fastighetstillbehör
- Skaffa erforderliga myndighetstillstånd

Banverket Produktion

Banverkets Produktion föreslås bolagiseras per den 1/1 2010. Prioriterade aktiviteter:

Hösten 2007 och hela 2008 bör ägnas att:

- Slutföra sammanslagningen av de två resultatenheterna Banverket Produktion och Banverket Industridivisionen och realisera synergivinsterna, bl.a. i form av minskande kostnader
- Framtagande av ny affärsplan
- Förbereda affärsidé, vision och strategier

Hösten 2008 bör följande aktiviteter stå i fokus för bolagiseringsarbetet:

- Förankra förhandlingsprocess för personalavtal
- Förbereda kollektivavtal, arbetsgivaransvar etc.
- Arbetet med att organisera det nya bolaget, etableringsplatser och bemanning bör inledas och pågå under hela 2009
- Arbetet med att upphandla IT-system m.m. bör inledas
- Tillsammans med Banverket börja arbetet med att föra över fastigheter till det nya bolaget. Värderingen av det aktuella beståndet är särskilt viktigt och bör inledas tidigt våren 2009.

Våren 2009 bör särskilt följande aktiviteter stå i fokus:

- Fackliga förhandlingar bör inledas med sikte på att erbjuda anställning i det nya bolaget oktober 2009
- Rekrytering av nya strategiska kompetenser bör inledas tidigt våren 2009
- Förstudier om bank- och försäkringslösningar bör genomföras

Generellt är det viktigt att följande aktiviteter genomförs

- Säkrande av befintliga orderportföljer
- Säkrande av tillgång till för verksamheten nödvändiga fastigheter och fastighetstillbehör
- Skaffa erforderliga myndighetstillstånd

Referenser

- Betänkande av kommittén om bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet m.m., *På väg* SOU 1994:15
- Förvaltningspolitiska kommissionen, *Myndighet eller marknad – Statsförvaltningens olika verksamhetsformer*, SOU 1997:38.
- Kommunikationsdepartementet, *Entreprenader på nya spår*, Ds 1994:27
- Konkurrensverket, *Myndigheter och marknader –tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Rapportserie 2004:4.
- Riksrevisionen, *Bolagiseringen av statens järnvägar*, RiR 2005:11.
- Riksrevisionsverket, *Sex år med beställar/utförar-modellen – en granskning av konkurrensutsättningen av Vägverkets drifttjänster*, RRV 1998:59.
- Riksrevisionsverket, *Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna*, Dnr 20-91-0908.
- Riksrevisionsverket, *Konsten att bolagisera en myndighet – lärdomar från tre bolagiseringar*, RRV 1993:25.
- Statskontoret, *Staten som kommersiell aktör – omfattning och konkurrens effekter*, 2000:16.
- Svenskt Näringsliv, *Osund statlig konkurrens slår ur privat verksamhet*, Rapport Oktober 2006

Kommittédirektiv



Förutsättningar för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform

**Dir.
2007:64**

Beslut vid regeringssammanträde den 26 april 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform (bolagisering) samt bedöma lämpligheten i detta. Uppdraget skall redovisas senast den 26 oktober 2007.

Bakgrund

Vägverket

Vägverket är central förvaltningsmyndighet med sektorsansvar för hela vägtransportsystemet. Vägverket skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Vägverket ansvarar bl.a. för planering, byggande och drift av de statliga vägarna. Vägverket får enligt instruktionen bedriva uppdrags-, uthyrnings- och försäljningsverksamhet som är förenlig med verkets uppgifter i övrigt.

Verksamheten finansierades år 2006 av anslag med 17,7 miljarder kronor. Dessutom finansierades viss verksamhet direkt genom avgifter och genom intäkter från uppdragsverksamhet. En del vägprojekt och andra investeringar finansierades genom lån och bidrag.

Antalet anställda vid Vägverket uppgick till 6 445 personer den 31 december 2006.

Vägverket har organiserat sin verksamhet i beställar- respektive utförarenheter (den s.k. BU-modellen). Syftet har bl.a. varit att

effektivisera utförarenheternas verksamhet genom att de konkurrensutsätts av beställarenheterna genom ett anbudsförfarande.

