

Regeringens proposition

2008/09:23



Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och
Banverket

Prop.
2008/09:23

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 september 2008

Fredrik Reinfeldt

Åsa Torstensson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att verksamheten vid Vägverkets enhet Vägverket Produktion överförs till ett av staten helägt aktiebolag. Det nya bolagets verksamhet bör enligt regeringen vara att bedriva entreprenad-, service-, och uthyrningsverksamhet – direkt eller genom dotterbolag – inom trafik-, mark-, bygg-, och anläggningsområdet samt därmed förenlig verksamhet.

Även verksamheterna vid Vägverkets enhet Vägverket Konsult och Banverkets enhet Banverket Projektering föreslås överföras till ett av staten helägt aktiebolag. Det nybildade bolagets verksamhet bör enligt regeringen vara att bedriva konsultverksamhet, huvudsakligen inom trafik- och transportområdet.

Bolagiseringarna beräknas kunna genomföras tidigast den 1 januari 2009.

Regeringen bedömer också i propositionen att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion bör överföras till ett av staten helägt aktiebolag och att bolagiseringen bör genomföras så snart det finns en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Tidigare överväganden	4
4	Allmänna utgångspunkter	6
5	Ändrad verksamhetsform för Vägverket Produktion	7
5.1	Vägverket Produktion i dag	7
5.2	Verksamheten i Vägverket Produktion överförs till aktiebolag	9
5.3	Det nya bolagets verksamhet	11
5.4	Överföring av tillgångar och skulder	12
6	Ändrad verksamhetsform för Vägverket Konsult och Banverket Projektering	13
6.1	Vägverket Konsult och Banverket Projektering i dag	13
6.2	Verksamheten i Vägverket Konsult och Banverket Projektering överförs till aktiebolag	16
6.3	Det nya bolagets verksamhet	18
6.4	Överföring av tillgångar och skulder	19
7	Banverket Produktion	20
8	Särskilda frågor	22
8.1	Marknadens funktionssätt – Vägverkets och Banverkets upphandlingsverksamhet	22
8.2	Pensioner	25
8.3	Personal	27
9	Ekonomiska konsekvenser	27
Bilaga 1	Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet (SOU 2007:78) – sammanfattning	29
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	33
Utdrag ur	protokoll vid regeringssammanträde den 18 september 2008	34

Regeringen föreslår att riksdagen

dels godkänner

1. att verksamheten vid Vägverkets enhet Vägverket Produktion överförs till ett av staten helägt aktiebolag (avsnitt 5.2),

2. att verksamheterna vid Vägverkets enhet Vägverket Konsult och Banverkets enhet Banverket Projektering överförs till ett av staten helägt aktiebolag (avsnitt 6.2),

3. riktlinjerna för överföringen av tillgångar och skulder från staten till de nya bolagen (avsnitt 5.4 och 6.4),

dels bemyndigar regeringen

4. att genomföra överföringen av verksamheterna vid Vägverkets enheter Vägverket Produktion och Vägverket Konsult samt verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Projektering till aktiebolagsform i enlighet med de riktlinjer som regeringen förordar (avsnitt 5.4 och 6.4).

Den 26 april 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform. Utredaren skulle analysera och föreslå en bolagisering av de verksamheter som lämpar sig att drivas i bolagsform. Om utredaren kom fram till att det fanns förutsättningar att bolagisera verksamheten skulle utredaren enligt direktiven (dir. 2007:64) föreslå bolagsstruktur och på vilket sätt överförandet av verksamheterna till bolag kunde ske. De verksamheter som berördes var Vägverket Produktion, Vägverket Konsult, Banverket Produktion och Banverket Projektering.

Den 26 oktober 2007 överlämnades betänkandet Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet, förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket (SOU 2007:78) till regeringen. Utredaren föreslår i betänkandet att Vägverket Produktion ska bolagiseras den 1 januari 2009, att Vägverket Konsult och Banverket Projektering ska sambolagiseras den 1 januari 2009 och att Banverket Produktion ska bolagiseras den 1 januari 2010. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementets ärende N2007/8782/IR.

Regeringen har under augusti 2008 beslutat om kommittédirektiv Förberedelser inför ett överförande av verksamheten vid Vägverkets enhet Vägverket Produktion till ett av staten helägt bolag (dir. 2008:100) samt kommittédirektiv Förberedelser inför ett överförande av Banverkets enhet Banverket Projektering och Vägverkets enhet Vägverket Konsult till ett av staten helägt bolag (dir. 2008:99).

3 Tidigare överväganden

Vägverkets produktionsverksamhet

Den 13 maj 1993 bemyndigade regeringen chefen för Kommunikationsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att föreslå nödvändiga åtgärder inför en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet. Kommittén överlämnade sitt betänkande På väg (SOU 1994:15) i januari 1994. Riksdagen hade tidigare efter förslag från regeringen 1993 beslutat att Vägverkets produktionsverksamhet successivt skulle konkurrensutsättas och att verksamheten skulle bolagiseras. Kommittén ansåg att det var möjligt att uppfylla de förutsättningar som krävdes och lösa vissa problem när det gällde drift- och underhållsverksamheten, bland annat verkets beställarkompetens och metoderna för upphandling av väghållningstjänster.

Den 10 mars 1994 överlämnade regeringen propositionen *Bolagisering av Vägverkets produktionsdivision* till riksdagen. Regeringen föreslog att

Vägverkets produktionsdivision skulle ombildas till ett av staten helägt aktiebolag per den 1 januari 1996.

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. Riksdagen bemyndigade samtidigt regeringen att genomföra bolagsbildningen så att det nya bolaget skulle kunna arbeta på ett konkurrensneutralt och konkurrenskraftigt sätt.

Den 19 oktober 1995 föreslog den då nytilträdde regeringen i propositionen *Vägverkets produktionsdivision* (prop. 1995/96:91) att riksdagen skulle upphäva sitt tidigare beslut att bolagisera Vägverkets produktionsdivision. Riksdagen beslöt den 19 december 1995 (prop. 1995/96:91, bet. 1995/96:TU11, rskr. 1995/96:130) att upphäva sitt tidigare beslut.

Regeringen fattade därefter ett beslut i januari 1996 om i vilka former produktionsverksamheten skulle bedrivas. Bland annat skulle verksamheten bedrivas utan subventioner från verket i övrigt och resultatet av Vägverkets produktionsverksamhet i egen regi skulle redovisas skilt från Vägverkets verksamhet i övrigt. I samma beslut uppdrog regeringen att Vägverket att omvandla sin beställarfunktion för att på sikt kunna upphandla huvuddelen av produktionsverksamheten i konkurrens.

Under 1999 fick Öhrlings/PriceWaterhouse Coopers i uppdrag av Regeringskansliet att kartlägga de underliggande faktorerna i verksamheterna Vägverket Produktion och Vägverket Konsult för att efter analys bedöma och lämna förslag till sättet att genomföra överförandet av verksamheterna till bolag. Konsulternas slutsats var för Vägverket Produktion att en betydande lönsamhetsförbättring måste åstadkommas för att marknadsmässig lönsamhet ska uppnås. När det gäller Vägverket Konsult ansåg konsulterna att andra alternativ än en bolagisering med ägarbyte i första hand borde övervägas. Eventuellt kunde även alternativet att bolagisera Vägverket Konsult där Vägverket stod som ägare övervägas.

Banverkets produktionsverksamhet

En arbetsgrupp bestående av tjänstemän från dåvarande Kommunikationsdepartementet och Banverket utarbetade 1994 promemorian *Entreprenader på nya spår* (Ds 1994:27). Arbetsgruppen ansåg att det bl.a. ur effektivitetssynpunkt var angeläget att ge Banverkets industridivision samma spelregler som andra entreprenörer på marknaden. I promemorian föreslogs att Banverkets industridivision skulle ombildas till ett av staten helägt bolag senast den 1 januari 1995. Förslaget ledde inte till några åtgärder från regeringens sida.

I regleringsbrevet för 2000 fick Banverket i uppdrag att redovisa förutsättningarna för och konsekvenserna av en konkurrensutsättning av hela eller delar av produktionsverksamheten. Efter en intern utredning beslutade Banverkets styrelse att Banverket Projektering och all ny- och ombyggnadsverksamhet avseende järnvägsspecifika delar skulle konkurrensutsättas fullt ut fr.o.m. den 1 juli 2001. Det förebyggande underhållet skulle enligt beslutet upphandlas i konkurrens produktvis eller i lämpliga produktkombinationer med start senast den 1 juli 2001. Vidare innebar

Genomgång av statligt ägda företag

I propositionen Försäljning av vissa statligt ägda företag (prop. 2006/07:57) angav regeringen att det statliga ägandet av företag ska minskas. På längre sikt bör staten kvarstå som ägare endast då det finns särskilda skäl för detta. Statens främsta näringspolitiska uppgift är att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa förutsättningar för långsiktig tillväxt. När staten samtidigt uppträder som ägare uppstår en rad problem. Bland annat finns risker för konkurrenssnedvridning och icke optimala investeringsbeslut.

Regeringen lyfte i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 24) fram att den bl.a. avsåg att göra en genomgång av alla statligt ägda företag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang vägs mot varandra samt att se över de statligt ägda bolagens kapitalstruktur i syfte att uppnå en optimal sådan. I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 24) nämns att regeringen fullföljer den påbörjade bolagsgenomgången för att identifiera vilka ytterligare bolag som bör utvecklas i privat ägande och vilka som bör vara kvar i statlig ägo.

4 Allmänna utgångspunkter

Regeringens uppfattning är att myndigheter i alltför hög grad har fått verka i konkurrens med den privata marknaden. Det är ett förhållande som är otillfredsställande, främst ur konkurrenssynpunkt. Regeringen har därför tillsatt en utredning, Förvaltningskommittén (dir. 2006:123), för att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation och också särskilt granska och ompröva bl.a. konkurrensutsatta verksamheter. Parallellt med detta arbete har särskilda genomlysningar gjorts av några myndigheter på transportområdet, bl.a. Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Syftet har varit att skapa en effektivare organisation och uppfylla de krav som medborgare och företag ställer.

När en konkurrensutsatt verksamhet bedrivs inom en myndighet som även ansvarar för beställarfunktionen finns alltid en risk att konkurrensneutralitet inte upprätthålls. Bland annat finns det ofta starka historiska band och upparbetade kontakter mellan den konkurrensutsatta verksamheten och myndighetsdelen. Andra leverantörer kan misstänka att det sker en korssubventionering där den konkurrensutsatta verksamheten erhåller medel eller förmåner från den verksamhet som inte är konkurrensutsatt.

Konkurrensverket (KKV) har beskrivit konkurrensproblem som uppstår då myndighetsuppgifter bedrivs tillsammans med konkurrensutsatt verksamhet i två skrivelser till Regeringskansliet (Tillämpning av

beställar- och utförarmodellen inom statsförvaltningen (2004-02-16, dnr Fi2004/683) och Offentlig sektor – konkurrens för ökad effektivitet och tillväxt (2006-10-13, dnr N2006/7405/NL). Konkurrensproblemen, främst för små företag, har framgått av ett stort antal klagomål till KKV. Problemen är bl.a. att myndighetens myndighetsuppgifter kan ge fördelar i den konkurrensutsatta uppdragsverksamheten t.ex. genom subventioner samt att en verksamhet som finansieras i särskild ordning och saluför produkter på en konkurrensmarknad har fördelar med avseende på finansiering och affärsmässigt risktagande jämfört med konkurrenter vars hela verksamhet bedrivs i en konkurrensutsatt miljö. Andra generella konkurrensproblem som uppkommer då beställarfunktionen finns inom samma myndighet som utförarverksamheten är kopplade till rutiner för utförarenhetens budgivning, kostnadsredovisning, självständighet i förhållande till den egna beställaren, uppföljning av utförarenhetens åtaganden och oklarheter som rör tillämpningen av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) på området.

Det behövs också en tydligare gränsdragning mellan förvaltning, politik och marknad. För statens del är en koncentration på kärnuppgifterna angelägen. Det innebär bl.a. att konkurrensutsatt verksamhet i normalfallet inte bör bedrivs i myndighetsform. Med en koncentration till kärnuppgifterna ökar också förutsättningarna för effektivare statliga myndigheter.

I syfte att renodla verksamhetsformerna inom statsförvaltningen har regering och riksdag tidigare fastslagit ett antal generella kriterier för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas aktuell för omvandling till aktiebolagsform (prop. 1992/93:100, bilaga 1, bet. 1992/93:FiU10, bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189):

- verksamheten är av betydande omfattning,
- verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål,
- verksamheten bedrivs under fungerande marknadsvillkor,
- verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel och
- verksamheten innebär ingen myndighetsutövning.

I avsnitt 5 och 6 behandlas dessa kriterier ytterligare.

5 Ändrad verksamhetsform för Vägverket Produktion

5.1 Vägverket Produktion i dag

Enheten Vägverket Produktion (VVP) bedrivs under bolagsliknande former och konkurrerar med privata entreprenörer om både interna och externa uppdrag. VVP, som fick sin nuvarande form 1996, har successivt konkurrensutsatts och är sedan 2001 helt konkurrensutsatt.

Affärsidén är att bygga och svara för drift, service och underhåll av vägar, byggnader och annan infrastruktur. VVP är organiserad i fyra affärsområden: Drift, Anläggning, Beläggning samt Fastighet och

Maskin. Huvudkontoret finns i Borlänge men verksamheten bedrivs i hela landet.

Enligt regeringens regleringsbrev ska Vägverket bedriva en extern egenregiverksamhet med en lönsamhet som är jämförbar med branschen i övrigt.

VVP har en internstyrelse i form av ett produktionsråd som verkar på uppdrag av generaldirektören. Rådet är i huvudsak rådgivande men fungerar i övrigt som en bolagsstyrelse, dock utan att medlemmarna har motsvarande ekonomiskt ansvar. Beslut om utdelning av vinst i verksamheten fattas av generaldirektören. Verksamheten drivs enligt affärs-mässiga principer och har en redovisningspraxis i enlighet med vad som är praxis i bygg- och anläggningsbranschen.

Vid utgången av 2007 hade VVP 2 464 personer anställda.

VVP är en aktör på den svenska anläggningsmarknaden. Den kan grovt delas in i marknaden för nybyggnation av anläggningar och marknaden för drift och underhåll av befintliga anläggningar. Totalt omsatte denna marknad cirka 85 miljarder kronor 2007. Vägverket Produktion är dock inte verksam på hela anläggningsmarknaden, utan på en del som uppskattningsvis motsvarar en volym på cirka 60 miljarder kronor.

VVP omsatte 7,2 miljarder kronor under 2007. Merparten av omsättningen utgjordes av drift- och underhållsuppdrag. Andelen extern försäljning har ökat från knappt 25 procent år 2000 till drygt 36 procent 2007.

VVP:s kunder återfinns i hög grad inom den offentliga sektorn. Den i särklass största kunden är Vägverket som 2007 stod för 64 procent av enhetens omsättning. Den näst största kundkategorin var landets kommuner och därefter kom Banverket/Botniabanan. Utöver detta tillkommer ett antal privata kunder, främst industriföretag samt andra offentliga aktörer.

VVP:s huvudkonkurrenter är de tre stora svenska bygg- och anläggningsföretagen Skanska, NCC och Peab som alla har ett komplett utbud inom bygg- och anläggningsbranschen. Även det mindre företaget Oden Anläggning är en konkurrent. Detta bolag har under 2007 köpts upp av den österrikiska koncernen Strabag.

Bygg- och anläggningsbranschen kännetecknas av att det finns ett fåtal stora företag. Det finns inträdeshinder till marknaden som bl.a. består av att svenska byggstandarder skiljer sig från andra länders byggstandarder. Anläggningsbranschen är dessutom vertikalt integrerad vilket innebär att de större företagen själva tillverkar strategiskt viktiga insatsvaror som ballast, betong och asfalt. Det ger dessa företag en konkurrensfördel mot mindre aktörer på marknaden och gör det svårt för dessa att etablera sig.

Anläggningsmarknaden drivs av offentliga infrastrukturinvesteringar, främst i vägar men även i järnvägar. Investeringar i statliga väg- och järnvägsnät beräknas öka under den närmaste tioårsperioden. Även drift- och underhållsmarknaden väntas öka volymmässigt under motsvarande period.

De senaste åren har VVP:s omsättning stadigt ökat – i genomsnitt med cirka fyra procent per år. Volymökningen kan i stor utsträckning härledas till att den externa försäljningen ökat. År 2007 var marknadsandelen cirka 6 procent inom nyproduktion och 19 procent inom drift och underhåll.

Rörelseresultatet har ökat kraftigt de senaste åren. År 2007 uppvisade enheten ett resultat efter finansiella poster på 310 miljoner kronor. Det är en ökning med cirka 225 procent sedan 2002. Rörelsemarginalen har stigit från 0,9 procent 2002 till 3,8 procent 2007. Resultatförbättringen är bl.a. en effekt av rationaliseringar i anläggnings- och beläggningsverksamheten och inom administrationen och av att konjunkturen de senaste åren varit god.

Lönsamhetsmässigt ligger VVP för närvarande i nivå med huvudkonkurrenterna.

5.2 Verksamheten i Vägverket Produktion överförs till aktiebolag

Regeringens förslag: Verksamheten vid Vägverkets enhet Vägverket Produktion (VVP) överförs till ett av staten helägt aktiebolag.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En bred majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över utredningens förslag tillstyrker detta. Bland dessa kan nämnas *Vägverket*, *Konkurrensverket*, *Statskontoret*, *Svenskt Näringsliv*, *Svenska Transportarbetareförbundet* och *Sveriges kommuner och landsting*. *Landsorganisationen (LO)* är dock kritisk och menar att om någon form av konkurrensbegränsning uppdagas så är det givetvis angeläget att denna motverkas snarare än att helt ändra verksamhetsformen. Även *Facket för service och kommunikation (SEKO)* motsätter sig förslagen och menar att utredningen inte på något trovärdigt sätt kunnat visa att bolagsformen genererar sådana fördelar att de stora nackdelarna uppvägs. Bland annat anser förbundet att det uppstår mycket betydande kostnader på grund av bolagiseringarna.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen gör bedömningen att en bolagisering av verksamheten vid VVP skulle öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet och eliminera grunden för misstankar om korssubventioner på marknaden för byggande, underhåll och drift av vägar. Förutsättningarna för att villkoren blir lika för alla marknadsaktörer ökar när konkurrensutsatt och kommersiell verksamhet inte bedrivs inom samma organisation som anslagsfinansierad myndighetsverksamhet.