Frågan om bolagisering av del av Vägverket har varit aktuell tidigare. Riksdagen beslutade den 2 juni 1994 (prop. 1993/94:180, bet. 1993/94:TU32, rskr. 1993/94:387) att Vägverkets produktionsdivision skulle ombildas till ett av staten helägt aktiebolag den 1 januari 1996. Beslutet upphävdes senare av riksdagen den 19 december 1995 (prop. 1995/96:91, bet. 1995/96:TU11, rskr. 1995/96:130).

Regeringen fattade därefter, den 18 januari 1996, ett särskilt beslut om i vilka former produktionsverksamheten skulle bedrivas, bl.a. att det skulle ske utan subventioner från verket i övrigt. I samma beslut uppdrog regeringen åt Vägverket att omvandla sin beställarfunktion för att på sikt kunna upphandla huvuddelen av produktionsverksamheten i konkurrens.

Vägverkets affärsenheter har successivt konkurrensutsatts och skall nu vara intäktsfinansierade och deras förutsättningar och villkor skall vara marknadsmässiga. De skall enligt regeringens regleringsbrev ha en lönsamhet i nivå med branschgenomsnittet.

Affärsenheten Vägverket Produktion (VVP) bedriver konkurrensutsatt byggnads-, drift- och underhållsverksamhet inom väg- och anläggningsområdet. Nettoomsättningen var 6 679 miljoner kronor år 2006 och rörelsemarginalen 4,2 procent. Resultatet uppgick till 225 miljoner kronor. Andel extern försäljning av den totala försäljningen var 36 procent. Antalet anställda var 2 347 vid utgången av år 2006.

Affärsenheten Vägverket Konsult (VVK) utför konsulttjänster inom trafik-, mark- och anläggningsområdet för vägar, broar, järnvägar och andra markanläggningar på en konkurrensutsatt marknad. Verksamheten omfattar trafikanalyser, planering, projektering, konstruktion samt byggledning och kontroll. Nettoomsättningen var 447 miljoner kronor år 2006 och rörelsemarginalen uppgick till 0,8 procent. Resultatet var 2,5 miljoner kronor. Andelen extern försäljning av den totala försäljningen var 30 procent. Antalet anställda var 522 vid slutet av år 2006.

Banverket

Banverket är central förvaltningsmyndighet med sektorsansvar för hela järnvägstransportsystemet. Sektorsansvaret omfattar även tunnelbane- och spårvägssystem. Banverket skall verka för att de

transportpolitiska målen uppnås. Banverket skall bl.a. verka för att järnvägstransportsystemet är tillgängligt, trafiksäkert, framkomligt, effektivt och miljöanpassat. Banverket skall också, om inte annat beslutats, vara infrastrukturförvaltare enligt järnvägslagen (2004:519) för de järnvägsnät som tillhör staten. Uppgiften innefattar drift, förvaltning, kapacitetstilldelning och trafikledning.

Banverkets anslag år 2006 var 11,8 miljarder kronor. Verksamheten finansieras även genom lån, banavgifter och bidrag samt intäkter från extern uppdragsverksamhet.

Även Banverket har organiserat sin verksamhet i beställarrespektive utförarenheter (den s.k. BU-modellen). Syftet har även för Banverkets del bl.a. varit att effektivisera utförarenheternas verksamhet genom att de konkurrensutsatts av beställarenheterna genom ett anbudsförfarande.

Banverket fick tidigare av regeringen i uppdrag att redovisa förutsättningar för och konsekvenser av att konkurrensutsätta hela eller delar av produktionsverksamheten senast den 1 oktober 2000. Efter genomförd utredning beslutade Banverkets styrelse den 7 september 2000 att Banverket Projektering skulle bli utsatt för konkurrens i samtliga upphandlingar fr.o.m. den 1 juli 2001. Vidare skulle alla ny- och ombyggnadsentreprenader avseende järnvägsspecifika delar fullt ut konkurrensutsättas från samma datum. Dessutom beslutades att det förebyggande underhållet skulle upphandlas produktvis eller i lämpliga produktkombinationer med start senast den 1 juli 2001. Därutöver skulle driften och det avhjälpande underhållet börja upphandlas i konkurrens bandelsvis, på prov, med start senast den 1 januari 2002.

Sammantaget innebär styrelsens beslut att 80 procent av Banverkets verksamhet upphandlas i konkurrens fr.o.m. den 1 juli 2001. I detta ingår upphandling av materiel och icke järnvägsspecifika entreprenader.