En fungerande konkurrens på marknaden innebär också skärpta krav på att öka produktiviteten och effektiviteten i verksamheten. En bolagisering av VVP kommer att bidra till ökad produktivitet på anläggningsmarknaden genom att upphandlingsfunktionerna utvecklas vid regeringens myndigheter. När konkurrensen fungerar kommer dessa effektivitetsvinster samhället till del i form av lägre priser och bättre kvalitet.

Regeringen konstaterar vidare att verksamheten vid VVP uppfyller samtliga kriterier som riksdag och regering tidigare ställt upp för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas lämplig att bolagisera (se avsnitt 4). Verksamheten är av betydande omfattning och det finns en fungerande, om än koncentrerad, leverantörsmarknad. VVP verkar på kommersiella villkor och har uppnått en affärsmässig mognad. Verksamheten innefattar inte myndighetsutövning.

Bolagsformen skulle för VVP innebära ett utökat mandat att fatta strategiska beslut om verksamhetens inriktning som mer motsvarar vad som gäller för branschen i övrigt. Det skulle bli lättare att bedriva verksamhet på nya marknader och möjligheterna skulle öka att förvärva strategiska resurser, t.ex. andra företag. Även de finansiella marknaderna kan användas på samma sätt som av konkurrenterna. I dag är VVP:s verksamhet i stor utsträckning begränsad till den svenska statliga väg- och anläggningsmarknaden.

Vid en bolagisering undanröjs även vissa konkurrensnackdelar som VVP har i dag till följd av att verksamheten drivs i myndighetsform. Det handlar t.ex. om myndigheters begränsningar när det gäller att balansera vinstmedel och finansiera anläggningstillgångar. En bolagisering skulle likställa verksamheten med övriga aktörer på marknaden även i dessa avseenden.

Samtidigt ställer en bolagisering ökade krav på verksamheten. Det innebär stora förändringar bl.a. vad gäller finansiella och legala frågor. Även om VVP har arbetat länge under konkurrensutsättning så medför en bolagisering en omställning som inte ska underskattas.

En bolagisering av VVP innebär också vissa konsekvenser för Vägverket. Framför allt medför den krav på en utvecklad inköps- och upphandlingsverksamhet. Detta behandlas i avsnitt 8.1.

Sammanfattningsvis anser regeringen att övervägande skäl talar för en bolagisering av VVP. Förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden ökar och grunden för misstankar om korssubventionering elimineras vid en bolagisering. Med en bättre fungerande marknad ökar kraven på utveckling av effektivitet och produktivitet i verksamheten. En bättre fungerande konkurrens leder till ett effektivare resursutnyttjande vilket kommer samhället till del i form av lägre priser och högre kvalitet. Från förvaltningspolitisk utgångspunkt saknas skäl att bedriva verksamheten i myndighetsform. Bolagsformen är mer ändamålsenlig. Verksamheten uppfyller också samtliga kriterier som riksdag och regering tidigare ställt upp för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform. Därutöver bidrar en bolagisering till förbättrade förutsättningar för verksamheten att utvecklas.

Regeringen anser vidare att en bolagisering av verksamheten bidrar till att skapa ett effektivt och lönsamt företag som aktivt kan medverka i utvecklingen av transportsystemet.

Regeringen föreslår därför att verksamheten vid VVP överförs till ett av staten helägt bolag. I avsnitt 3 beskrivs att regeringen under mandatperioden gör en genomgång av alla statligt ägda företag för att pröva skälen för fortsatt ägande. Även det här föreslagna bolaget kommer att omfattas av regeringens genomgång och löpande översyn av kapitalstrukturen.

Omställningskostnader

De totala omställningskostnaderna för bolagiseringen uppskattas till 200–250 miljoner kronor. Uppskattningen är behäftad med stor osäkerhet och gränsdragningen mellan vad som är omställningskostnad respektive investering i verksamheten är inte entydig. Delning av IT-miljö, nytt

En särskild utredare

Regeringen har i augusti 2008 tillsatt en särskild utredare för att förbereda genomförandet av bolagiseringen (dir. 2008:100). Uppdraget omfattar bl.a. att uppdatera den finansiella värderingen som gjordes av utredningen, lämna förslag till överlåtelseavtal mellan staten och bolaget samt förslag till ekonomiska mål och företagsstruktur för bolaget.

Bolagiseringen beräknas kunna genomföras tidigast den 1 januari 2009.

5.3 Det nya bolagets verksamhet

Regeringens bedömning: Det nybildade bolagets verksamhet bör vara att bedriva entreprenad-, service- och uthyrningsverksamhet – direkt eller genom dotterbolag – inom trafik-, mark-, bygg- och anläggningsområdet samt därmed förenlig verksamhet.

Utredningens bedömning: Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna berör inte det nya bolagets verksamhet.

Skälen för regeringens bedömning: Bygg- och anläggningsmarknaden består av ett fåtal stora koncerner med ett brett verksamhetsområde och ett mycket stort antal små nischföretag. Det nya bolaget hamnar i en mellanstorlek. Vägverket Produktion (VVP) verkar inom ett, i förhållande till de stora konkurrenterna, smalt verksamhetsområde med ett stort beroende av en kund. Det innebär en stark knytning till de statliga infrastruktursatsningarna. Möjligheter till breddning av verksamheten kan ge förutsättningar att nå nya kundgrupper med den stora kompetens inom drift- och anläggningsmarknaden som VVP har. Därigenom kan även VVP:s stora beroende av Vägverket som kund minskas.

Sammanfattningsvis anser regeringen att bolagets inriktning bör vara följande:

- bolaget ska tillhandahålla tjänster inom bygg, drift och underhåll av vägar och övrig infrastruktur,
- bolaget ges möjlighet att få ett bredare verksamhetsområde, t.ex. geografiskt,
- bolaget ges möjligheter att använda fler former av samverkan, t.ex. genom joint ventures.

Regeringen bedömer att den föreslagna inriktningen av verksamheten kommer att ge bolaget möjligheter att utvecklas som entreprenör.

Regeringens förslag: De till verksamheten vid Vägverkets enhet Vägverket Produktion (VVP) hörande tillgångarna och skulderna överförs till ett av staten helägt bolag. Tillgångarna överförs till marknadsvärde.

Utredningens förslag: Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Ekonomistyrningsverket* har särskilt behandlat förutsättningarna för Vägverket att bidra med det kapital som behövs vid bolagiseringen. *SACO-förbundet Sveriges ingenjörer* anser att omställningskostnaderna blir mycket stora och att kapitaltillskott behövs.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen avser att genomföra bolagiseringen på följande sätt.

De till verksamheten vid VVP hörande tillgångarna överläts till sitt marknadsvärde till bolaget, som också övertar de till verksamheten hänförliga skulderna. Som likvid för denna inkråmsöverlåtelse utfärdar bolaget en revers till staten, vars belopp alltså motsvarar värdet på tillgångarna med avdrag för de övertagna skulderna.

Därefter riktar bolaget en nyemission till staten. Det totala värdet av de emitterade aktierna kommer att motsvara en del av reversens belopp. Staten erlägger likvid för aktierna genom att skriva ner sin fordran enligt reversen med det belopp som motsvarar aktiernas värde. Slutligen skriver staten ner resterande del av sin fordran enligt reversen såsom ett ovillkorat aktieägartillskott. Detta belopp kommer därmed hos bolaget att utgöra fritt eget kapital. Med de till verksamheten hänförliga skulderna avses kortfristiga skulder såsom leverantörsskulder etc. När det gäller skulder för anläggningstillgångar utgörs de av lån i Riksgäldskontoret, som Vägverket löser i samband med försäljningen av verksamheten. Dessa lån övertas således inte av bolaget.

Genom att bolagiseringen genomförs på detta sätt kommer kapitalstrukturen i det nya bolaget, enligt regeringens bedömning, att bli optimal. Om det, trots allt, senare skulle visa sig att detta sätt att genomföra bolagiseringen är behäftat med vissa nackdelar kommer dock regeringen att inom ramen för riksdagens bemyndigande välja det sätt som regeringen då bedömer som det mest lämpliga.

Inför överförandet av tillgångarna kommer den värdering att finnas som utredningen låtit oberoende konsulter ta fram. Regeringskansliet (Näringsdepartementet) har under våren 2008 låtit konsulterna uppdatera den och den särskilde utredaren har i uppdrag att göra ytterligare en uppdatering (se avsnitt 5.2). Det kommer också att finnas en detaljerad redovisning av tillgångar och skulder i VVP.

På grund av den tid som förflyter mellan gjorda analyser och genomförande av bolagsbildningarna samt förändringar som kan ske inom denna tidsram kommer värderingen av verksamheten att förändras. Det går därför inte att i nuläget exakt fastställa det slutliga aktiekapitalets storlek och bolagets kapitalstruktur. Det bör vara en uppgift för regeringen att fastställa detta. Vid den slutliga utformningen av kapitalstruk-

turen, som kommer att ske med iakttagande av EG -fördragets regler om statsstöd, avser regeringen att ha följande utgångspunkter:

- bolaget ska ges en tillfredsställande finansiell stabilitet,
- bolagets finansiella mål ska fastställas utifrån marknadsmässiga bedömningar med beaktande av verksamhetens förutsättningar.

Den finansiella analys som genomförts inom ramen för utredningen, och som uppdaterats under våren 2008 med hjälp av konsulter som Regeringskansliet (Näringsdepartementet) anlitat, visar att det nya bolaget kan ges en betryggande finansiell ställning. Genom att genomföra bolagiseringen på det sätt som beskrivs ovan bedömer regeringen att det nya bolaget får en god soliditet och rimliga finansiella förutsättningar för att möta risker i form av efterfrågeförändringar på marknaden.

Någon skuld för tjänstepension ska inte föras över till det nya bolaget, se vidare avsnitt 8.2. Åtaganden för pensionsersättningar kan fortsättningsvis skuldföras av bolaget eller lösas in med engångspremier.

De till verksamheten hörande fastigheterna överförs till det nya bolaget till marknadsvärde. Det är driftsfastigheter som används eller har använts i driftsverksamheten och består av 130 vägstationer och 163 upplagsplatser. Upplagsplatserna är markområden där det i flertalet fall uppförts enkla lagerbyggnader, tält eller bergsilos för lagring av sand och salt. Utöver detta så överförs ett 40-tal sand-, grus- och bergtäkter.

Fastigheterna är belastade med vissa markföreningar. Vägverket uppskattar schablonmässigt att kostnaderna för efterbehandling av föreningarna uppgår till cirka 200 miljoner kronor.

I samband med överlåtelsen av fastigheter från staten till aktiebolag behöver kostnadsansvaret för föreningar som verksamheten ger upphov till både före och efter bolagiseringstidpunkten regleras. Inriktningen bör därför vara att på lämpligt sätt värdera eller uppskatta den miljöskuld som verksamheten är behäftad med för att på så sätt ge en rättvis bild av värdet på fastigheterna. Det innebär att en marknadsmässig värdering av tillgångarna tar hänsyn till hur stor miljöskulden beräknas vara och hur den kommer att regleras mellan staten och bolaget.

Överlåtelsen kommer att regleras i ett avtal mellan staten och det nya bolaget.

6 Ändrad verksamhetsform för Vägverket Konsult och Banverket Projektering

6.1 Vägverket Konsult och Banverket Projektering i dag

Vägverket Konsult

Vägverkets enhet Vägverket Konsult (VVK) utför konsulttjänster inom trafik- samt mark- och anläggningsområdet för vägar, broar, järnvägar och övriga markanläggningar. Verksamheten omfattar trafikanalyser, planering, projektering och konstruktion samt byggledning och kontroll.

Verksamheten bedrivs på affärsmässig grund och har till största delen varit fullt konkurrensutsatt sedan bildandet av enheten 1996. Verksam-

heten Trafikmätning för Vägverket som motsvarade 6,6 procent av omsättningen 2007, är ännu inte konkurrensutsatt men kommer att bli det 2012.

VVK siktar 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. VVK bedriver sin verksamhet fördelat på fem affärsområden och 24 lokalkontor över hela landet. Ledning och administration är spridd på ett flertal kontor i landet. Utlandsverksamheten har utvecklats under de senaste åren.

Antalet anställda i slutet av 2007 var 504.

VVK har ett konsultråd (styrelse) med mandat att företräda ägaren enligt en särskild arbetsordning. Konsultrådet består av nio externa och Vägverksinterna ledamöter.

Enligt regeringens regleringsbrev ska Vägverket bedriva en extern egenregiverksamhet med en lönsamhet som är jämförbar med branschen i övrigt.

VVK:s nettoomsättning 2007 uppgick till 455 miljoner kronor. Merparten av omsättningen kommer från försäljning av konsulttjänster som rör investeringar och byggande samt drift och underhåll. En mindre del, knappt 15 procent, kommer från analyser av utnyttjandet av infrastruktur, såsom trafikinformation och trafikanalys/planering.

VVK:s största kund är Vägverket som 2007 svarade för 68 procent av enhetens omsättning. Den externa försäljningen har ökat över tid och var 32 procent 2007. Utanför Vägverket är Banverket den enskilt största kunden med cirka 7 procent av omsättningen 2007 medan faktureringen till kommuner svarade för cirka 14 procent av omsättningen 2007.

Den svenska marknaden för tekniska konsulter inom sektorn väginfrastruktur omsätter knappt 3 miljarder kronor per år.

VVK:s marknad präglas av en stark konkurrens och det finns ett stort antal konsultföretag som är verksamma inom denna marknadssektor. Ökad närvaro av internationella teknikkonsultbolag gör att konkurrensen kan förväntas öka ytterligare. År 2006 fanns det ett tiotal företag med en omsättning överstigande 100 miljoner kronor. Störst marknadsandelar hade SWECO (22 procent), WSP Sverige (16 procent), Ramböll (14 procent), VVK (11 procent), Tyréns (7 procent) och Grontmij (3 procent).

Vägverket Konsults omsättningsutveckling de senaste fem åren har varit lägre än för huvudkonkurrenterna. Även debiteringsgraden har de senaste åren legat 6–7 procentenheter under branschgenomsnittet. Såväl resultat som rörelsemarginal för Vägverket Konsult har varit fallande under perioden 2003–2006 och legat i underkant jämfört med konkurrenterna. Under 2007 har dock debiteringsgraden förbättrats markant och en betydande lönsamhetsförbättring har nåtts med en redovisad rörelsemarginal på cirka 5 procent. Kvartalsrapporten för första kvartalet 2008 visar att den positiva trenden från 2007 fortsätter när det gäller samtliga nyckeltal.

Banverkets enhet Banverket Projektering (BVA) drivs enligt affärsmässiga principer och har varit helt konkurrensutsatt sedan 2001.

Enheten bedriver konsultverksamhet 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 och BVA erbjuder utredningar inom alla områden som har med tekniklagen/kompetenserna bana, el, signal och tele, mark, geoteknik, miljö samt landskap. Banverket Projektering har som mål att vara Sveriges ledande konsult inom järnvägssektorn på utredningar, projektering samt projekt- och byggleddning.

BVA har en rikstäckande organisation och finns i dag på sex huvudorter i landet: Stockholm, Malmö, Göteborg, Borlänge, Gävle och Luleå. Utöver det finns 10 satellitkontor som sorterar under en huvudort. Ledningen är geografiskt utspridd på samtliga kontor. BVA har även verksamhet i Norge och sedan 2006 även i Danmark.

Antalet anställda vid BVA var 460 i slutet av 2007.

Det finns en internstyrelse där ledamöterna enbart är rådgivande i förhållande till internstyrelsens ordförande. Ordföranden har beslutsrätt enligt delegation från Banverkets generaldirektör.

Enligt regeringens regleringsbrev ska Banverket bedriva en extern egenregiverksamhet med en lönsamhet som är jämförbar med branschen i övrigt.

BVA:s omsättning har under åren 2004 till 2007 varierat mellan 420 och 450 miljoner kronor.

Den dominerande kunden är Banverket som 2007 svarade för 78 procent av omsättningen. Andelen omsättning utanför Banverket har kontinuerligt ökat. De två enskilt största kunderna förutom Banverket var 2007 Botniabanan och Storstockholms lokaltrafik. Kundgruppen entreprenörer växer i betydelse.

Den svenska marknaden för teknikkonsulter vid investeringar i järnvägsinfrastruktur beräknas uppgå till cirka 1,3 miljarder kronor per år. Marknaden för konsulttjänster inom drift och underhåll ökar. Totalt omsätter den svenska marknaden för tekniska konsulter inom sektorn järnvägsinfrastruktur 1,5 miljarder kronor per år. Den övriga nordiska marknaden för tekniska konsulter inom sektorn järnvägsinfrastruktur bedöms till cirka 1 miljard kronor per år.

BVA:s främsta konkurrenter vid Banverkets upphandlingar är de privata konsultföretagen WSP group (13,5 procent), Ramböll (9,1 procent), SWECO (10 procent), ÅF (7,8 procent) och Grontmij (5,3 procent). BVA fick 36 procent av uppdragen räknat i fakturerade kostnader och övriga konsulter 15 procent. Konkurrensen på marknaden har ökat både vad gäller medarbetare och uppdrag.

Debiteringsgraden har uppgått till 73–74 procent de senaste åren. Rörelsemarginalen har varit mellan 8,2 och 10,3 procent under 2004 till 2007. Variationerna skall i huvudsak ses som ett resultat av en periodvis svagare marknad och oförändrade priser. Marginalerna är jämförbara eller bättre än för de största konkurrenterna.

Regeringens förslag: Verksamheten vid Vägverkets enhet Vägverket Konsult (VVK) och Banverkets enhet Banverket Projektering (BVA) överförs till ett av staten helägt aktiebolag.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En bred majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över utredningens förslag tillstyrker det, däribland *Banverket*, *Vägverket*, *Konkurrensverket*, *Statskontoret*, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges Kommuner och Landsting*. *Företagarna* vill dock framhålla att en noggrann analys bör göras av marknadseffekterna av den föreslagna sambolagiseringen av VVK och BVA. *Konkurrensverket* anser att regeringen bör överväga om inte VVK och BVA bör bolagiseras var och en för sig. *Svensk Teknik och Design (STD)* rekommenderar att man separerar VVK och BVA och gör två separata bolag. STD anser att aktören blir för stor om verksamheterna är sammanslagna och att det väsentligt kan komma att påverka hur uppdragen fördelas på marknaden. *Tjänstemännens centralorganisation* anser att frågan om en sammanläggning av BVA och VVK behöver övervägas genom ytterligare analys – i det fall bolagisering genomförs.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen gör bedömningen att en bolagisering av verksamheten vid VVK och BVA skulle öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet och eliminera grunden för misstankar om korssubventioner på marknaden för tekniska konsulttjänster inom väg- och järnvägsområdet. Förutsättningarna för att villkoren blir lika för alla marknadsaktörer ökar när konkurrensutsatt och kommersiell verksamhet inte bedrivs inom samma organisation som anslagsfinansierad myndighetsverksamhet.