Resultatenheten Banverket Produktion (BVP) har fyra affärsområden. Service, som är den största, svarar för drift och underhåll av järnvägsanläggningar, Entreprenad utför större och mindre järnvägsentreprenader, Maskin säljer maskintjänster och hyr ut maskiner samt Tele erbjuder installations- och underhållstjänster för tele- och datakommunikation som framför allt är anpassade till järnvägssektorn.

Nettoomsättningen var 2 970 miljoner kronor år 2006 och rörelsemarginalen 2,8 procent. Rörelseresultatet uppgick till 85 miljoner kronor. Av nettoomsättningen var andelen extern försäljning av

den totala 15 procent, andelen internt i konkurrens 46 procent och internt ej i konkurrens 39 procent. Antalet anställda var 2 846 vid utgången av år 2006.

Verksamheten vid *Resultatenheten Banverket Industridivisionen (BVI)* omfattar järnvägstekniska entreprenader inom områdena nybyggnation och järnvägsförnyelse samt kompletterande tillverkning. Nettoomsättningen var 995 miljoner kronor år 2006. Rörelseresultatet uppgick till -38,7 miljoner kronor. Omsättningen utanför Banverket uppgick till 22 procent eller 219 miljoner kronor. Antalet anställda var 367 vid utgången av år 2006.

BVP och BVI är sedan mars 2007 sammanslagna till den nya resultatenheten Banverket Produktion (BVP). Enheten har resurser enbart för järnvägsspecifik underhålls- och byggproduktion och bedriver ingen verksamhet inom den allmänna bygg- och anläggningsmarknaden.

Banverket Projektering (BVA) bedriver konsultverksamhet med inriktning på järnvägsanläggningar. Specialkompetens finns inom affärsområdena Utredningar, Projektering samt Projekt- och byggledning. Verksamheten spänner över samtliga steg i byggandet av järnväg från tidiga skeden till förvaltning.

Omsättningen var 420 miljoner kronor år 2006 och rörelsemarginalen 8,2 procent. Resultatet uppgick till 36 miljoner kronor år 2006. Banverket är den största kunden och svarar för 83 procent av intäkterna. Antalet anställda var 474 vid utgången av år 2006.

De ovan redovisade resultatenheterna bedriver merparten av sin verksamhet på en konkurrensutsatt marknad.

Behov av översyn

Vägverket Produktion och Vägverket Konsult är affärsenheter inom Vägverket som har en kommersiell inriktning. De bedriver sin verksamhet på företagsekonomisk grund och i bolagsliknande former med förutsättningar och villkor som skall vara marknads-mässiga. De skall verka skilda från Vägverkets övriga delar och utan subventioner från dessa.

Banverket Produktion och Banverket Projektering är resultatenheter inom Banverket som bedrivs under företagsliknande former. De finansierar sin verksamhet dels genom intäkter från uppdrag som beställs av de förvaltande enheterna i myndigheten dels genom extern uppdragsverksamhet. Verksamheten vid BVA är fullt kon-

kurrensutsatt medan verksamheten vid BVP till största delen är konkurrensutsatt.

Banverket och Vägverket har framhållit att nuvarande relationer mellan verkens olika delar har varit positiva ur effektivitetssynpunkt och bidragit till att förbättra den transportpolitiska måluppfyllelsen.

Det är olämpligt att myndigheter bedriver affärsverksamhet i konkurrens med privata aktörer på en öppen marknad. Det finns risk för korssubventioner av uppdragsverksamhet vilket kan leda till konkurrensnedvridande effekter på marknaden. Att vara myndighet och verksam på en konkurrensutsatt marknad försvåras bl.a. genom begränsningar när det gäller att balansera vinstmedel, finansiera anläggningstillgångar och sätta avgifter. Detta skapar problem för en myndighet på en öppen marknad.

Konkurrensverket har vid olika tillfällen framfört att det behöver skapas bättre garantier för konkurrensneutralitet och att BU-modellen är förenad med flera problem som innebär att det finns risker för att konkurrensen begränsas till nackdel för det allmänna, medborgare och konsument. Även Statskontoret har framfört liknande kritik och föreslagit bolagisering av bl.a. Vägverket Produktion. Kritik om bristande konkurrens har även framförts från aktörer på marknaden. Svenskt Näringsliv föreslår i en rapport från oktober 2006 att staten bör särskilja myndigheters näringsverksamhet från övriga myndighetsuppgifter.

Mot denna bakgrund finns det anledning att se över vilken associationsform som är den mest lämpliga för de verksamheter som bedrivs.