En fungerande konkurrens på marknaden innebär också skärpta krav på att öka produktiviteten och effektiviteten i verksamheten. En bolagisering av VVK och BVA kommer att bidra till ökad produktivitet på marknaden för konsulttjänster inom väg- och järnvägsområdet. När konkurrensen fungerar kommer dessa effektivitetsvinster samhället till del i form av lägre priser och bättre kvalitet.

Regeringen konstaterar vidare att verksamheten vid Vägverket Konsult och Banverket Projektering uppfyller de kriterier som riksdag och regering tidigare ställt upp för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas lämplig att bolagisera (se avsnitt 4). Båda verksamheterna bedrivs på en marknad med fungerande konkurrens – det finns ett tillräckligt stort antal konkurrenter på marknaden för infrastrukturkonsulter. Den affärsmässiga mognaden bedöms vara tillfredsställande hos båda enheterna. Verksamheterna bedrivs vidare helt och hållet på kommersiell basis och det finns inga inslag av myndighetsutövning. Verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål.

Det innebär stora fördelar att bilda ett gemensamt bolag av verksamheterna vid VVK och BVA. Ett sammanslaget konsultbolag har möjlighet att utveckla en god position vad avser komplexa trafiksystem och trafikslagsövergripande frågor med den stora kompetens inom projekte-

ring av infrastrukturprojekt som VVK och BVA har. Därigenom kan även verksamheternas stora beroende av Vägverket respektive Banverket som kund minskas. Bolaget kommer även att kunna utveckla kompletta kunderbudanden och det kommer att kunna utvecklas till en internationell aktör. Även om ett sammanslaget konsultbolag får en viss dominans på marknaden så finns det en tillfredsställande konkurrens. Regeringen delar således inte den uppfattning som några remissinstanser har framfört att det skulle behöva göras ytterligare analys och överväganden innan ett förslag kan läggas fram om sammanslagning.

Ett nytt konsultbolag står samtidigt inför en del hot som delvis sammanhänger med en bolagisering. Bolaget är fortsatt starkt beroende av Vägverket och Banverket och kan tappa marknadsandelar under bolagiseringskedet. En lågkonjunktur kan få allvarliga konsekvenser. En bolagisering innebär också stora förändringar bl.a. vad gäller finansiella och legala frågor. Även om VVK och BVA har arbetat länge under konkurrensutsättning så innebär en bolagisering en omställning som inte ska underskattas.

En bolagisering av VVK och BVA innebär också vissa konsekvenser för Vägverket och Banverket. Framför allt medför den krav på en utvecklad inköps- och upphandlingsverksamhet. Detta behandlas i avsnitt 8.1.

Sammanfattningsvis anser regeringen att övervägande skäl talar för en bolagisering och sammanslagning av VVK och BVA. Förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden ökar och grunden för misstankar om korssubventioner elimineras. Med en bättre fungerande marknad ökar kraven på utveckling av effektivitet och produktivitet i verksamheten, vilket kommer samhället till del i form av lägre priser och högre kvalitet. Från förvaltningspolitisk utgångspunkt saknas skäl att bedriva verksamheten i myndighetsform. Bolagsformen är mer ändamålsenlig. Verksamheten uppfyller också samtliga de kriterier som riksdag och regering tidigare ställt upp för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform. En bolagisering medför också förbättrade förutsättningar för verksamheten att utvecklas.

Regeringen anser vidare att en bolagisering av verksamheten bidrar till att skapa ett effektivt och lönsamt företag som aktivt kan medverka i utvecklingen av transportsystemet.

Regeringen föreslår därför att verksamheten vid VVK och BVA överförs till ett av staten helägt aktiebolag. I avsnitt 3 beskrivs att regeringen under mandatperioden gör en genomgång av alla statligt ägda företag för att pröva skälen för fortsatt ägande. Även det här föreslagna bolaget kommer att omfattas av regeringens genomgång och löpande översyn av kapitalstrukturen.

Omställningskostnader

Regeringen bedömer att de totala omställningskostnaderna för bolagiseringen och fusionen av BVA och VVK uppgår till 150–200 miljoner kronor. Uppskattningen är behäftad med stor osäkerhet och gränsdragningen mellan vad som är omställningskostnad respektive investering i

En särskild utredare

Regeringen har tillsatt en särskild utredare för att förbereda genomförandet av bolagiseringen (dir. 2008:99). Uppdraget omfattar bl.a. att uppdatera den finansiella värdering som gjorts av utredningen, lämna förslag till överlåtelseavtal mellan staten och bolaget samt förslag till ekonomiska mål och företagsstruktur för bolaget.

Bolagiseringen beräknas kunna genomföras tidigast den 1 januari 2009.

6.3 Det nya bolagets verksamhet

Regeringens bedömning: Det nybildade bolagets verksamhet bör vara att bedriva konsultverksamhet huvudsakligen inom trafik- och transportområdet.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte yttrat sig över inriktningen av bolagets verksamhet

Skälen för regeringens bedömning: Det nya bolaget bör vara verksamt inom hela trafik- och transportområdet. Denna breddning motsvarar Vägverkets Konsults (VVK) och Banverket Projekterings (BVA) verksamhet tillsammans med möjlighet att ytterligare bredda verksamheten. En sådan breddning kan tillgodose ett ökande behov av övergripande transportlösningar där trafikslagen samverkar och bidra till att göra kundunderlaget och affärsmöjligheterna bättre. Bolaget blir sannolikt också en attraktivare arbetsgivare jämfört med om verksamheterna bedrivs var för sig. Verksamheten blir mer diversifierad och därmed mindre känslig för konjunktursvängningar. Mer kompletta erbjudanden kommer att kunna lämnas genom att de båda enheternas kompetenser kompletterar varandra. Detta kommer att stärka bolagets konkurrenskraft på marknaden.

Sammanfattningsvis anser regeringen att bolagets inriktning bör vara följande:

- bolaget ska tillhandahålla konsulttjänster huvudsakligen inom trafik- och transportområdet,
- bolaget ska ges möjlighet att få ett brett verksamhetsområde, t.ex. geografiskt,
- bolaget ska ges möjlighet till effektiv kapitalförvaltning och möjlighet att förvärva bolag.

Regeringens förslag: De till verksamheten vid Vägverkets enhet Vägverket Konsult (VVK) och Banverkets enhet Banverket Projekttering (BVA) hörande tillgångarna och skulderna överförs till ett av staten helägt aktiebolag. Tillgångarna överförs till marknadsvärde.

Utredningens förslag: Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Ekonomistyrningsverket* har särskilt behandlat förutsättningarna för Vägverket och Banverket att bidra med det kapital som behövs vid bolagiseringen. *SACO-förbundet Sveriges ingenjörer* anser att omställningskostnaderna blir mycket stora och att kapitaltillskott behövs.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen avser att genomföra bolagiseringen på följande sätt.

De till verksamheterna vid VVK och BVA hörande tillgångarna överlåts till sitt marknadsvärde till bolaget, som också övertar de till verksamheterna hänförliga skulderna. Som likvid för denna inkrämsöverlåtelse utfärdar bolaget en revers till staten, vars belopp alltså motsvarar värdet på tillgångarna med avdrag för de övertagna skulderna.

Därefter riktar bolaget en nyemission till staten. Det totala värdet av de emitterade aktierna kommer att motsvara en del av reversens belopp. Staten erlägger likvid för aktierna genom att skriva ner sin fordran enligt reversen med det belopp som motsvarar aktiernas värde. Slutligen skriver staten ner resterande del av sin fordran enligt reversen såsom ett ovillkorat aktieägartillskott. Detta belopp kommer därmed hos bolaget att utgöra fritt eget kapital. Med de till verksamheten hänförliga skulderna avses kortfristiga skulder såsom leverantörsskulder etc. När det gäller skulder för anläggningstillgångar utgörs de av lån i Riksgäldskontoret, som Vägverket respektive Banverket löser i samband med försäljningen av verksamheterna. Dessa lån övertas således inte av bolaget.

Genom att bolagiseringen genomförs på detta sätt kommer kapitalstrukturen i det nya bolaget, enligt regeringens bedömning, att bli optimal. Om det, trots allt, senare skulle visa sig att detta sätt att genomföra bolagiseringen är behäftat med vissa nackdelar kommer dock regeringen att inom ramen för riksdagens bemyndigande välja det sätt som regeringen då bedömer som det mest lämpliga.

Inför överförandet av tillgångarna kommer den värdering att finnas som utredningen låtit oberoende konsulter ta fram. Regeringskansliet (Näringsdepartementet) har låtit konsulter uppdatera den och den särskilde utredaren har i uppdrag att göra ytterligare en uppdatering (se avsnitt 6.2). Det kommer också att finnas en detaljerad redovisning av tillgångar och skulder i VVK och BVA.