Uppdraget

Utredaren skall utreda förutsättningarna för att överföra verksamheter vid Vägverket Produktion och Vägverket Konsult samt verksamheter vid Banverket Produktion och Banverket Projektering till aktiebolagsform. Om utredaren finner att det finns förutsättningar att bolagisera verksamheten skall utredaren föreslå bolagsstruktur och på vilket sätt överförandet av verksamheterna till bolag skall ske. Utredaren skall analysera och föreslå en bolagisering av de verksamheter som lämpar sig för att drivas i bolagsform.

Utredaren skall

- Lämna förslag på vilken eller vilka av de angivna verksamheterna som eventuellt lämpar sig för bolagisering i form av ett eller flera bolag innebärande att de bolagiserade verksamheterna kan klara sig utan framtida kopplingar till tidigare moderverksamheter.
- Analysera en bolagisering av verksamheterna med nuvarande ekonomiska förutsättningar samt föreslå lämplig framtida kapitalstruktur och föreslå eventuellt lämplig finansiering och tidsplan för kapitaliseringsprocessen.
- Bedöma hur de kvarvarande verksamheterna påverkas, exempelvis ekonomiskt och när det gäller transportpolitisk måluppfyllelse.
- Genomföra en omvärldsanalys för den marknad som bolaget (bolagen) kommer att verka på. Omvärldsanalysen bör omfatta identifiering av konkurrenter, marknadsandelar, ägande samt nuvarande och bedömd efterfrågan från olika kundsegment.
- Utifrån omvärldsanalysen undersöka hur marknaden fungerar och fastställa eventuella behov av ett fortsatt statligt åtagande av särskilda verksamheter. Vid utvecklingen av analysen skall utredaren beakta fördelar och nackdelar med ett statligt åtagande på marknaden och redovisa en långsiktig hållbar lösning för staten.
- Analysera historiskt uppnådda resultat och tillsammans med respektive myndighet ta fram en konsoliderad affärsplan för bolaget (bolagen) för de närmaste tre åren och kritiskt granska den utifrån såväl ett finansiellt perspektiv som ett marknads-perspektiv.
- Redovisa organisatoriska, personalmässiga (t.ex. arbetsrättsliga frågor) och ekonomiska konsekvenser av en eventuell bolagisering.
- Bedöma huruvida pensionsskulden skall tas över eller ej. Beräkna storleken på pensionsskulden vid övertagandetidpunkten och hur den skall finansieras.
- Analysera verksamhetens rörelserisk och värdera verksamheten som utredaren föreslår skall bolagiseras.
- Föreslå bolagets uppdragsbeskrivning som kan ligga till grund för bolagsordningen och ge förslag på ekonomiska mål.
- Analysera eventuella miljöansvar och övriga ansvarsförbindelser för de bolagiserade verksamheterna.
- Identifiera eventuella legala hinder eller restriktioner, t.ex. inom EU:s statsstödsregler och eventuella konkurrensrättsliga aspekter.

- I den mån anslagsbehov finns vid en initial kapitalisering särskilt belysa konsekvenser kring EU:s statsstödsregler och lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.
- Ta fram en handlingsplan för bolagiseringsprocessen.
- Beskriva och analysera marknadskonsekvenser ur ett transport- och regionalt utvecklingspolitiskt perspektiv av en eventuell bolagisering.

Uppdragets genomförande

Förslagets konsekvenser skall redovisas i relevanta delar enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474), varvid särskild vikt skall läggas på statens kostnader och intäkter samt samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

Utredaren skall bedriva sitt arbete i nära samarbete med Vägverket och Banverket. Utredaren skall beakta synpunkter från länsstyrelserna när det gäller eventuella konsekvenser för dem.

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

Utredaren skall ha kontakt med utredningen om en översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123), utredningen om flygplatsöversyn (dir. 2006:60, dir. 2006:104, dir. 2007:1) och utredningen om förutsättningar för att ombilda Statens väg- och transportforskningsinstitut samt vissa funktioner av Statens institut för kommunikationsanalys till aktiebolagsform (dir. 2007:36).

Utredaren skall utnyttja tillgängliga statliga stödresurser, t.ex. Ekonomistyrningsverket, Arbetsgivarverket och Statens Pensionsverk samt tillgodogöra sig erfarenheter från Riksrevisionen.

Utredaren skall löpande stämma av med och informera Regeringskansliet.

Redovisning av uppdraget

Den särskilde utredaren skall redovisa sitt uppdrag i betänkande senast den 26 oktober 2007.

Regeringen avser att senare besluta om tilläggsdirektiv när det gäller förberedelser för att genomföra en eventuell bolagisering.

(Näringsdepartementet)

Förslag till bolagsordning för Vägverket Produktion AB (publ)

Organisationsnummer [org. nr]

§ 1 Firma

Bolagets firma är Vägverket Produktion AB (publ).

§ 2 Styrelsens säte

Styrelsen har sitt säte i Borlänge kommun, Dalarnas län.

§ 3 Verksamhet

Föremålet för bolagets verksamhet skall vara att bedriva byggnads-, drift- och underhållsverksamhet inom trafik, mark och anläggningsområdet samt idka därmed förenlig verksamhet.]

§ 4 Aktiekapital

Bolagets aktiekapital skall utgöra lägst [xxx] kronor och högst [xxxxx] kronor.

§ 5 Antalet aktier

Antalet aktier skall vara lägst [xxx] och högst [xxxxxx].

§ 6 Styrelse och revisorer

Styrelsen skall bestå av lägst [x] och högst med [x] ordinarie ledamöter. Om styrelsen består av en eller två styrelseledamöter skall minst en [två?] suppleant(er) väljas. Ledamöter och suppleanter väljes årligen på bolagsstämman för tiden intill dess nästa bolagsstämma hålls.

Bolaget skall utse en eller två ordinarie revisorer [*med eller utan*] högst två suppleanter. Registrerat revisionsbolag kan utses till revisor. Revisorer [*med eller utan*] revisorssuppleanter eller ett registrerat revisionsbolag utses på bolagsstämman för tiden intill slutet av den årsstämma som hålls under det fjärde räkenskapsåret efter revisorsvalet.

§ 7 Räkenskapsår

Kalenderåret skall vara bolagets räkenskapsår

§ 8 Kallelse till bolagsstämma

Kallelse till bolagsstämma samt kallelse till extra bolagsstämma där fråga om ändring av bolagsordningen skall behandlas, utfärdas tidigast sex veckor och senast fyra veckor före stämman. Kallelse till annan extra bolagsstämma utfärdas tidigast sex veckor och senast två veckor före stämman.

Kallelse till bolagsstämman skall skickas med post till aktieägaren och annonseras i Post- och Inrikes Tidningar, [*Svenska Dagbladet/Dagens Nyheter/Dagens Industri m.fl.*]

§ 9 Ärenden på ordinarie bolagsstämma

På bolagsstämma skall följande ärenden förekomma:

- 1) Val av ordförande vid stämman;
- 2) Godkännande av dagordning;
- 3) Upprättande och godkännande av röstlängd;
- 4) Val av en eller två justeringsmän;
- 5) Prövning av om stämman är behörigen sammankallad;

- 6) Föredragning av framlagd årsredovisning och revisionsberättelse;
- 7) Beslut
 - a) Om fastställande av resultaträkning och balansräkning samt,
 - b) Om dispositioner beträffande vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen,
 - c) Om ansvarsfrihet åt styrelseledamöter och verkställande direktör;
- 8) Fastställande av styrelse- och revisorsarvodet;
- 9) Val av
 - a) styrelse och,
 - b) revisionsbolag eller revisorer om sådant val skall ske,
 - c) revisorssuppleanter;
- 10) Annat ärende, som ankommer på stämman enligt aktiebolagslagen (2005:551) eller bolagsordningen.

§ 10 Orten för hållande av bolagsstämma

Bolagsstämma skall hållas i [ort]. Bolagsstämma skall öppnas av styrelsens ordförande eller den styrelsen utsett.

§ 11 Deltagande vid bolagsstämma

Aktieägare som vill delta i förhandlingarna på bolagsstämma skall dels vara upptagen som aktieägare i sådan utskrift eller annan framställning av hela aktieboken som avses i 7 kap. 28 § tredje stycket aktiebolagslagen, avseende förhållandena fem vardagar före stämman, dels anmäla detta till bolaget senast kl. 16.00 den dag som anges i kallelsen till stämman. Sistnämnda dag får inte vara söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton och inte infalla tidigare än femte vardagen före stämman.

Aktieägare får vid bolagsstämma medföra ett eller två biträden, dock endast om aktieägaren anmält detta enligt föregående stycke.