På grund av den tid som förflyter mellan gjorda analyser och genomförande av bolagsbildningarna samt förändringar som kan ske inom denna tidsram kommer värderingen av verksamheterna att förändras. Det går därför inte att i nuläget fastställa det slutliga aktiekapitalets storlek och bolagets kapitalstruktur. Det bör vara en uppgift för regeringen att göra detta. Vid den slutliga utformningen av kapitalstrukturen, som

kommer att ske med iakttagande av EG:s regler om statsstöd, avser regeringen att ha följande utgångspunkter:

- bolaget ska ges en tillfredsställande finansiell stabilitet,
- bolagets finansiella mål ska fastställas utifrån marknadsmässiga bedömningar med beaktande av verksamhetens förutsättningar.

Genom att genomföra bolagiseringen på det sätt som beskrivs ovan bedömer regeringen att det nya bolaget får en god soliditet och rimliga finansiella förutsättningar för att möta risker i form av svängningar på marknaden.

Någon skuld för tjänstepension ska inte föras över till det nya bolaget, se vidare avsnitt 8.2. Åtaganden för pensionsersättningar kan fortsättningsvis skuldföras av bolaget, eller lösas in med engångspremier.

Överlåtelsen kommer att regleras i ett avtal mellan staten och det nya bolaget.

7 Banverket Produktion

Regeringens bedömning: Verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion (BVP) bör överföras till ett av staten helägt aktiebolag. Bolagiseringen bör genomföras så snart det finns förutsättningar för en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet.

Utredningens bedömning och förslag: Utredningen föreslår att BVP bolagiseras den 1 januari 2010. Utredningen menar att mycket talar för att en bolagisering kommer att förbättra konkurrensen genom att bidra till ökad konkurrensneutralitet, vilket gör marknaden intressantare ur 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 BVP.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över utredningens förslag tillstyrker dessa däribland *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Föreningen Sveriges järnvägsentreprenörer*, *Järnvägsstyrelsen* och *Konkurrensverket*. *Banverket* avstyrker utredningens förslag till tidpunkt för bolagiseringen av BVP. Den slutliga prövningen bör enligt Banverket i stället göras när konkurrensutsättningen av järnvägsunderhållet fullföljts 2011–2012. Banverkets bedömning av en bolagisering av BVP ställd mot bolagiseringskriterierna är att den externa marknaden fortfarande är tunn med den inbyggda risk för ökade prisnivåer som finns med ett dominerande bolag på marknaden. *Saco-förbundet Trafik och Järnväg* anser att en bolagisering av BVP är möjlig, men först då förutsättningarna för detta skapats. *Statskontoret* anser att en bolagisering av BVP inom två år kan vara bekymmersam och att det finns skäl till att snarast se över produktionens kostnadsstruktur och genomföra effektiviseringar samtidigt som en prisnivå som motsvarar ett marknadsmässigt pris etableras. *Svenskt Näringsliv* betonar vikten av förslaget att dela upp BVP i två delar. *Tjänstemännens centralorganisa-*

tion (TCO) menar att konkurrensläget är oklart och att marknaden inte fungerar tillfredsställande i dag. Den pågående konkurrensutsättningen bör enligt TCO fullföljas, analyseras och utvärderas innan beslut tas om en eventuell bolagisering av BVP. *Tågoperatörerna* anser att BVP bör delas upp i två bolag för att skapa en ökad konkurrens.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser det angeläget att bolagisera BVP. En bolagisering av verksamheten vid BVP skulle öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet och eliminera grunden för misstankar om korssubventioner på marknaden för byggande, underhåll och drift av järnvägar. Förutsättningarna för att villkoren blir lika för alla marknadsaktörer ökar när konkurrensutsatt och kommersiell verksamhet inte bedrivs inom samma organisation som anslagsfinansierad myndighetsverksamhet.

En fungerande konkurrens på marknaden innebär också skärpta krav på att öka produktiviteten och effektiviteten i verksamheten. När konkurrensen fungerar kommer dessa effektivitetsvinster samhället till del i form av lägre priser och bättre kvalitet.

Regeringen konstaterar vidare att verksamheten vid BVP i huvudsak uppfyller de kriterier som riksdag och regering tidigare ställt upp för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas lämplig att bolagisera (avsnitt 4). Verksamheten är av betydande omfattning och styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål. Verksamheten innefattar inte myndighetsutövning. Verksamheten bedrivs dock på en marknad där det finns få leverantörer varav en, BVP, för närvarande är dominerande. Enligt Riksrevisionsverkets rapport *Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna, regeringsuppdrag 1992*, som låg till grund för riksdagens och regeringens ställningstagande är det rimligt att utgå från att det föreligger en fungerande konkurrens om det finns flera leverantörsalternativ inom eller utom Sverige och köparen fritt kan välja leverantör och att leveranstvång inte förekommer.

Det har tidigare funnits en tveksamhet rörande Banverket Produktions kommersiella mognad. Utredningen ansåg att BVP behöver vidta ett antal resultatförbättringsåtgärder som fusionen mellan Banverket Produktion och Banverket Industridivisionen öppnar upp för. Detta låg till grund för utredningens förslag om att bolagisera först 2010.

Regeringen kan nu konstatera att BVP har vidtagit vissa åtgärder och att detta inneburit ett avsevärt förbättrat resultat 2007 i förhållande till tidigare år. Även rörelsemarginalen har förbättrats avsevärt. Regeringen bedömer därför att verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel.

En ny verksamhetsform för BVP skulle innebära ett utökat mandat att fatta strategiska beslut om verksamhetens inriktning som mer motsvarar vad som gäller för branschen i övrigt. Det skulle bli lättare att bedriva verksamhet på nya marknader och möjligheterna skulle öka att förvärva strategiska resurser, t.ex. andra företag.

Regeringen anser att starka skäl talar för en bolagisering av BVP. Förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden ökar och grunden för misstankar om korssubventionering elimineras vid en bolagisering. Med en bättre fungerande marknad ökar kraven på utveckling av effektivitet och produktivitet i verksamheten. En bättre fungerande konkurrens leder till ett effektivare resursutnyttjande vilket kommer samhället till del

i form av lägre priser och högre kvalitet. Från förvaltningspolitisk utgångspunkt saknas skäl att bedriva verksamheten i myndighetsform. Bolagsformen är mer ändamålsenlig. Verksamheten uppfyller också huvudsakligen de kriterier som riksdag och regering tidigare ställt upp för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform. Därutöver bidrar en bolagisering till förbättrade förutsättningar för verksamheten att utvecklas.

Samtidigt delar regeringen uppfattningen att det för närvarande finns brister på marknaden för drift och underhåll samt entreprenader på järnvägsområdet. Flera remissinstanser anser att konkurrensläget är oklart och att marknaden för främst drift och underhåll inom järnvägsområdet inte fungerar tillfredsställande. Några remissinstanser menar att BVP bör delas i två bolag i syfte att stärka konkurrensen.

Regeringen menar att ett större antal aktörer och jämnare konkurrensförhållanden behövs för att marknaden ska fungera tillfredsställande. Med nuvarande marknadssituation finns uppenbara risker för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av främst drift och underhåll inom järnvägsområdet. Regeringen är därför inte beredd att nu föreslå en bolagisering av BVP men avser att under 2009 återkomma till riksdagen med ett sådant förslag. Regeringen avser att utreda hur förutsättningarna kan öka för en bättre fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet.

Regeringens bedömning är att en bolagisering är möjlig att genomföra under första halvåret 2010.

8 Särskilda frågor

8.1 Marknadens funktionssätt – Vägverkets och Banverkets upphandlingsverksamhet

Regeringens bedömning: Det kommer att ställas nya och hårdare krav på upphandlings- och kontraktskompetens samt marknadskunskap vid Vägverket och Banverket.

Utredningen: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Föreningen Sveriges järnvägsentreprenörer* betonar vikten av att man hittar konkurrensneutrala lösningar bl.a. på järnvägsspecifika maskiner, när det gäller Banverkets materialservice samt järnvägsspecifik utbildning. *Glesbygdverket* anser att ägardirektiven bör säkerställa att negativa regionala konsekvenser inte uppstår. *Järnvägsstyrelsen* anser att en översyn behöver genomföras med syfte att fastställa om det finns annan verksamhet hos Banverkets förvaltande enheter som motverkar konkurrenssituationen. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det bör noga övervägas att via ägardirektiv säkerställa att negativa regionala konsekvenser inte uppstår och anser att det är angeläget att Vägverket Produktions långsiktiga verksamhetsinriktning även inkluderar en närvaro i inlandet. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* förutsätter att regeringen framgent genom direktiv och regleringsbrev uppmärks-

sammar de reformerade organisationerna på vikten av att ta regionala hänsyn och vidmakthålla en väl fungerande dialog med regionala företrädare. *Maskinentreprenörerna* föreslår att Vägverket vid större anbudsupphandlingar möjliggör anbudslämnande från mindre företag. Maskinentreprenörerna ser det också som möjligt för Vägverket att tillåta en anbudsupphandling i glesbygd som omfattar en längre kontraktstid vid drift- och underhållsarbeten. *Region Skåne* anser att bolagiseringen inte får leda till att staten blir en sämre beställare. *Svenskt Näringsliv* anser att maskinparkens tunga specialfordon ska återgå till beställarenheten Banverket. Maskinerna bör kunna utnyttjas av entreprenörerna på ett konkurrensneutralt sätt. *Statens väg- och transportforskningsinstitut* anser att myndigheterna kontinuerligt måste arbeta med utveckling av upphandlingsmetoder och förbättra sin förmåga att bedöma konkurrensituationen på marknaden.