Den som inte är aktieägare i bolaget skall, på de villkor som styrelsen bestämmer, ha rätt att närvara eller på annat sätt följa förhandlingarna vid bolagsstämma

[§ 12 Riksdagsledamots deltagande i bolagsstämma

Riksdagsledamot har rätt att, efter anmälan till styrelsen närvara vid bolagsstämma och i anslutning till denna ställa frågor. Underrättelse om tid och ort för bolagsstämma skall sändas till riksdagens kammarkansli i anslutning till utfärdandet av kallelsen i stämman.]

Förslag till bolagsordning för Vägverket Konsult/Banverket Projektering AB (publ)

Organisationsnummer [org. nr]

§ 1 Firma

Bolagets firma är Vägverket Konsult/Banverket Projektering AB (publ).

§ 2 Styrelsens säte

Styrelsen har sitt säte i Borlänge kommun, Dalarnas län.

§ 3 Verksamhet

Föremålet för bolagets verksamhet skall vara att bedriva konsultverksamhet inom transportinfrastrukturområdet samt idka därmed förenlig verksamhet.]

§ 4 Aktiekapital

Bolagets aktiekapital skall utgöra lägst [xxx] kronor och högst [xxxxx] kronor.

§ 5 Antalet aktier

Antalet aktier skall vara lägst [xxx] och högst [xxxxxxx].

§ 6 Styrelse och revisorer

Styrelsen skall bestå av lägst [x] och högst med [x] ordinarie ledamöter. Om styrelsen består av en eller två styrelseledamöter skall minst en [två?] suppleant(er) väljas. Ledamöter och suppleanter väljes årligen på bolagsstämman för tiden intill dess nästa bolagsstämma hålls.

Bolaget skall utse en eller två ordinarie revisorer [med eller utan] högst två suppleanter. Registrerat revisionsbolag kan utses till revisor. Revisorer [med eller utan] revisorssuppleanter eller ett registrerat revisionsbolag utses på bolagsstämman för tiden intill slutet av den årsstämma som hålls under det fjärde räkenskapsåret efter revisorsvalet.

§ 7 Räkenskapsår

Kalenderåret skall vara bolagets räkenskapsår

§ 8 Kallelse till bolagsstämma

Kallelse till bolagsstämma samt kallelse till extra bolagsstämma där fråga om ändring av bolagsordningen skall behandlas, utfärdas tidigast sex veckor och senast fyra veckor före stämman. Kallelse till annan extra bolagsstämma utfärdas tidigast sex veckor och senast två veckor före stämman.

Kallelse till bolagsstämman skall skickas med post till aktieägaren och annonseras i Post- och Inrikes Tidningar, [*Svenska Dagbladet/Dagens Nyheter/Dagens Industri m.fl.*]

§ 9 Ärenden på ordinarie bolagsstämma

På bolagsstämma skall följande ärenden förekomma:

- 11) Val av ordförande vid stämman;

- 12) Godkännande av dagordning;
- 13) Upprättande och godkännande av röstlängd;
- 14) Val av en eller två justeringsmän;
- 15) Prövning av om stämman är behörigen sammankallad;
- 16) Föredragning av framlagd årsredovisning och revisionsberättelse;
- 17) Beslut
 - a) Om fastställande av resultaträkning och balansräkning samt,
 - b) Om dispositioner beträffande vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen,
 - c) Om ansvarsfrihet åt styrelseledamöter och verkställande direktör;
- 18) Fastställande av styrelse- och revisorsarvodet;
- 19) Val av
 - a) styrelse och,
 - b) revisionsbolag eller revisorer om sådant val skall ske,
 - c) revisorssuppleanter;
- 20) Annat ärende, som ankommer på stämman enligt aktiebolagslagen (2005:551) eller bolagsordningen.

§ 10 Orten för hållande av bolagsstämma

Bolagsstämma skall hållas i [ort]. Bolagsstämma skall öppnas av styrelsens ordförande eller den styrelsen utsett.

§ 11 Deltagande vid bolagsstämma

Aktieägare som vill delta i förhandlingarna på bolagsstämma skall dels vara upptagen som aktieägare i sådan utskrift eller annan framställning av hela aktieboken som avses i 7 kap. 28 § tredje stycket aktiebolagslagen, avseende förhållandena fem vardagar före stämman, dels anmäla detta till bolaget senast kl. 16.00 den dag som

anges i kallelsen till stämman. Sistnämnda dag får inte vara söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton och inte infalla tidigare än femte vardagen före stämman.

Aktieägare får vid bolagsstämma medföra ett eller två biträden, dock endast om aktieägaren anmält detta enligt föregående stycke. Den som inte är aktieägare i bolaget skall, på de villkor som styrelsen bestämmer, ha rätt att närvara eller på annat sätt följa förhandlingarna vid bolagsstämma

[§ 12 Riksdagsledamots deltagande i bolagsstämma

Riksdagsledamot har rätt att, efter anmälan till styrelsen närvara vid bolagsstämma och i anslutning till denna ställa frågor. Underrättelse om tid och ort för bolagsstämma skall sändas till riksdagens kammarkansli i anslutning till utfärdandet av kallelsen i stämman.]

Förslag till bolagsordning för Banverket Produktion AB (publ)

Organisationsnummer [org. nr]

§ 1 Firma

Bolagets firma är Banverket Produktion AB (publ).

§ 2 Styrelsens säte

Styrelsen har sitt säte i Borlänge kommun, Dalarnas län.

§ 3 Verksamhet

Föremålet för bolagets verksamhet skall vara att bedriva byggnads-, drift- och underhållsverksamhet inom järnvägsområdet samt idka därmed förenlig verksamhet.]

§ 4 Aktiekapital

Bolagets aktiekapital skall utgöra lägst [xxx] kronor och högst [xxxxx] kronor.

§ 5 Antalet aktier

Antalet aktier skall vara lägst [xxx] och högst [xxxxxxx].

§ 6 Styrelse och revisorer

Styrelsen skall bestå av lägst [x] och högst med [x] ordinarie ledamöter. Om styrelsen består av en eller två styrelseledamöter skall minst en [två?] suppleant(er) väljas. Ledamöter och suppleanter väljes årligen på bolagsstämman för tiden intill dess nästa bolagsstämma hålls.

Bolaget skall utse en eller två ordinarie revisorer [*med eller utan*] högst två suppleanter. Registrerat revisionsbolag kan utses till revisor. Revisorer [*med eller utan*] revisorssuppleanter eller ett registrerat revisionsbolag utses på bolagsstämman för tiden intill slutet av den årsstämma som hålls under det fjärde räkenskapsåret efter revisorsvalet.

§ 7 Räkenskapsår

Kalenderåret skall vara bolagets räkenskapsår

§ 8 Kallelse till bolagsstämma

Kallelse till bolagsstämma samt kallelse till extra bolagsstämma där fråga om ändring av bolagsordningen skall behandlas, utfärdas tidigast sex veckor och senast fyra veckor före stämman. Kallelse till annan extra bolagsstämma utfärdas tidigast sex veckor och senast två veckor före stämman.

Kallelse till bolagsstämman skall skickas med post till aktieägaren och annonseras i Post- och Inrikes Tidningar, [*Svenska Dagbladet/Dagens Nyheter/Dagens Industri m.fl.*]

§ 9 Ärenden på ordinarie bolagsstämma

På bolagsstämma skall följande ärenden förekomma:

- 21) Val av ordförande vid stämman;
- 22) Godkännande av dagordning;
- 23) Upprättande och godkännande av röstlängd;
- 24) Val av en eller två justeringsmän;
- 25) Prövning av om stämman är behörigen sammankallad;

- 26) Föredragning av framlagd årsredovisning och revisionsberättelse;
- 27) Beslut
- a) Om fastställande av resultaträkning och balansräkning samt,
 - b) Om dispositioner beträffande vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen,
 - c) Om ansvarsfrihet åt styrelseledamöter och verkställande direktör;
- 28) Fastställande av styrelse- och revisorsarvoden;
- 29) Val av
- a) styrelse och,
 - b) revisionsbolag eller revisorer om sådant val skall ske,
 - c) revisorssuppleanter;
- 30) Annat ärende, som ankommer på stämman enligt aktiebolagslagen (2005:551) eller bolagsordningen.

§ 10 Orten för hållande av bolagsstämma

Bolagsstämma skall hållas i [ort]. Bolagsstämma skall öppnas av styrelsens ordförande eller den styrelsen utsett.

§ 11 Deltagande vid bolagsstämma

Aktieägare som vill delta i förhandlingarna på bolagsstämma skall dels vara upptagen som aktieägare i sådan utskrift eller annan framställning av hela aktieboken som avses i 7 kap. 28 § tredje stycket aktiebolagslagen, avseende förhållandena fem vardagar före stämman, dels anmäla detta till bolaget senast kl. 16.00 den dag som anges i kallelsen till stämman. Sistnämnda dag får inte vara söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton och inte infalla tidigare än femte vardagen före stämman.