Skälen för regeringens bedömning: En bolagisering av Vägverket Produktion (VVP), Vägverket Konsult (VVK) och Banverket Projekttering (BVA) medför ytterligare krav på inköps- och upphandlingsverksamheten vid Vägverket och Banverket. Samtidigt kommer bolagiseringarna att förbättra marknadens förtroende för beställaren. Redan den pågående konkurrensutsättningen av drift och underhåll på järnvägsområdet ställer allt högre krav på upphandlarkompetensen inom Banverket. En kommande bolagisering av BVP förstärker dessa krav. Upphandlarkompetensen i sig har också avgörande betydelse för hur konkurrensen på marknaden kommer att utvecklas.

Kraven på att utveckla upphandlingsverksamheten förstärks när det råder svag konkurrens på en marknad. Det gäller t.ex. anläggningsbranschen, drift och underhåll på järnvägsområdet och vissa geografiska marknader. Ringa internationellt intresse att etablera sig på en marknad förstärker också kraven på beställarna. Även i de fall då en verksamhet, t.ex. underhåll av järnvägar, kräver stora investeringar i form av tunga specialmaskiner ställs krav på att finna konkurrensneutrala lösningar så att marknaden kan utvecklas.

Beställarkompetens bör också tillgodose kraven på förbättrad styrning och en starkare kostnadskontroll i anläggningsbranschen. Kraven på kostnadseffektivare och produktivitetshöjande insatser där är stora.

Banverket arbetar redan nu med att vidta åtgärder för att förbättra marknadens funktionssätt. En viktig faktor då är att utvecklas som beställare. Arbetet inbegriper bl.a. utveckling av förfrågningsunderlag, strategier och rutiner samt förmåga till samspel med leverantörsmarknaden. En ytterligare central faktor i sammanhanget är Banverkets strävan att förskjuta tyngdpunkten i underhållsverksamheten från avhjälpan mot förebyggande underhåll. Denna utveckling drivs av såväl kundbehov som av effektivitetsskäl.

Inför en kommande bolagisering av BVP har Banverket startat projektet ”Säkra driften”. Inom ramen för detta projekt kartlägger Banverket eventuella problem med utbildning av leverantörernas personal, tillgång till specialmaskiner, materialförsörjning och godkännandeprocessen för fordon och maskiner.

Banverket ser också över områden för utveckling såsom kommunikation om planerade upphandlingsvolym, tidsmässig planering av upphandlingar, förbättring av entydigheten i förfrågningsunderlagens tek-

niska delar samt systematiken i paketeringen av olika uppdrag. Förfrågningsunderlag och kontraktsformer ses ständigt över för att möjliggöra en effektiv kalkylering av anbud. Tider för anbudsgivning, etableringshinder och kontraktstider ses över för att underlätta för potentiella anbudslämnare. Förfrågningsunderlagens hantering och fördelning av risker spelar en avgörande roll för vilka som lämnar anbud varför detta område ständigt analyseras utifrån en förbättringspotential.

Vägverket kan vidta vissa åtgärder inför en bolagisering när det gäller både alternativa upphandlingsförfaranden och när det gäller kontraktsinnehåll. Upphandlingarna kan, för att påverka konkurrenssituationen för såväl investeringsuppdrag som driftuppdrag, delas upp i mindre objekt där såväl det ekonomiska risktagandet som komplexiteten reduceras. Beställaren kan även tillhandahålla viss resurs eller kompetens, exempelvis material. Beställaren kan också erbjuda ledningsresurser för att på så sätt kunna anlita de mindre företagen som nu endast agerar som underentreprenörer.

En annan strategi är att i vissa fall renodla mer omfattande och också innehållsmässigt intressantare och mer krävande uppdrag som skulle kunna attrahera de större företagen och även locka yngre medarbetare till branschen. Exempel på detta är driftverksamhet på högttrafikerade stråk med inslag av trafikstyrning. I sådana fall skulle det också kunna öppna upp för enklare uppdrag på det mindre vägnätet där lokala företag skulle kunna konkurrera. Vägverket har möjlighet att pröva de olika vägarna i syfte att få en så väl fungerande leverantörsmarknad som möjligt.

Vägverket deltar också aktivt i projekt tillsammans med vägmyndigheter i nordiska och andra europeiska länder för att bredda anläggningsmarknaden. Inom Norden genomförs ett projekt som bl.a. resulterat i ett förslag på gemensam struktur för beskrivning och benämning av uppdragen för att underlätta anbudsgivning över gränserna.

För att undvika lokal överhettning kommer samordningen mellan Vägverket och Banverket i upphandlingsfrågor att intensifieras.

Några remissinstanser, däribland Länsstyrelserna i Norrbottens och Västernorrlands län tar i sina remissyttranden upp frågan om hur de geografiska marknaderna i glesbygd kommer att fungera.

Vägverket och Banverket har i nuläget möjlighet uppdra åt sina resultatenheter att utföra drifts- och underhållsarbete i de fall inga andra anbud inkommer vid en upphandling. Detta kan t.ex. vara fallet då det gäller drifts- och underhållsarbete i regionalt utsatta områden.

Regeringen anser att det är angeläget att konkurrensen fungerar på alla marknader. En följd av bristande konkurrens är annars att högre priser för vägunderhåll får betalas av staten. Det är därför viktigt att Vägverket och Banverket såsom väg- respektive banhållningsansvariga myndigheter på olika sätt underlättar så att fler entreprenörer kan vara med i anbudsförfarandena som gäller dessa områden. Regeringen bedömer att det genom myndigheternas utvecklade och situationsanpassade upphandling finns goda möjligheter till att tillräckligt många entreprenörer lämnar anbud för att konkurrensen ska fungera även inom dessa områden.

Regeringens bedömning: Någon skuld för tjänstepension bör inte föras över till de nya bolagen. Åtaganden för pensionsersättningar kan fortsättningsvis skuldföras av bolagen, eller lösas in med engångspremier. Vad avser antastbara pensioner enligt övergångsbestämmelser till det statliga pensionsavtalet kan anställda i bolag som Arbetsgivarverket bedömer har nära statlig anknytning fortsättningsvis kunna behålla förmånerna. För dem som går över till bolag som inte bedöms ha nära statlig anknytning avser regeringen att medge personlig pensionsrätt åt dem som har högst fem år kvar till pensionsåldern enligt övergångsbestämmelserna.

Utredningens förslag och bedömning: Förslagen och bedömningarna i utredningen överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalar sig i dessa delar har inget i sak att erinra mot utredningens förslag om pensionskulden. *Arbetsgivarverket (AGV)* uttrycker att det är rimligt att hitta en lösning som gör att de avsättningar som är gjorda för de antastbara pensionerna kommer de nya bolagen till del om de utfäster sig att garantera förmånerna och en arbetstagare väljer att utnyttja dem. AGV konstaterar att det dock inte finns någon modell för en sådan lösning. *Statens pensionsverk* anför att det inte är lämpligt med ett inlösenförfarande för delpensioner eftersom aktuell lön och omfattning på delpensionsledigheten kan förändras vilket gör det svårt att beräkna en relevant engångspremie.

Skälen för regeringens bedömning

Ålderspension

Regeringen delar utredningens slutsats att det inte ska föras över medel för någon pensionsskuld till de nybildade bolagen. Enligt de riktlinjer som framlades i 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150 bilaga I:1, bet. 1991/92:FiU30, rskr.1991/92:350) ska i samband med överlåtelse av statlig verksamhet avtal träffas mellan staten och motparten om att överföra betalningsskyldigheten för de upparbetade pensionsåtagandena till motparten. Sedan dessa riktlinjer framlades har det skett förändringar såväl i fråga om sättet för finansiering av statliga tjänstepensioner som i fråga om hur pensionsförmånerna bestäms. Regeringen anser med hänsyn till bl.a. detta att de nämnda riktlinjerna inte bör följas i fråga om Vägverket och Banverket.

Vägverket och Banverket tryggar den förmånsbestämda tjänstepensionen genom att betala premier till Statens pensionsverk (SPV) som tillgodoförs en inkomstitel på statsbudgeten. Härigenom övertar SPV pensionsåtagandet. Fordran säkras ytterst av statens beskattningsrätt varför det inte finns någon risk för åtagandets fullgörande. Det innebär att någon pensionsskuld för ålderspension inte föreligger för Vägverket och Banverket.

Det finns två förmåner som ska betalas av den myndighet där den anställda varit respektive är anställd och som därför skuldförs hos den myndigheten. Det är pensionsersättning och delpension. Båda är förmåner som beviljas och betalas ut före den ordinarie pensionsåldern.

När en myndighet upphör har det varit praxis att åtaganden om pensionsersättningar finansieras genom att arbetsgivaren betalar en engångspremie till SPV som täcker åtagandet. Vid en bolagisering kan åtaganden för pensionsersättningar antingen övertas och fortsätta att skuldföras av bolaget, eller lösas in med engångspremier hos SPV.