Aktieägare får vid bolagsstämma medföra ett eller två biträden, dock endast om aktieägaren anmält detta enligt föregående stycke.

Den som inte är aktieägare i bolaget skall, på de villkor som styrelsen bestämmer, ha rätt att närvara eller på annat sätt följa förhandlingarna vid bolagsstämma

[§ 12 Riksdagsledamots deltagande i bolagsstämma

Riksdagsledamot har rätt att, efter anmälan till styrelsen närvara vid bolagsstämma och i anslutning till denna ställa frågor. Underrättelse om tid och ort för bolagsstämma skall sändas till riksdagens kammarkansli i anslutning till utfärdandet av kallelsen i stämman.]

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonförsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebitrådet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort
– när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regel tillämpning och författningsspolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställarsansvar, byggarbetsplatser m.m. A.
44. Tsunamibandens. Fi.
45. Utökat elektroniskt informationsutbyte. Fi.
46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Jo.
47. Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. N.
48. Patientdata och läkemedel m.m. S.
49. Organisationsform för VTI och SIKa. N.
50. Mångfald är framtiden. Ku.
51. Riksbankens finansiella oberoende. Fi.
52. Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. Ju.
53. Sjukhusens läkemedelsförsörjning. S.
54. Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. Ju.
55. Betalningstider i näringslivet. N.
56. Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. Ju.
57. Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. Jo.
58. Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. N.
59. Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. N.
60. Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. M.
61. Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen. Fi.
62. Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. Fi.
63. En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. Jo.
64. Studiestödsdatalog. U.
65. Domstolarnas handläggning av ärenden. Ju.
66. Rörelser i tiden. IJ.
67. Regeringsformen ur ett könsperspektiv. En övergripande genomgång. Ju.
68. Ett decennium med personval. Erfarenheter och utfall. Ju.
69. Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. Ju.
70. Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet. N.
71. En starkare företagsintekning. Ju.
72. Kommunal kompetens i utveckling. Fi.
73. Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. S.
74. Upplåtelse av den egna bostaden. Fi.
75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Fi.
76. Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. Ju.
77. En svensk veteranpolitik, del 1. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
78. Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. N.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningpolitiska alternativ. [41]
Från statsminister till president?
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]
Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. [52]
Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. [54]
Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. [56]
Domstolarnas handläggning av ärenden. [65]
Regeringsformen ur ett könsperspektiv.
En övergripande genomgång. [67]
Ett decennium med personval.
Erfarenheter och utfall. [68]

- Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. [69]
En starkare företagsinteckning. [71]
Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. [76]

Utrikesdepartementet

- Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

- Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]
En svensk veteranpolitik, del 1.
Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser. [77]

Socialdepartementet

- Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad konststillhörighet – förslag till ny lag. [16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]
Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]
Patientdata och läkemedel m.m. [48]
Sjukhusens läkemedelsförsörjning. [53]
Kostnader för personlig assistans.
Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. [73]

Finansdepartementet

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]
Hälso- och sjukvården. [12]
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]
Plats för tillväxt? [25]
Flyttning och pendling i Sverige. [35]
Tsunami banden. [44]
Utökat elektroniskt informationsutbyte. [45]
Riksbankens finansiella oberoende. [51]
Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen. [61]
Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. [62]
Kommunal kompetens i utveckling. [72]
Upplåtelse av den egna bostaden. [74]
Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. [75]

Utbildningsdepartementet

Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.
Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]
Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. [30]
Studiestödsdatalog. [64]

Jordbruksdepartementet

Telefonförsäljning. [1]
Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]
Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]
Bioenergi från jordbruket – en växande resurs.
+ Bilagedel. [36]
Ansvarsfrågan vid odling av modifierade grödor. [46]
Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. [57]
En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. [63]

Miljödepartementet

Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]
Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.

Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.

Rapport nr 4:

Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]
GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.
Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. [38]
Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. [60]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]
Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]
Auktorisation av patentombud. [27]
Tillväxt genom turistnäringen. [32]
Släpavagnskörning med B-körkort
– när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? [33]
Den osynliga infrastrukturen
– om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. [47]
Organisationsform för VTI och SIKA. [49]
Betaltider i näringslivet. [55]
Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. [58]
Strategiska godsoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. [59]
Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet. [70]
Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. [78]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. [15]
Rörelser i tiden. [66]

Kulturdepartementet

Mångfald är framtiden. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud,
beställansvar, byggarbetsplatser m.m.
[43]