Det är inte lämpligt med ett inlösenförfarande för delpensioner. Det beror på att aktuell lön och omfattning på delpensionsledigheten kan förändras. Det gör det svårt att beräkna en relevant engångspremie. De som uppbär delpension är mellan 61 och 65 år och det rör sig om ett begränsat antal personer. En möjlighet är den som SPV nämner i sitt remissyttrande att de som uppbär delpension fortsätter att omfattas av statens avtalsförsäkringar vid en bolagisering. Arbetsgivaren får fortsätta att skuldföra delpensionen och betala premier för övriga pensionsförmåner till SPV i vanlig ordning.

Antastbara pensioner

Att en pensionsförmån är antastbar innebär att pensionsrätten är villkorad och bortfaller om anställningen upphör före avgång med pension. Inom staten 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 upphävandet av det statliga pensionsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän (PA-74). Enligt bestämmelserna är rätten till pension före 65 år villkorad av att individen har kvar den anställning som gav upphov till rätten att avgå med ålderspension före 65 år.

Ett bolag kan hos Arbetsgivarverket ansöka om att kvarstå i den statliga försäkringsmodellen. Om verket bedömer att bolaget har nära statlig anknytning och arbetstagarna har anställningsvillkor som i fråga om avtalsförsäkringarna i huvudsak stämmer överens med villkoren för statligt anställda kommer de anställda fortsättningsvis att omfattas av det statliga tjänstepensionssystemet och behåller sina ÖB-förmåner. Arbetsgivarverket har tolkat begreppet nära statlig anknytning som att bolaget i sin helhet ägs av staten.

Om den nya arbetsgivaren förlorar sin statliga anknytning kan individen under vissa förutsättningar medges personlig pensionsrätt i det statliga tjänstepensionssystemet. Spridningen i ålder på dem som omfattas av övergångsregler är stor. En viktig omständighet som begränsar den krets som bör komma i fråga för personlig pensionsrätt är regeringens strävan att upprätthålla arbetslinjen. En övergångsperiod för de äldre åldersgrupperna kan anses skälig mot bakgrund av den ordning med övergångsbestämmelser som vanligen gäller när pensionsordningar, i avtal eller författning, löper ut. Motivet till att de äldre årgångarna ska få behålla ÖB-förmånerna är att de på kort tid måste anpassa sig till de förändrade omständigheterna. Sådana lösningar har regeringen tidigare

beslutat om för medarbetare då statlig verksamhet privatiserats. Medgivandet har omfattat de anställda som har fem år kvar till pensionsålderns inträde enligt övergångsbestämmelserna när den statliga anknytningen upphör.

8.3 Personal

Regeringens bedömning: Överföring av personal till de berörda bolagen betraktas som övergång av verksamhet.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig i denna del delar i huvudsak utredningens slutsatser. *Arbetsgivarverket (AGV)* framhåller att undantagen beträffande ålders-, invaliditets- och efterlevandeförmåner i LAS avser det enskilda anställningsavtalet och att något motsvarande undantag inte finns i 28 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) som reglerar verkan av kollektivavtal. De nya bolagen bör därför enligt AGV reglera dessa frågor samt trygghetsförmåner i kollektivavtal för att inte riskera att de statliga avtalen blir bindande för bolagen. *SACO-förbundet Sveriges Ingenjörer* anför att det fåtal medarbetare som inte vill eller kan gå över till bolagen bör behandlas generöst. *Facket för service och kommunikation (SEKO)* framhåller att om en bolagisering aktualiseras så måste värdet av de kollektivavtal som gäller för berörda grupper bibehållas.

Skälen för regeringens bedömning: Den av utredningen genomförda personalmässiga konsekvensanalysen utgår från att bolagisering av de aktuella produktionsverksamheterna vid Banverket och Vägverket är att betrakta som övergång av verksamhet. En annan ordning skulle medföra stora negativa konsekvenser för verksamheterna och medföra betydande statsfinansiella kostnader. Överföring av verksamhet till annan huvudman förutsätter förhandlingar och överenskommelser med berörd huvudman. I 6 b § LAS finns regler om överföring av verksamhet.

9 Ekonomiska konsekvenser

Bolagiseringarna av Vägverket Produktion (VVP), Vägverket Konsult (VVK) och Banverket Projektering (BVA) medför omställningskostnader samt ett behov av anslagstillskott för att finansiera aktiekapitalet i de nybildade bolagen. Aktiekapitalet finansieras till övervägande del genom överföringar av tillgångar och skulder från myndigheterna till bolagen. Regeringskansliet (Näringsdepartementet) har under 2008 anlitat konsulter som genomfört känslighetsanalyser. Dessa visar att båda verksamheterna tål relativt stora förändringar vad gäller intäkter och kostnader innan resultatet blir negativt. Förutsättningarna att driva verksamheterna i bolagsform utan statsbudgetära negativa konsekvenser är goda.

Omställningskostnaden för Vägverket beräknas uppgå till cirka 240 miljoner kronor och för Banverket till cirka 70 miljoner kronor. Dessa

kostnader belastar myndigheternas anslag. Uppskattningarna är behäftade med osäkerhet och gränsdragningen mellan vad som är omställningskostnad respektive investering i verksamheten är inte entydig. De huvudområden som kostnaderna omfattar är IT-system, uppbyggnad av varumärken och personal. Därutöver uppkommer vissa omställningskostnader som bärs av bolagen (cirka 120 miljoner kronor). Vägverket och Banverket kommer till stor del att kompenseras för de kostnader som belastar myndigheternas anslag.

I samband med överföringen av tillgångar och skulder från Vägverket och Banverket till de nybildade bolagen beräknas ett underskott i myndighetskapitalet uppstå hos Vägverket på cirka 1 040 miljoner kronor och hos Banverket på cirka 110 miljoner kronor. De uppkomna underskotten kommer att hanteras genom tillfälliga engångsvisa anslagsökningar på totalt 1 150 miljoner kronor. Av detta belopp kommer cirka 500 miljoner kronor att användas för att lösa in lån i Riksgäldskontoret för tillgångar som överförs till bolagen.

När myndigheternas affärsenheter övergår till aktiebolagsform med staten som ägare kan inte längre dessa enheters resultat användas i verksamheten. Myndigheterna kompenseras delvis för detta. Vägverkets anslag tillförs 92 miljoner kronor årligen från 2009. Motsvarande kompensation till Banverket uppgår till 18 miljoner kronor årligen från 2009.

Som en följd av bolagiseringarna beräknas Vägverkets anslag sammantaget engångsvis tillföras 1 365 miljoner kronor för 2009 och Banverkets anslag 198 miljoner kronor. För 2010 och framåt beräknas anslaget till Vägverket varaktigt öka med 92 miljoner kronor och anslaget till Banverket med 18 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 22) redovisas i detalj regeringens anslagsförslag för Vägverket och Banverket för 2009 och de beräknade anslagen

Samtidigt beräknas statsbudgetens inkomster öka i förhållande till beräkningarna i 2008 års ekonomiska vårproposition till följd av att bolagen fr.o.m. nästa år lämnar utdelningar och betalar bolagsskatt. Det finansiella sparandet beräknas sammantaget stärkas under perioden 2009–2014 till följd av de nu föreslagna bolagiseringarna.

Det faktum att bolagen kan bära finansiella skulder möjliggör en framtida extrautdelning till staten. Detta utrymme beräknas sammanlagt till cirka 375 miljoner kronor.

Bakgrund

Både Vägverket och Banverket har organiserat sina verksamheter enligt den s.k. beställar-utförarmodellen. Verken utförarenheter konkurrerar via anbudsförfarande med privata företag om uppdrag från respektive myndighets beställardel. Denna ordning är inte oproblematisk. Det tenderar nämligen att uppstå konkurrensproblem när myndigheter bedriver affärsverksamhet i konkurrens med privata aktörer, t.ex. 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 ur 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 eventuella ansvarsförbindelser, exempelvis miljöansvar, för de verksamheter som föreslås bolagiseras,
- identifiera eventuella legala hinder och restriktioner,
- ta fram en handlingsplan för bolagiseringsprocessen.

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 bolagise-

ring 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 resultatenheter. 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 bolagiseringarna kommer att 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 cirka 33 miljoner kronor.

Motsvarande omställningskostnader för Banverket är väsentligt lägre, cirka 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 cirka 5 miljoner kronor.

Till dessa skall läggas en periodiseringseffekt som för Vägverkets del uppgår cirka 700 miljoner kronor. Motsvarande siffra för Banverket är cirka 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 cirka 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, cirka 400 miljoner kronor, och Banverket, cirka 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.

Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Banverket, Ekonomistyrningsverket, Försvarsmakten, Glesbygdsverket, Järnvägsstyrelsen, Konkurrensverket, Krisberedskapsmyndigheten, KTH, Statens räddningsverk, Statens väg och transportforskningsinstitut, Vägverket, Statskontoret, Statens pensionsverk (SPV), Riksrevisionen, Statens Institut för kommunikationsanalys (SIKA), A-banan Projekt AB, Botniabanan AB, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Skåne läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Branschföreningen Tågoperatörerna, Fackförbundet ST, Facket för service och kommunikation (SEKO), Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer, Företagarna, Green Cargo AB, Landsorganisationen i Sverige (LO), Maskinentreprenörerna, Näringslivets transportråd, Riksförbundet för enskild väghållning (REV), Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), SJ AB, Svensk Teknik och Design, Sveriges Bergmaterialindustri, Sveriges Åkeriföretag, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges Byggindustrier, Transportgruppen, Transportarbetareförbundet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 september 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: Statsrådet Torstensson

Regeringen beslutar proposition 2008/09:23 Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket