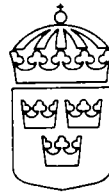


Regeringens proposition

1993/94:180



Bolagisering av Vägverkets produktionsdivision m.m.

Prop.
1993/94:180

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 mars 1994

Carl Bildt

Mats Odell
(Kommunikationsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att Vägverkets produktionsdivision ombildas till ett av staten helägt aktiebolag per den 1 januari 1996. Regeringen hemställer om riksdagens bemyndigande att genomföra bolagiseringen och överföra delar av Vägverkets verksamhet med tillgångar och skulder till det nybildade bolaget vilket inkluderar de pensionsåtaganden som vid bolagiseringstillfället arbetats upp i produktionsdivisionen. Regeringen föreslår vidare att produktionsdivisionen ges möjlighet att fr.o.m. den 1 januari 1995 agera inom ett utökat verksamhetsområde som avser arbeten inom mark- och anläggningsområdet och rör vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar, parker samt vatten- och avloppsledningar och därmed jämförbara objekt. Regeringen redovisar även sina överväganden beträffande personalkonsekvenserna av förslagen.

Regeringen föreslår vidare att samtliga aktier i det nya bolaget skall innehas av staten. Bolaget skall således vara fristående från Vägverket. Utvecklingen av beställarorganisationen är av avgörande betydelse för att skapa goda marknadsförutsättningar så att Vägverket som en kompetent beställare skall kunna bidra till att uppfylla riksdagens trafikpolitiska mål och bidra till att utveckla marknaden.

Vägverket skall tillförsäkra att de trafikpolitiska mål som riksdagen har beslutat om kan uppfyllas även i en situation då produktionsdivisionen bolagiserats. De myndighetsuppgifter som Vägverket har och den myndighetsutövning som verket utövar påverkas inte av en bolagisering.

Regeringen föreslår beträffande Vägverkets dotterbolag att verksamhetsform och ägande för SLAB, Rödöbron AB och SweRoad AB behålls oförändrad. Vägverket skall under år 1994 redovisa en plan för hur Vägverkets ägandeengagemang i RST Sweden AB successivt kan minskas.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Ärendet och dess beredning	6
2.1	Regeringens principiella inställning till bolagiseringar	6
2.2	Regeringens och riksdagens beslut om Vägverkets organisation	7
2.3	Kommitténs arbete	8
2.4	Hearingen	8
3	Marknadsförutsättningar	9
4	Förändringar för produktionsdivisionen	11
4.1	Bakgrund: Nuvarande organisation och pågående förändringsarbete	11
4.2	Förslag till ny organisation	14
4.2.1	Övergripande struktur	14
4.2.2	Förändringar av verksamhetsområdet	18
4.2.3	Personalkonsekvenser	20
4.2.4	Ekonomiska förutsättningar	21
4.2.5	Huvudmannskap och privatisering m.m.	23
5	Vägverkets myndighetsuppgifter	25
5.1	De trafikpolitiska målen	25
5.2	Myndighetsuppgifter och myndighetsutövning	27
5.3	Avgränsning mellan olika verksamheter	29
5.4	Teknikutveckling	30
6	Beställarfunktionen	31
6.1	Bakgrund: Beskrivning av nuvarande beställarfunktion och upphandlingsformer	31
6.2	Utveckling av beställarfunktionen	33
7	Vägverkets dotterbolag	35
7.1	Bakgrund: Den nuvarande verksamheten	35
7.2	Regeringens överväganden för bolagen	39
8	Tidsplan	44
9	Bolagisering av Banverkets industridivision	45
Bilaga	Sammanfattning av betänkandet På väg (SOU 1994:15) av Kommittén om bolagisering av Vägverkets produktionsdivision m.m.	46

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde
den 10 mars 1994 49

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner att Vägverkets produktionsdivision ombildas till ett av staten helägt aktiebolag den 1 januari 1996,
2. bemyndigar regeringen
 - att genomföra en bolagisering av Vägverkets produktionsdivision och överföra delar av Vägverkets verksamhet med tillgångar och skulder till det nybildade bolaget varvid överföringen skall innefatta de pensionsåtaganden som vid bolagiseringstillfället har upparbetats i produktionsdivisionen,
 - att ge produktionsdivisionen möjlighet att fr.o.m. den 1 januari 1995 agera inom ett utökat verksamhetsområde som avser arbeten inom mark- och anläggningsområdet och rör vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar, parker samt vatten- och avloppsledningar,
 - att godkänna de ändringar i bolagsordningarna för Vägverkets bolag som är nödvändiga till följd av regeringens förslag samt
 - att bemyndiga regeringen att avyttra aktier i Road Survey Technology Sweden AB.

2.1 Regeringens principiella inställning till bolagiseringar

Både den tidigare och den nuvarande regeringen har i olika sammanhang uttalat en principiell inställning till i vilken verksamhetsform konkurrensutsatt affärsverksamhet bör utföras.

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 2) aviserade den dåvarande regeringen en översyn av konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna. I propositionen säger regeringen att ren konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform utan att bolagsformen bör övervägas för denna typ av verksamhet. Vid sådana överväganden bör alltid prövas om verksamheten skall bedrivas i statlig regi. Vidare säger regeringen att det i normalfallet inte är lämpligt med bolag under myndigheter.

Riksrevisionsverket (RRV) genomförde den av regeringen aviserade översynen av konkurrensutsatt affärsverksamhet inom förvaltningsmyndigheter. Översynen har inkluderat Vägverkets produktionsdivision. I uppdraget ingick att, med utgångspunkt från en kartläggning av denna typ av verksamheter, föreslå vilka principer som skall gälla för att bedöma när en affärsverksamhet bör bedrivas i bolagsform.

RRV anser sammanfattningsvis i sin översyn att man inte ser några kommersiella hinder för en bolagisering av produktionsdivisionen och att divisionen uppfyller de av RRV uppställda förutsättningarna för en bolagisering. RRV konstaterar dock att en förändring av produktionsdivisionens verksamhetsform kräver vissa övergångslösningar.

I sin proposition om inriktningen av den ekonomiska politiken (prop. 1991/92:38) har den nuvarande regeringen redovisat sin strategi för statens förmögenhetsförvaltning. Utgångspunkten för denna strategi är att kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs i statlig regi skall avyttras och att förvaltningen av den statliga förmögenheten skall effektiviseras.

En viktig del av strategin är att staten endast i undantagsfall och då med bestämda motiv bör uppträda som ägare av verksamheter som har kommersiella förutsättningar. Verksamheter som i dag bedrivs på konkurrensutsatta och i övrigt väl fungerande marknader bör inte ägas av staten utan säljas till privata ägare.

Ett motiv till ett fortsatt statligt ägande som nämns i propositionen är olika typer av brister hos marknaden. I dessa fall bör, om möjligt, förändringar av regelverk och strukturella åtgärder vidtas. Genom dessa åtgärder kan förutsättningar skapas för att även överlåta sådana verksamheter till privata ägare. Statens ägande bör således begränsas till områden och funktioner där marknaden inte själv förmår skapa de bästa förutsättningarna för en fungerande samhällsekonomi.

Vidare har både Näringsfrihetsombudsmannen och Konkurrensverket uttalat att konkurrensutsatt affärsverksamhet bör bedrivas i bolagsform. Ett viktigt skäl för denna bedömning är att stora krav bör ställas på att bl.a. kostnads- och intäktsredovisning för en affärsverksamhet hålls

åtskild från en myndighets övriga verksamhet för att motverka riskerna för korssubventionering.

I en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) om bolagisering av SJ, Televerket och Posten (Ds 1991:77) förs ett teoretiskt resonemang om verksamhetsformens, finansieringens och ägarskapets betydelse för kostnadseffektiviteten. En slutsats är att konkursrisken, risk för övertagande och ägarnas vinstintresse skapar incitament för kostnadseffektivitet i ett privat bolag. Dessa incitament saknas självfallet i ett sådant verk som Vägverket men verksamheten kan kostnadseffektiviseras genom att den utsätts för konkurrens.

Kommunikationsministern anförde i 1993 års budgetproposition att han instämmer i att det i normalfallet inte är lämpligt med bolag under myndigheter och att i det fall ett bolag bildas av produktionsdivisionen bör detta vara fristående från Vägverket. I ett första skede bör staten äga bolaget. När bolaget arbetar utifrån helt kommersiella förutsättningar och på en fungerande marknad bör en privatisering övervägas.

2.2 Regeringens och riksdagens beslut om Vägverkets organisation

Riksdagen beslutade år 1991 om en förändring av Vägverkets organisation (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU26, rskr. 1990/91:326). Vägverket delades in i en beställardel – väg- och trafikdivisionen – samt en produktionsdel – produktionsdivisionen. I samband med denna organisationsförändring gjordes även en ändring av Vägverkets regionala förvaltning. Den nya organisationen infördes den 1 januari 1992. Vidare beslutade riksdagen år 1992 (prop. 1991/92:100 bil. 7, bet. 1991/92:TU15, rskr. 1991/92:248) att inrätta en särskild enhet – bolagsenheten – för den kommersiella verksamhet som är skild från myndighetsuppgifterna. Enhetens uppgift är att förvalta aktier i verkets dotterbolag och bedriva nödvändig affärsutveckling.

År 1992 beslutade riksdagen (prop. 1992/93:2, bet. 1992/93:TU4, rskr. 1992/93:58) att dåvarande Trafiksäkerhetsverket skulle avvecklas och att verkets uppgifter skulle övertas av Vägverket. Denna organisationsförändring har nu genomförts fullt ut och Vägverket har i dag ett övergripande ansvar för väghållningsuppgifterna och för det samlade trafiksäkerhetsarbetet. Vägverket har sedan tidigare ett sektorsansvar för ett miljöanpassat vägtransportsystem. Dessutom har Vägverket ansvar för frågor som rör kollektivtrafik på väg avseende bl.a. handikappanpassning, yrkestrafik, internationella transporter samt föreskrifter för handikappanpassning av vägfordon.

De senaste åren har omfattande satsningar gjorts på infrastrukturuområdet vilket präglat Vägverkets verksamhet. Samtidigt har ökade krav ställts på Vägverkets verksamhet.

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 7) redovisas regeringens samlade strategi vad gäller Vägverkets framtida verksamhet. Strategin innebär att verkets produktionsverksamhet helt skall marknadsanpassas och utsättas för full konkurrens. Riksdagen har efter

förslag från regeringen beslutat att beställarfunktionen skall upphandla minst 75 % av Vägverkets nyinvesteringar i konkurrens under år 1993. Fr.o.m. år 1994 skall samtliga av verkets nyinvesteringar upphandlas i konkurrens. Motsvarande siffra för drift- och underhållsarbeten skall under år 1994 uppgå till 50 %.

Strategin innebär även att man skall gå vidare med åtskiljandet av beställare och utförare genom att bolagisera den nuvarande produktionsdivisionen. I propositionen sägs att bolagiseringstidpunkten skall inriktas mot år 1995. Bolaget skall i ett första skede ägas av staten. När bolaget arbetar utifrån helt kommersiella förutsättningar och på en fungerande marknad bör en privatisering övervägas.

Vägverket förvaltar i dag statens aktier i Swedish National Road Consulting AB (SweRoad), Vägverkets Investerings Aktiebolag Väginvest (Väginvest) samt Svensk-Danska broförbindelsen SVEDAB AB (SVEDAB). Dessa bolag har i sin tur en ägarfunktion för ett antal bolag. I 1993 års budgetproposition anfördes att i samband med en översyn av Vägverkets produktionsverksamhet även ägarfunktionen för Vägverkets dotterbolag borde ses över.

2.3 Kommitténs arbete

Med anledning av de överväganden som gjordes i 1993 års budgetproposition och som godkändes av riksdagen samma år bemyndigade regeringen den 13 maj 1993 chefen för Kommunikationsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att föreslå nödvändiga åtgärder inför en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet. I kommitténs uppgifter ingick även att redovisa överväganden och förslag om Vägverkets dotterbolag vad gäller struktur, huvudmannaskap, beslutsordning m.m. Med anledning härav tillsattes samma dag en kommitté med representanter för Kommunikations- och Finansdepartementen samt Vägverket. Kommittén överlämnade den 1 februari 1994 ett betänkande till chefen för Kommunikationsdepartementet, På väg (SOU 1994:15). En sammanfattning av betänkandet finns i bilaga 1 till propositionen.

2.4 Hearingen

Den 22 februari 1994 hölls i Stockholm en hearing om betänkandet På väg där representanter från myndigheter och organisationer som berörs av förslagen i kommitténs betänkande var inbjudna. Vid hearingen fick de närvarande möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet. Minnesanteckningar från hearingen finns tillgängliga på Kommunikationsdepartementet (dnr K94/282/3).

3 Marknadsförutsättningar

Regeringens bedömning:

- Det är i dag i princip möjligt att på den befintliga marknaden köpa samtliga de tjänster som Vägverket behöver inom projekteringsområdet och inom nybyggnadsverksamheten.
- På marknaden för drift och underhåll finns det i dag inte någon möjlighet för Vägverket att handla upp tjänster i tillräcklig omfattning i effektivt verkande konkurrens.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Hearingen: Vägverket anser att det oligopol och i vissa fall monopol som råder på Vägverkets marknader bör brytas och antalet konkurrenskraftiga aktörer bör öka. Inom vissa delar av driftverksamheten saknas det i dag aktörer utanför Vägverket med tillräcklig kompetens och erfarenhet. Även Statsanställdas förbund, Länsstyrelsen i Norrbotten och Konkurrensverket anser att det i dag finns brister på marknaden för drift och underhåll. Svenska kommunförbundet anser att betänkandet har brister i analysen av marknads- och konkurrensfrågorna. Byggen-treprenörerna anför att slutsatserna i betänkandet är riktiga och att det kommer att finnas tillräckligt många aktörer på marknaden för att skapa konkurrens även inom drift och underhåll.

Skälen för regeringens bedömning: Vägverkets marknad kan i huvudsak delas in i tre områden, vägprojektering, nyproduktion samt drift och underhåll.

Vägprojektering

Inom projekteringsområdet verkar främst tekniska konsulter. Allmänt sett fungerar denna marknad, som präglas av en hård konkurrens, bra. Den låga nivån på väginvesteringar under 1970- och 1980-talen innebar att marknaden för vägprojektering reducerades kraftigt men med den höjda investeringsnivån har andelen uppdrag till marknaden ökat sedan början av 1990-talet vilket inneburit att den vägspecifika kompetensen åter börjat byggas upp inom branschen. Marknaden präglas av en stark flexibilitet och det torde därför inte på sikt vara några problem för denna marknad att ställa om sig till nya förutsättningar.

Kommittén gör bedömningen att konsultmarknaden för projekterings-tjänster fungerar bra och att det inte finns någon anledning att väga in möjligheten att påverka branschstrukturen i de överväganden som görs om Vägverkets framtida struktur. Marknaden kommer dock att ställas inför höjda kompetens- och kvalitetskrav i takt med ökade konflikter mellan olika intressen i vägprojekteringen.

Regeringen delar denna bedömning. Det är i dag i princip möjligt att på marknaden köpa samtliga de tjänster som Vägverket behöver inom projekteringsområdet även om kvaliteten och kompetensen för närvarande är en knapp resurs.

Nybyggande

Marknaden för byggande av nya vägar och broar har under många år varit ganska begränsad. Under de senaste åren har dock statens satsningar inom infrastrukturområdet lett till en betydligt mer omfattande marknad.

Branschstrukturen inom nyproduktions- och anläggningsområdet kännetecknas av ett litet antal mycket stora företag och ett stort antal små företag. De medelstora företagen är få till antalet. Många medelstora företag har gått samman och återfinns nu som delar av de stora företagen. Detta är delvis en följd av en helt normal strukturomvandling men är också till viss del styrt av de entreprenadformer som de stora offentliga beställarna tillämpar eftersom det finns mycket omfattande stordriftsfördelar inom anläggningsbranschen.

Vägverket har som dominerande väghållare i landet möjlighet att påverka branschstrukturen genom sitt val av entreprenadformer. Vägverket bör tillvarata denna möjlighet med beaktande av de krav som upphandlingslagen ställer i fråga om affärsmässighet och objektivitet.

Även när det gäller nybyggande bedömer regeringen att det i dagsläget i princip är möjligt att handla upp den produktion som Vägverket behöver på den befintliga marknaden.

Drift och underhåll

När det gäller drift och underhåll är förhållandena något annorlunda. Eftersom Vägverket och till viss del kommunerna i allt väsentligt genomfört drift- och underhållsarbeten i egen regi saknas det i dagsläget i stort sett kompetenta aktörer på denna del av marknaden. Intensiva förberedelser pågår dock av de privata entreprenörerna för att komma in på denna marknad.

Drift- och underhållsmarknaden är till sin karaktär skild från den för nybyggande. Marknaden är geografiskt uppdelad och utförandet av drift- och underhållsarbeten kräver lokalkännedom. Entreprenader för drift och underhåll måste upphandlas för flera år i taget för att skapa viss kontinuitet och rimliga ekonomiska villkor vilket ger förutsättningar för mindre och medelstora företag att vara med och slåss om jobben.

I upphandlingsprocessen för drift och underhåll måste den kommersiella aspekten alltid vägas mot kraven på kvalitet och kontinuitet så att målen för trafiksäkerhet, framkomlighet och miljö kan uppnås. Trafikanten skall inte behöva överraskas av skillnader i standard på väg och väglag till följd av att olika entreprenörer sköter olika delar av det vägnät som trafikanten färdas på. Entreprenörerna bör därför i största

möjliga utsträckning ha en dialog med den slutlige konsumenten av vägtjänster som ett led i arbetet med att höja kvalitets- och servicegraden i produktionen av väghållningstjänster.

En viss marknadspotential för drift- och underhållsarbeten finns inom den kommunala sektorn även om denna marknad är relativt begränsad för utomstående aktörer.

När Vägverket nu börjar upphandla drift- och underhållsarbeten i konkurrens kommer detta i ett slag att skapa en betydligt större marknad inom drift och underhåll. Följden av detta blir att ett antal företag kommer att bygga upp kompetens, erfarenhet och kapacitet på denna marknad, något som även kommer att göra dessa företag konkurrenskraftiga inom den kommunala sektorn. Vägverket kommer genom sitt agerande som beställare på drift- och underhållsmarknaden att i hög grad ha möjlighet att påverka den framtida branschstrukturen vilket bl.a. kan förväntas öppna upp den kommunala marknaden för konkurrens. Även här bör denna möjlighet att som beställare påverka marknaden utnyttjas så långt det går med beaktande av kraven på kvalitet i väghållningen och kraven på affärsmässighet och objektivitet enligt upphandlingslagen.

Regeringens bedömning är att det i dag inte finns någon möjlighet för Vägverket att i tillräcklig omfattning handla upp tjänster för drift och underhåll under former som utgår från en effektivt verkande konkurrens. Detta beror delvis på att det av förklarliga skäl inte finns tillräckligt många leverantörer som har den specialkompetens som utförande av drift- och underhållstjänster kräver. Begränsningen i möjligheten att handla upp dessa tjänster beror också på den bristande erfarenhet som finns hos beställaren. Det pågår för närvarande ett intensivt, och hittills mycket lovande, arbete inom Vägverket med att utveckla upphandlings- och uppföljningssystem för drift- och underhållsverksamhet vilket är en förutsättning för att få till stånd en fungerande marknad.

4 Förändringar för produktionsdivisionen

4.1 Bakgrund: Nuvarande organisation och pågående förändringsarbete

I kommitténs betänkande redovisas bl.a. följande om produktionsdivisionens nuvarande organisation och pågående förändringsarbete.

- Struktur

Vägverket består av en beställardel – väg- och trafikdivisionen – och en produktionsdel – produktionsdivisionen. Väg- och trafikdivisionen agerar i dag som beställare av tjänster från produktionsdivisionen.

Den nuvarande produktionsdivisionen är regionalt indelad i fem produktionsområden. Dessa är i sin tur indelade i distrikt för drift- och

underhållsverksamheten och i byggnadsområden för nyproduktionsverksamheten.

Prop. 1993/94:180

Produktionsdivisionens organisation är på produktionsområdes- och distriktsnivån uppbyggd utifrån ett uttalat affärsansvar inom geografiskt avgränsade områden. Varje produktionsområde skall kunna tillhandahålla ett fullständigt sortiment av de produkter och tjänster som en väghållare behöver. Marknadsansvaret ligger på lokal nivå.

Den regionala organisationen är ett uttryck för det synsätt man inom Vägverket har på marknaden. Den grundläggande idén är att knyta ihop projektering och nyproduktion med drift och underhåll och därigenom ta tillvara de synergieffekter som finns mellan de olika verksamheterna. Den regionala organisationsformen är också en följd av att anläggningsmarknaden, och då i synnerhet drift- och underhållssidan, är regional eller lokal till sin karaktär. Förhållandena varierar i olika delar av landet och det krävs därför regional och lokal förankring i produktionsverksamheten.

- Omsättning

Under år 1993 uppgick produktionsdivisionens omsättning till ca 7 400 miljoner kronor. Av denna omsättning utgör 300 miljoner kronor (4 %) arbeten som utförts åt andra kunder än Vägverkets väg- och trafikdivision.

Produktionsdivisionens produktionsverksamhet kan delas in i följande produktområden:

	<u>Andel av total omsättning</u>
- Projektering	4,3 %
- Nyproduktion	47,3 %
- Drift och underhåll inkl. beläggning	46,2 %
- Färjedrift	<u>2,2 %</u>
	100,0 %

Drift och underhåll samt nyproduktionsverksamheten svarar för en omsättning om drygt 3 miljarder kronor vardera.

- Personal

Det totala antalet anställda inom produktionsdivisionen uppgick i december år 1993 till ca 5 400 personer. De kan fördelas enligt följande.

<i>Produktområde</i>	<i>Antal anställda</i>
Projektering	380
Nyproduktion	680
Drift och underhåll	3 200
Beläggning	165
Färjor	400
Maskin och förråd	505
Divisionskontoret	<u>70</u>
<i>Totalt</i>	5 400

- Vägverkets förändringsarbete de senaste åren

Mot bakgrund av de mål som statsmakterna lagt fast för Vägverket samt de krav på förändringar av den ekonomiska redovisningen som RRV påtalat behovet av har Vägverket genomfört en rad förändringar inom produktionsdivisionen de senaste åren.

Vägverket har lagt om principerna för aktivering, värdering och avskrivning av tillgångar för att så långt möjligt motsvara de privata entreprenörernas. Separat balans- och resultaträkning har upprättats för divisionen. Både det finansiella och det reala kapitalet har ålagts en internränta. Den upplupna pensionsskulden har beräknats.

Tanken med dessa åtgärder är att förändra divisionen och dess syn på sig själv från en enhet inom Vägverket som förbrukade pengar till en mer självständig enhet som genom sitt eget aktiva agerande tjänar pengar.

Vidare har en omfattande kapitalrationalisering genomförts inom divisionen. Under åren 1992 och 1993 uppgår det sammanlagda värdet av nedskrivningar och minskning av lager och förråd till över 600 miljoner kronor vilket kan jämföras med den totala balansomslutningen på ca 3 miljarder kronor.

Ett stort antal av de 250 vägstationer som divisionen tog över har ställts tomma i avvaktan på försäljning. Det nu bedömda behovet av vägstationer uppgår till mellan 90 och 100 stycken. Vidare har maskinparken under perioden reducerats med drygt 100 enheter och uppgick år 1993 till ca 2 600 större fordon och maskiner. Ytterligare reduktioner skall genomföras.

Under perioden 1991-1993 har antalet anställda inom produktionsdivisionen minskat med ca 1 000 personer. Denna personalminskning har till största delen skett genom naturlig avgång men också till följd av ett antal aktiva åtgärder från Vägverkets sida.

Personalminskningen har kunnat ske trots ökade volymer i produktionsverksamheten vilket verket anser tyder på en ökad produktivitet. Vägverket bedömer att det är möjligt att genomföra ytterligare produktivitetssökningar.

Inom ramen för det pågående effektiviseringsarbetet sker också en resursanpassning för att öka flexibiliteten i organisationen. Arbetet syftar till att öka andelen underentreprenader främst inom drift- och underhållsverksamheten. Detta innebär att divisionen ytterligare förstärker sin kompetens att styra och samordna resurser och aktiviteter till de sammanhållna tjänster som efterfrågas av beställaren. För att stärka möjligheterna till en effektivare ekonomisk styrning och hantering har divisionen bl.a. anskaffat nya ekonomisystem togs i drift den 1 januari 1994.

4.2 Förslag till ny organisation

4.2.1 Övergripande struktur

Regeringens förslag :

- Vägverkets produktionsdivision ombildas till ett av staten helägt aktiebolag per den 1 januari 1996.
- Regeringen bemyndigas att genomföra en bolagisering och överföra delar av Vägverkets verksamhet med tillgångar och skulder till det nybildade bolaget.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Hearingen: Vägverket anser att kommitténs förslag bör genomföras under vissa förutsättningar. Bl.a. bör syftet med bolagiseringen uttalas tydligare. Det bör klart framgå att den leder till en effektivare produktion av väghållningstjänster. Noggranna förberedelser måste göras i produktionsdivisionen och i beställarfunktionen bl.a. så att de trafikpolitiska målen inte äventyras. Statsmakterna bör därför delegera genomförandet av bolagiseringen till Vägverkets ledning. Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att det är viktigt att belysa glesbygdsperspektivet i en bolagiseringsprocess. Statsanställdas förbund påpekar vikten av att Vägverkets unika kompetens inom drift och underhåll bibehålls och att bolagiseringen sker i en sådan takt att det nya bolaget blir konkurrenskraftigt. Vägverket bör självt få bestämma bolagiseringstidpunkt. RRV anser att det är viktigt att man noga överväger processen och att man sätter upp en tidpunkt för en eventuell bolagisering. Konkurrensverket stöder vad som anförts om bolagiseringen med reservation för marknadsförutsättningarna inom drift och underhåll. Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att en resursstyrka på drift- och underhållssidan bör behållas inom Vägverket under en övergångsperiod.

Skälen till regeringens förslag:

- Tidpunkt och form för bolagisering

Riksdagen beslutade våren 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 7, bet. 1992/93:TU24, rskr. 1992/93:272) att Vägverkets produktionsverksamhet efter hand helt skall marknadsanpassas och utsättas för full konkurrens samt att verksamheten skall bolagiseras. Utgångspunkten för detta beslut är att konkurrens inom ett område anses leda till en effektivare verksamhet och gynnsammare produktivitetsutveckling. Ett antal mål lades fast för i vilken takt konkurrensutsättningen skall genomföras. Under år 1993 skulle väg- och trafikdivisionen ha upphandlat minst 75 % av Vägverkets totala nyinvesteringar i konkurrens. Fr.o.m. inledningen av år 1994 skall 100 % av Vägverkets nyinvesteringar upphandlas i konkurrens. Motsvarande siffra för drift- och underhållsverksamheten skall under år 1994 vara 50 %. I samband med en bolagisering av produktionsdivisionen skall all produktion upphandlas under konkurrens.

Dessa beslut om omfattningen av konkurrensupphandlingen inom Vägverket förväntas ha en helt avgörande betydelse för produktionsdivisionens fortsatta utveckling samt också stimulera konkurrensen och därmed effektiviteten i hela branschen. Den ökande andelen konkurrensupphandling kommer att utsätta produktionsdivisionen för ett mycket hårt omvandlingstryck i syfte att skapa ett konkurrenskraftigt alternativ med långsiktig överlevnad på marknaden. Divisionen måste därför gå vidare med det förändringsarbete som redan inletts, vilket delvis beskrivits i avsnitt 4.1. Detta förändringsarbete avser frågor som ökad kunskap om marknads-, konkurrens- och affärsbeteenden, förbättring av kalkylerings- och uppföljningssystem för bygg- och driftproduktion, anpassning av den nuvarande kostnadsstrukturen, hantering av övertalighetsproblematiken, justering av värderingen av anläggningstillgångar, justering av rådande anställningsvillkor samt utveckling av ekonomiska styr- och redovisningssystem.

Allt detta arbete bör leda till en utveckling så att förhållandena inom produktionsdivisionen anpassas till de förhållanden som råder på anläggningsmarknaden i stort i syfte att kunna uppfylla riksdagens målsättningar om konkurrensutsättning och verkställa dess beslut om en bolagisering för att skapa en effektivare verksamhet och en bättre väghållning till lägre kostnader.

Grunden till en sådan anpassning har lagts genom uppdelningen av Vägverket i en beställar- och en leverantörsklass. Härigenom har möjligheter skapats för att etablera en helt fristående produktionsverksamhet som kan arbeta under kommersiella förutsättningar. Innan en fullständig uppdelning kan göras finns det dock en del frågor som måste lösas på ett tillfredsställande sätt.

Detta gäller bl.a. frågan om att upprätta en *beställarkompetens* som säkerställer att kraven på trafiksäkerhet och miljöhänsyn hålls på en hög nivå. Denna fråga hänger i hög grad samman med de *marknadsförutsättningar* de olika delarna av Vägverkets produktionsverksamhet har i

dagsläget och hur dessa kan komma att utvecklas. Produktionsverksamheten kan delas in i tre verksamhetsgrenar nämligen projektering, nyproduktion samt drift och underhåll. Som framgått i avsnitt 3 skiljer sig marknadsförutsättningarna åt för de olika verksamhetsgrenarna. Problemen finns i första hand inom drift och underhåll som är den verksamhetsgren som i betydligt mindre utsträckning än de övriga varit utsatt för konkurrens. Därigenom har beställarfunktionen för drift och underhåll inte haft samma möjligheter att utvecklas som inom övriga verksamhetsgrenar. Tidpunkten för införandet av en helt fristående produktionsverksamhet är därför i hög grad styrd av den pågående utvecklingen av metoder för upphandling av drift- och underhållstjänster. Tillräcklig tid bör ges för att beställarfunktionen skall kunna utvecklas även inom drift och underhåll så att möjligheter ges att därigenom skapa en fungerande marknad. För närvarande pågår, som tidigare nämnts, ett intensivt arbete inom Vägverket med att under de kommande åren utveckla upphandlings- och uppföljningssystem för drift- och underhållsverksamheten vilket bl.a. baseras på de erfarenheter som man fått genom tidigare genomförda upphandlingar. Vägverket bör till den 1 januari 1996 ha stärkt sin beställarkompetens så att en effektiv upphandling kan ske av det samlade behovet av väghållningstjänster och -produkter i hela landet med utgångspunkt i uppfyllandet av de trafikpolitiska målen. Det hittillsvarande arbetet och erfarenheterna tyder klart på att så bör bli fallet.

En annan viktig fråga som är en förutsättning för att en fullständig uppdelning skall kunna göras är att *produktionsdivisionen* vid bolagiseringstillfället har uppnått den affärsmässiga mognad som krävs för att divisionen i bolagiserad form skall överleva på anläggningsmarknaden. Till det nybildade bolaget skall endast överföras tillgångar och skulder som svarar mot vad som är rimligt med hänsyn till bolagets marknadsförutsättningar. För att nå detta krävs ett omfattande rationaliseringsarbete inom produktionsdivisionen. Ett sådant rationaliseringsarbete bör kunna fullföljas i en sådan takt att organisationen till den 1 januari 1996 med avseende på resurser, kompetens och finansiell styrka i förhållande till bedömd marknad är fullständigt anpassad för en bolagisering. All övertalighet och eventuella kompetensbrister skall då vara åtgärdade.

Vägverkets generaldirektör bör ha det samlade ansvaret att, i samråd med verkets styrelse, genomföra ovan beskrivna åtgärder med att förbättra båda divisionerna inför en bolagisering. Arbetet skall rapporteras till regeringen.

Vidare krävs att ett nytt bolag av statsmakterna ges rimliga övergångsförutsättningar så att det av egen kraft kan ta sig in på marknaden och på lång sikt bli en del av denna. Sådana förutsättningar är möjliga att ge och vi återkommer med en redovisning av de ekonomiska förutsättningarna i avsnitt 4.2.4.

Regeringen gör mot bakgrund härav bedömningen att det är fullt möjligt att skilja ut produktionsdivisionen från Vägverket och att det går att lösa de uppgifter som uppstår i samband med att en sådan förändring genomförs. Hela produktionsdivisionen bör därför bolagiseras per den 1 januari 1996. Vid denna tidpunkt har Vägverket hunnit utveckla be-

ställarkompetensen på drift- och underhållssidan vilket också bör leda till en bättre fungerande marknad. Vidare har ett förberedelsearbete då också hunnit göras inom produktionsdivisionen som innebär att hela produktionsdivisionen då kan bolagiseras.

Regeringen anser vidare att divisionen bör bolagiseras som en sammanhållen enhet vilket är att föredra då utvecklingen inom anläggningsmarknaden går mot en ökad andel totalåtaganden där entreprenören inom den egna organisationen bör ha tillgång till samtliga delar i produktionskedjan för att kunna hävda sig. En samlad bolagisering av produktionsdivisionen förbättrar också bolagets möjligheter till långsiktig självständig överlevnad genom att ett sådant bolag får en större bredd på sin kompetens och en större omfattning på sin verksamhet än om de olika verksamhetsgrenarna skulle bolagiseras var för sig.

Regeringens mandat för det fortsatta arbetet bör därför vara en sammanhållen bolagisering per den 1 januari 1996.

I enlighet med det föreslagna bemyndigandet bör det bli en uppgift för en särskild projektgrupp att genomföra bolagiseringen av produktionsdivisionen. Gruppen bör ledas av regeringskansliet och bestå av representanter från Vägverket, regeringskansliet och externa experter inom områdena för redovisning och affärsjuridik.

- Övergångsperiod och vidare förberedelsearbete

Det är vår uppfattning att den nuvarande produktionsdivisionen under en övergångsperiod fram till den 1 januari 1996 skall ligga kvar inom Vägverket och att man i denna organisationsform skall fullfölja det utvecklings- och rationaliseringsarbete som redan har inletts. Divisionen skall under perioden bedriva sin verksamhet under så bolagsliknande former som möjligt.

En viktig del i arbetet med att skapa mer bolagsliknande former för divisionen är hur denna leds. Produktionsdivisionen har i dag en intern styrelse vilken i formell mening är att betrakta som en ledningsgrupp. Denna ledningsgrupps arbete är värdefullt och den bör även fortsättningsvis spela en aktiv roll inom divisionen. Ett ökat externt inslag i gruppen skulle tillföra ytterligare kompetens och erfarenhet och bör därför enligt vår uppfattning eftersträvas.

Under perioden fram till den 1 januari 1996 skall det inom produktionsdivisionen göras en redovisningsmässig åtskillnad mellan de olika produktgrupperna så att det klart och tydligt går att följa den affärsmässiga utvecklingen för resp. produktgrupp. Separat balans- och resultatredovisning bör införas för resp. produkt. Mål för bl.a. resultat och marknadspositioner bör också brytas ned på produktnivå.

Följande produkt- och resultatområden bör inrättas: projektering, nyproduktion, drift och underhåll inkl. beläggning, färjetrafik, fastigheter och maskiner.

Förutom den redovisningsmässiga uppdelningen bör också en organisatorisk och resursmässig uppdelning göras mellan produktgrupperna utan att man för den skull motverkar ett effektivt utnyttjande av divisio-

nens resurser. Med en sådan uppdelning blir de olika grupperna så väl avgränsade att det i princip blir möjligt att bryta ut vissa delar utan att de andra produktgrupperna drabbas utav detta. Uppdelningen ger också underlag och nödvändiga förutsättningar inför ett beslut om bolagisering.

Mot bakgrund av de analyser som gjorts av de marknadsmässiga, ekonomiska och finansiella förutsättningarna för den nuvarande produktionsdivisionen och det framtida produktionsbolaget kan det enligt vår mening bli aktuellt att i samband med en bolagisering undersöka möjligheterna till att på olika sätt tillföra kompetens, erfarenhet och övriga resurser, som i dag inte finns inom produktionsdivisionen, i samråd med andra aktörer på marknaden. Detta kan bidra till att divisionen kan agera på en bredare marknad.

Regeringen avser att uppdra åt Vägverket att under det närmaste året inventera och lämna förslag till åtgärder som utifrån bl.a. miljö- och trafiksäkerhetssynpunkt kan behöva vidtas inför en bolagisering av produktionsdivisionen.

Regeringen kommer också att uppdra åt Vägverket att under våren 1994 göra en genomgång av samtliga uppgifter inkl. de ekonomiska och finansiella som måste lösas innan en bolagisering kan genomföras. Därefter bör en plan upprättas för hur och i vilken takt dessa uppgifter skall lösas.

Regeringen avser vidare att även fortsättningsvis följa utvecklingen och ta del av på vilket sätt och i vilken omfattning konkurrensutsättningen genomförs.

4.2.2 Förändringar av verksamhetsområdet

Regeringens förslag: Produktionsdivisionen bör ges möjlighet att fr.o.m. den 1 januari 1995 agera inom ett utökat verksamhetsområde som avser arbeten inom mark- och anläggningsområdet och rör vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar, parker samt vatten- och avloppsledningar och därmed jämförbara objekt.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Hearingen: Statsanställdas förbund och TCO anser att Vägverkets verksamhetsområde bör utvidgas. Konkurrensverket anser att det nogga bör övervägas om detta bör göras med allmänna skattemedel. Byggen-treprenörerna anser att tidpunkten för ett utökat bemyndigande bör sammanfalla med tidpunkten för bolagiseringen för att skapa konkurrens på lika villkor. RRV har ingen principiell invändning.

Skälen för regeringens förslag: En viktig del i arbetet med att förbereda och anpassa produktionsdivisionen för bolagiseringen är divisionens inbrott på nya marknader. För att kunna verka och långsiktigt överleva på anläggningsmarknaden är det nödvändigt att produktionsdivisionen skaffar sig kunder utanför Vägverket.

Produktionsdivisionens tjänster efterfrågas förutom av Vägverket även av Banverket, Luftfartsverket, kommuner, vägsamfälligheter, vägföreningar och av näringslivet. Flera av dessa kunder efterfrågar paketlösningar där fler tjänster än de som Vägverket i dag tillhandahåller ingår. Exempel på sådana tjänster är ledningssystem, grönområden, tunnlar och järnvägsanläggningar. En entreprenör som inte kan tillhandahålla samtliga delar av ett sådant paket har ingen möjlighet att få entreprenaden.

För att skapa bättre villkor för det nya bolaget är en möjlighet att produktionsdivisionen får åta sig uppdrag som innebär totalåtaganden vilka delvis ligger utanför verkets nuvarande verksamhetsområde för att härigenom ta sig in på nya marknader.

Ett utvidgat bemyndigande kan dock utgöra ett problem ur konkurrensneutralitetssynpunkt eftersom divisionen under år 1994 kan komma att få minst 50 % av Vägverkets totala beställningar av drift- och underhållstjänster utan konkurrensupphandling. För att kunna tillåta att divisionen får verka på nya områden krävs en garanti för att det inte förekommer någon korssubventionering mellan konkurrensutsatt och ej konkurrensutsatt produktion. Under år 1995 bör därför andelen upphandlingar i konkurrens öka påtagligt jämfört med innevarande år inom drift och underhåll.

Regeringen bör därför, mot bakgrund av det utvecklingsarbete som pågår inom Vägverket, pröva möjligheten att utöka verksamhetsområdet för produktionsdivisionen. Denna prövning bör göras så att ett eventuellt utvidgat bemyndigande kan träda i kraft den 1 januari 1995. För att kunna göra detta måste regeringen i sin tur ha ett bemyndigande från riksdagen.

Regeringen avser att begära ett bemyndigande av riksdagen om ett utökat verksamhetsområde. Detta skall vara väl specificerat och avgränsat mot bakgrund av de risker som är förenade med att utöka sitt verksamhetsområde och gå in på nya marknader. Endast arbeten inom mark- och anläggningsområdet som rör vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar, parker samt vatten- och avloppsledningarna och därmed jämförbara objekt skall komma i fråga för ett bemyndigande.

Vägledande för produktionsdivisionens engagemang inom nya verksamhetsområdena bör vara ett stort mått av försiktighet. De bedömda riskerna får inte vara sådana att de bedöms kunna påverka eller inkräkta på utförandet av de uppdrag som kommer från väg- och trafikdivisionen och som bekostas med allmänna medel.

Regeringen kommer att uppdraga åt Vägverket att redovisa förutsättningar för och förväntade konsekvenser av det utvidgade bemyndigandet.

4.2.3 Personalkonsekvenser

Regeringens bedömning: Personalminskningar kan komma att behöva genomföras inom produktionsdivisionen till följd av minskade marknadsandelar, ökad andel underentreprenader och produktivitetsökningar.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Hearingen: Statsanställdas förbund framhåller vikten av att man inte genomför bolagiseringen så att man förlorar kompetens. Personalminskningarnas omfattning är beroende av marknadsförutsättningarna och takten i konkurrensutsättningen. Vägverket anför att personalfrågor måste hanteras omsorgsfullt och att omställningskostnader bör täckas av ägaren.

Skälen för regeringens bedömning: Produktionsdivisionen bestod, som tidigare nämnts, i december 1993 av ca 5 400 personer. Det framtida personalbehovet påverkas av ett antal faktorer. Regeringen bedömer att den viktigaste av dessa faktorer är det beslut om konkurrensutsättning av divisionens verksamhet som riksdagen fattat. Divisionen kommer att vara fullständigt konkurrensutsatt den 1 januari 1996.

Divisionens dimensionering vad gäller vägbyggnad, projektering och färjedrift är i dagsläget i kvantitativ mening förhållandevis bra anpassad till de krav som konkurrensutsättningen kommer att ställa. Inom dessa produktgrupper är det främst fördelningen mellan olika kompetenser som måste justeras. Övertalighetsproblemen finns i dagsläget inom drift- och underhållsverksamheten. En viktig faktor vid beräkningen av det framtida personalbehovet är, vid sidan av den totala marknadssefterfrågan, hur väl bedömningarna om divisionens framtida marknadsandelar kommer att stämma överens med det faktiska utfallet.

Den totala storleken av den marknad som produktionsdivisionen föreslås verka på uppgår till ca 20 miljarder kronor. Av denna marknad är ca 13 miljarder kronor tillgänglig för produktionsdivisionen med beaktande av divisionens nuvarande produktionskompetens. Som tidigare nämnts är andelen extern fakturering i dagsläget inte större än 4 % av den totala omsättningen.

Vägverkets beställarorganisation kommer att verka för att få till stånd fungerande marknader inom samtliga produktgrupper vilket kommer att reducera produktionsdivisionens dominerande ställning. För att kompensera detta efterfrågebortfall måste divisionen för att behålla sin kapitalbas och sitt kunnande försöka ta sig in på nya marknader och vinna nya kunder. Regeringen har skapat förutsättningar för detta genom sitt förslag om ett bemyndigande om ett utökat verksamhetsområde. Detta löser dock inte alla problem.

Det är generellt svårt att ta sig in hos nya kunder. Detta förhållande understryks av det faktum att de största väghållarna vid sidan av Vägverket, kommunerna, har mångåriga relationer med entreprenörer som

En annan omständighet som också gör det svårare för produktionsdivisionen att vinna marknadsandelar utanför Vägverket är den rådande marknadssituationen på anläggningsmarknaden. Konkurrensen är och kommer även fortsättningsvis att vara hård till följd av bl.a. en påtaglig överkapacitet.

En annan faktor som kommer att påverka det framtida personalbehovet är divisionens strävan att i ökad omfattning anlita underentreprenörer. Detta kommer att leda till ytterligare behov av att minska de egna personalresurserna.

Sammanfattningsvis kan sägas att personalminskningar kommer att behöva genomföras inom produktionsdivisionen till följd av minskade marknadsandelar, ökad andel underentreprenader och produktivitetsoökningar.

Dessa personalminskningar kommer inte enbart att kunna lösas genom naturlig avgång utan det kommer att bli nödvändigt med uppsägningar för att anpassa personalresurserna till den framtida omfattningen av produktionsverksamheten.

Övertaligheten av personal utgör naturligtvis ett stort problem sett från såväl statens, verkets och de anställdas perspektiv. Dessa problem måste lösas under socialt acceptabla former och insatser måste sättas in för att mildra effekterna av omstruktureringen. Det pågående arbetet inom Vägverket med att lösa dessa frågor bör därför intensifieras. Vägverket bör omgående upprätta en plan för hur neddragningen av personalresurser m.m. skall genomföras. Planen skall utgå från att all övertalighet skall vara åtgärdad före den 1 januari 1996.

4.2.4 Ekonomiska förutsättningar

Regeringens förslag: De pensionsåtaganden som vid bolagiseringstillfället har upparbetats i Vägverkets produktionsdivision skall föras över till det nybildade bolaget.

Kommitténs förslag: Endast den del av pensionsskulden som är hänförlig till den personal som vid bolagiseringstillfället är aktiv i verksamheten bör föras över till det nybildade bolaget. Detta innebär ett undantag från regeringens principiella inställning i denna fråga.

Hearingen: RRV anser att pensionsskulden bör behandlas i enlighet med regeringens generella principer och att inget undantag bör medges. Statsanställdas förbund anser att frågan bör hanteras så att personalens pensioner inte äventyras.

Skälen för regeringens förslag: De ekonomiska förutsättningarna för produktionsbolaget och bolagets kapitalstruktur har stor betydelse för bolagets utvecklingsmöjligheter. Bolagets övergångsförutsättningar och dess kapitalstruktur bör ge en solid bas för bolagets framtida verksamhet och möjligheter att uppnå en uthållig lönsamhet.

En viktig förutsättning för det nybildade bolagets förutsättningar att överleva på marknaden är att bolaget från start ges en tillräcklig soliditet för att klara av den riskexponering som finns i branschen samt överbygga konjunkturens svängningar. Soliditeten bör vid tidpunkten för bolagiseringen uppgå till 20 % för att successivt öka till minst 30 %. En soliditet på 20 % kräver ett aktiekapital på 580 miljoner kronor. Den lägre nivån i starten kan motiveras med att bolaget inte har några omfattande låneskulder. Förutom ett aktiekapital på 580 miljoner kronor krävs ett kapitaltillskott för att bolaget skall få den önskvärda soliditeten. Kapitaltillskottet skall täcka bl.a. de skulder samt de skatter som uppstår som en effekt av bolagiseringen.

I samband med en bolagisering skall, i enlighet med de principer riksdagen beslutat om (prop. 1991/92:150 bil. I. 1), de i den bolagiserade verksamheten uppsamlade pensionsåtagandena föras över till det nybildade bolaget för att ge en rättvisande bild av kapitalstrukturen och för att bolaget skall bära sina egna kostnader för pensioner. Detta är en förutsättning för att man t.ex. skall kunna jämföra den egna verksamheten med branschen i övrigt och åstadkomma konkurrensneutralitet.

Regeringen anser inte att det finns tillräckliga motiv för att göra avsteg från statsmakternas principer om överförande av pensionsåtaganden på det sätt som kommittén föreslagit.

Pensionsskulden beräknas preliminärt uppgå till 1 900 miljoner kronor exkl. löneskatt. Vid beräkningarna har hänsyn inte tagits till sannolikheten för att livslängden skall öka. Till pensionsskulden kommer en framräknad semesterlöneskuld på mellan 150 och 200 miljoner kronor.

Vid bolagiseringen förs således samtliga pensionsförpliktelser om ca 1 900 miljoner kronor samt semesterlöneskuld från Vägverket till bolaget.

Vid den tidpunkt bolaget bildas upphör produktionsverksamheten i Vägverkets egen regi. Samtliga tillgångar och skulder förs över från Vägverket till bolaget i utbyte mot nyemitterade aktier. Som nämnts tidigare skall bolaget vid bolagiseringstillfället överta de pensionsåtaganden som upparbetats i Vägverkets produktionsdivision. Bolaget har emellertid ingen möjlighet att skuldbokföra hela pensionsskulden vid bolagiseringstillfället eftersom detta skulle påverka bolagets långsiktiga intjäningsförmåga negativt. Dessutom bör bolaget inte belastas med en skuldbörda som kan anses ligga utanför den skuld som en konkurrensutsatt verksamhet skulle ha haft. En del av pensionsskulden läggs därför som en ansvarsförbindelse. Denna ansvarsförbindelse säkras genom att Vägverket i sin tur garanterar en amortering av pensionsskulden till bolaget. Amorteringen bör kunna genomföras under en period om fem år vilket gör att den årliga betalningen inte blir större än att den kan bäras av de resurser som frigörs genom en rationalisering och effektivisering i väg- och trafikdivisionen samt de förbättrade priser som följer av en upphandling i konkurrens. Därigenom undanröjs effektivt riskerna för försämringar i väghållningen och trafiksäkerhetsarbetet. I sammanhanget bör erinras om det rationaliseringsarbete som hittills genomförts och kommer att genomföras i produktionsdivisionen.

Med hänsyn till vikten av att det samlade vägkapitalet kan upprätthållas anser regeringen dock att ytterligare rationaliseringskrav inte kan belasta Vägverkets underhållsanslag under den femåriga återbetalningsperioden.

Regeringen vill sålunda understryka att det är av stor vikt att dessa ökade krav på effektivitet inte skall innebära att Vägverkets bidrag till uppfyllandet av de trafikpolitiska målen påverkas negativt. Kvalitén på de tjänster och produkter som Vägverket som väghållare skall upphandla skall bibehållas på minst samma nivå som i en situation utan effektivitetskrav i Vägverkets samtliga regioner.

Regeringen vill i detta sammanhang fästa Vägverkets uppmärksamhet på vad regeringen beslutat om arkivkostnader i samband med bolagiseringar (prop. 1992/93:100 bil. 12, sid. 105 ff, bet. 1992/93:KrU22, rskr. 1992/93: 3316).

4.2.5 Huvudmannaskap och privatisering m.m.

Regeringens förslag: Samtliga aktier i det nya bolaget skall innehållas av staten. Frågan om en privatisering bör prövas senare.

Kommitténs förslag: Det nya bolaget bör ha Vägverket som huvudman under en övergångsperiod. Det är dock för tidigt att ange en lämplig framtida huvudman. En privatisering av verksamheten kan vara att föredra redan år 1996.

Hearingen: Rail Forum Sweden anser att bolaget efter en övergångstid under ett statligt holdingbolag bör privatiseras. RRV anser att det inte är lämpligt med ett bolag under Vägverket eftersom det skapar trovärdighetsproblem men att regeringskansliet saknar erfarenhet för att utöva ägarrollen i ett kommersiellt bolag. Staten bör överväga hur man skall konstruera sin ägarfunktion om det är så att fler bolag bildas med regeringskansliet som huvudman vilka inte omedelbart skall privatiseras. Konkurrensverket och Byggtreprenörerna anser att en annan ägare än Vägverket är att förordas så att man särskiljer beställar- och utförarrollerna. Statsanställdas förbund, TCO och Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att det är viktigt att man behåller hela eller delar av produktionsverksamheten inom Vägverket så att man kan återföra erfarenheter till beställarorganisationen.

Skälen för regeringens förslag: Mot bakgrund av regeringens principella inställning att myndigheter inte bör äga bolag anförde regeringen i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 7) att det bolag som bildas av Vägverkets produktionsverksamhet bör vara fristående från Vägverket.

Regeringen står fast vid denna uppfattning. Det bolag som föreslås bildas av Vägverkets produktionsdivision bör därför ägas direkt av staten. Med hänsyn till konkurrensneutraliteten mellan olika företag som kommer att utbjuda väghållningstjänster till Vägverket bör Vägverket inte vara ägare till ett av dessa företag.

Regeringen har i avsnitt 4.2 redogjort för det förberedelsearbete och de förutsättningar produktionsdivisionen förväntas ha vid bolagiserings-tidpunkten. Det faktum att den valda bolagiserings-tidpunkten är först om knappt två år innebär att Vägverket ges tid att genomföra erforderlig kompetensutbyggnad och ett nödvändigt rationaliseringsarbete. Produktionsdivisionen kommer därmed att ha en hög affärsmässighet och kompetens och Vägverkets beställarorganisation har utvecklats och nått en högre kompetensnivå vilket även bidragit till att utveckla konkurrensen på marknaden.

Frågan om vem som bör vara huvudman för bolaget hänger nära samman med frågan om en privatisering. Utvecklingen av bolaget kan bli sådan att en förändring av ägandet är att föredra i ett nära tidsperspektiv.

Regeringen anförde i 1993 års budgetproposition att en privatisering av det nybildade bolaget skall övervägas när bolaget arbetar utifrån helt kommersiella förutsättningar och på en fungerande marknad.

En grundläggande förutsättning som måste uppfyllas innan en privatisering kan genomföras är att det finns en fungerande marknad för den aktuella produktionen. Risken är annars att en verksamhet från att i stort sett ha varit ett offentligt monopol övergår till att bli ett privat monopol med de oönskade effekter som detta för med sig.

Den svenska anläggningsmarknaden är delvis en bransch med bristande konkurrens. Detta faktum innebär att den nuvarande produktionsdivisionen i dag spelar och även i fortsättningen kommer att spela en viktig roll för att utveckla och för att öka konkurrensen på marknaden.

En annan förutsättning är att de trafikpolitiska målen kan uppfyllas vid en privatisering. Vägverkets verksamhet är i dag primärt styrd av politiska mål och värderingar och verket har ett ansvar för genomförande av statligt beslutad politik. Efter en bolagisering kommer dock dessa frågor att helt ligga inom väg- och trafikdivisionens verksamhetsområde och en privatisering av produktionsdivisionen påverkar därför inte uppfyllandet av de trafikpolitiska målen eller genomförandet av den beslutade politiken.

Inför en privatisering bör man också ställa frågan om verksamheten i sin affärsidé eller vad gäller konkurrens fördelar på ett avgörande sätt är beroende av staten. För produktionsdivisionen och det blivande bolaget finns enligt vår mening inga sådana band. Visserligen är kopplingen till staten naturligtvis stark eftersom staten är den helt dominerande beställaren. Detta bör dock inte utgöra ett hinder för en privatisering.

För att tåla en bolagisering och en senare privatisering måste produktionsdivisionen, förutom att den får rimliga övergångsförutsättningar, även ha uppnått samma interna effektivitet och affärsmässiga mognad som övriga aktörer på marknaden. I dagsläget skulle den interna effektiviteten och affärsmässigheten utgöra ett hinder för en privatisering av produktionsdivisionen. Det finns dock mycket goda förutsättningar för att divisionen under perioden fram till den 1 januari 1996 kan utveckla sin affärsmässighet och sin effektivitet på ett sådant sätt att det blir intressant för privat kapital att söka sig till verksamheten.

Sammanfattningsvis kan sägas att följande aspekter *kvarstår* att beaktas inför en privatisering:

- Finns det en fungerande marknad för den verksamhet som skall privatiseras?
- Står den interna effektiviteten och den affärsmässiga mognaden inom verksamheten i paritet med den hos övriga aktörer på marknaden så att den privatiserade verksamheten har förutsättningar för en långsiktig överlevnad?

Ingen av dessa frågor kan i dag besvaras med ett entydigt ja. Regeringen avser därför att uppdra åt Vägverket att löpande följa upp dessa frågeställningar och i samband med den övriga rapporteringen av arbetet med att förbereda bolagiseringen, redovisa för regeringen i vilken mån dessa förutsättningar har uppfyllts. När rimliga förutsättningar för en privatisering föreligger kommer regeringen att återkomma till denna fråga.

5 Vägverkets myndighetsuppgifter

Vägverkets myndighetsuppgifter handhas av väg- och trafikdivisionen. Divisionen har, förutom den renodlade myndighetsutövningen, även ansvaret för planering, beställning och uppföljning av verksamhet som är kopplad till Vägverkets roll som statlig väghållare. Vidare ansvarar divisionen för det av statsmakterna ålagda sektorsansvaret. Väg- och trafikdivisionen är indelad i 7 regioner.

I december 1993 hade väg- och trafikdivisionen totalt ca 2 100 anställda. Av dessa arbetar 500 på divisionskontoret i Borlänge. På körkorts- och fordonsregistret i Örebro arbetar 170 personer. Resten av personalen återfinns i den regionala organisationen.

I samband med att TSV avvecklades övertog Vägverket 495 personer som sysslar med trafiksäkerhetsfrågor och som i dag återfinns inom väg- och trafikdivisionen.

5.1 De trafikpolitiska målen

Regeringens bedömning: Vägverket skall fortfarande tillförsäkra att de trafikpolitiska mål som riksdagen har beslutat om kan uppfyllas även i en situation då produktionsdivisionen bolagiserats.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Hearingen: Vägverket anser att bolagiseringen inte får äventyra de övergripande trafikpolitiska målen.

Skälen för regeringens bedömning: Det övergripande målet för trafikpolitiken så som det definierades i det trafikpolitiska beslutet år 1988 är att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Detta mål utvecklas i fem delmål, nämligen:

- tillgänglighet; transportsystemet skall utformas så att näringslivets och medborgarnas grundläggande transportbehov tillgodoses,
- effektivitet; transportsystemet skall utformas så att det bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet,
- säkerhet; transportsystemet skall utvecklas så att det motsvarar högt ställda krav på säkerhet i trafiken,
- miljö; transportsystemet skall utvecklas så att en god miljö och hushållningen med naturresurser främjas,
- regional balans; transportsystemet skall byggas upp så att det bidrar till regional balans.

I 1994 års budgetproposition anförts att riksdagens beslut år 1993 om investeringar i trafikens infrastruktur ligger fast. Detta beslut innebär att Vägverket har ett samlat ansvar för att åstadkomma ett effektivt vägtransportsystem som uppfyller högt ställda krav på säkerhet med hänsyn tagen till miljö och regional balans.

Resultatet av Vägverkets verksamhet mäts i förmågan att nå dessa mål i fråga om framkomliga, säkra och miljöanpassade transporter. Vägverkets uppgift är att inom givna ekonomiska ramar välja att genomföra de åtgärder som är mest kostnadseffektiva och definiera det tillstånd som en väganläggning och trafikstyrningen skall befina sig i för att vara effektiv, säker och miljöanpassad.

Delmålen om tillgänglighet, effektivitet och regional balans berörs inte i sig av en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet även om en helhetssyn är väsentlig inom väghållningen. Arbetet med att bidra till uppfyllelsen av dessa mål ligger till största delen inom myndighets- och beställarfunktionen och har främst sin utgångspunkt i planeringssystemet och de politiska direktiv som ligger till grund för detta.

Delmålet om effektivitet påverkas dock indirekt eftersom målet med en bolagisering är att utnyttja samhällets resurser effektivare.

Delmålen om trafiksäkerhet och en god miljö har däremot en väsentlig bäring på resonemangen om och genomförandet av en bolagisering. Detta till följd av att de uppgifter inom väghållningen som efter en bolagisering kommer att utföras av entreprenörer direkt påverkar dessa båda delmål. Det är av stor vikt att de avtal som träffas mellan beställaren och entreprenören innehåller kraftfulla incitament som tillförsäkrar att trafiksäkerheten upprätthålls, att den negativa miljöpåverkan begränsas och att kvalitén på det utförda arbetet hålls på en hög nivå. Det är viktigt att en dialog blir möjlig mellan trafikanten och den som svarar för skötseln av vägen. Trafikanten måste alltså veta vem det är som på uppdrag av Vägverket sköter den aktuella vägen. Det är också väsentligt att det inom beställarfunktionen finns resurser och system för att upp-

Efter att ha studerat det utvecklingsarbete som för närvarande pågår inom Vägverket med dessa frågor är det vår uppfattning att det går att tillförsäkra att de trafikpolitiska målen uppfylls även i en situation då produktionsdivisionen har bolagiserats. På vissa punkter torde förutsättningarna för detta t.o.m. öka.

Vi vill betona att Vägverket även i en situation med en bolagiserad produktionsdivision har och kommer att ha det yttersta ansvaret för trafiksäkerhet, miljö och framkomlighet. Ett produkt- och tjänsteutvecklingsansvar bör på en fungerande marknad finnas hos entreprenörerna. Miljöanpassade tjänster och produkter bör vara ett väsentligt konkurrensmedel som spelar in vid upphandlingen och vid utarbetandet av kravspecifikationer. Detta bl.a. eftersom byggande och underhåll av vägar medför avgasutsläpp och buller från vägmaskiner, transporter till och från arbetsplatser, miljöpåverkan genom väghållningsmaterial och material i vägkroppar samt slitage på omgivande marker. Vägverket bör utveckla metoder för en väl utvecklad kontroll och uppföljning för entreprenader av drift och underhåll.

5.2 Myndighetsuppgifter och myndighetsutövning

Regeringens bedömning: De myndighetsuppgifter som Vägverket har och den myndighetsutövning som verket utövar påverkas inte av en bolagisering.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Hearingen: ÖCB anser att Vägverkets totalförsvarsuppgifter bör ingå i Vägverkets översyn av problemområden.

Skälen för regeringens bedömning:

– Myndighetsuppgifter

Myndighetsuppgifter är alla de uppgifter som verket skall svara för i enlighet med förordning (1992:1467) med instruktion för Vägverket och andra författningar i vilka Vägverket t.ex. utpekats som tillämpande myndighet. Exempel på myndighetsuppgifter hos Vägverket är att upprätta 10-åriga planer för vägtransportsystemet och att utarbeta normer och standarder inom väg- och trafikområdet. Fullgörandet av sådana uppgifter skall alltid ske utifrån de väg- och trafikpolitiska mål som riksdagen har lagt fast och besluten skall alltid vila på samhällsekonomiska grunder och överväganden. Regeringen har ovan redogjort för att dessa mål och verkets möjligheter att uppfylla dem inte skall förändras i samband med bolagiseringen.

En särskild typ av myndighetsuppgifter är det sektorsansvar som Vägverket har ålagts inom olika områden. Vägverket har i dag, utöver väghållningsuppgifterna, ett samlat ansvar för övergripande frågor som rör trafiksäkerheten. Verket har sedan tidigare ett sektorsansvar för ett miljöanpassat vägtrafiksystem.

Dessutom är Vägverket statens företrädare i frågor som rör kollektivtrafik på väg vilket bl.a. innebär att verket skall tillhandahålla delar av det beslutsunderlag som riksdag och regering behöver för att följa utvecklingen inom området.

Verket har vidare ett samordningsansvar för handikappanpassning av kollektivtrafik liksom ett föreskriftsansvar för handikappanpassning av vägfordon. Vägverket har avslutningsvis ett sektorsansvar för frågor som rör yrkestrafik och internationella transporter.

Regeringen gör bedömningen att de myndighetsuppgifter inkl. det sektorsansvar som Vägverket har inom olika områden och som följer av Vägverkets instruktion och andra författningar inte påverkas vare sig vad gäller omfattning eller innehåll av en bolagisering av produktionsdivisionen. Det finns heller inte någon författningenskyldighet för Vägverket att utföra produktion i egen regi. Det åligger dock Vägverket att, i de fall som produktionsuppgifter utförs av någon annan än verket självt, i avtal reglera beteenden och mål som verket vill uppnå.

– Myndighetsutövning

Vissa delar av Vägverkets myndighetsuppgifter innebär myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses sådan verksamhet som innebär utövning av befogenhet att för enskild bestämma förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd eller annat jämförbart förhållande. Exempel på myndighetsutövning hos Vägverket är fastställande av en arbetsplan i den del som avser hur enskildas rättigheter och skyldigheter påverkas, lösen av mark, avstängning av väg samt förbudsskyltning.

Regeringen har i uppdrag till Vägverket om förbättrad trafiksäkerhet på vägarna föreskrivit att den operativa delen av förarprövarverksamheten tills vidare skall skötas av produktionsdivisionen. Vidare ingår i myndighetsutövningen statsbidragsgivning och försvarsberedskap. Statsbidragsgivningen sköts helt av väg- och trafikdivisionen och berörs därför inte av en bolagisering av produktionsdivisionen. Vägverkets försvarsuppgifter omfattar den verksamhet som skall tillgodose totalförsvarets krav på väghållning vid krigsfara och i krig samt nödvändig planering i fred. Dessa uppgifter innebär myndighetsutövning från Vägverkets sida. Det är angeläget att möjligheterna att upprätthålla väghållningen även vid krigsfara och i krig inte försämras. Vägverket bör därför utreda hur totalförsvarets behov av väghållning praktiskt och organisatoriskt bör lösas i en situation då produktionsdivisionen bolagiseras. Vägverket har för att skydda sin egen verksamhet vid krigsfara och i krig organiserat och utbildat ett driftsvärn. Det finns i huvudsak i produktionsdivisionen. Inför en bolagisering bör frågan om hur driftvärnsarbetet skall organiseras i framtiden även utredas.

I den organisation som Vägverket har sedan den 1 januari 1992 återfinns samtliga myndighetsutövande funktioner inom väg- och trafikdivisionen. Besluten fattas på regional nivå. I den mån det krävs snabba beslut finns särskilda rutiner för detta. Det underlag som behövs för att fatta ett beslut inhämtas bl.a. från kontrakterade entreprenörer.

Vägverkets myndighetsutövning påverkas därmed inte av en bolagisering.

5.3 Avgränsning mellan olika verksamheter

Regeringens bedömning: Inför bolagiseringen uppstår vissa avgränsningsfrågor mellan olika verksamheter i Vägverket. Det bör dock vara möjligt för Vägverket självt att lösa dessa innan en bolagisering genomförs.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Hearingen: Svenska vägföreningen anser att det är viktigt att myndighetsutövningen hålls isär från produktionsverksamheten.

Skälen för regeringens bedömning: Som beskrivits ovan kan myndighetsfunktionen delas upp i myndighetsutövning och övriga myndighetsuppgifter. Enligt vår mening är det av vikt att en sådan uppdelning görs så att en fortlöpande dialog kan föras om hur och av vem de uppgifter som inte innebär direkt myndighetsutövning skall utföras.

Då det gäller uppdelningen av Vägverket och avgränsningen mellan de olika funktionerna kan allmänt sägas att det finns en rad olika avgränsningsfrågor som måste belysas. Det gäller bl.a. myndighetsuppgifternas avgränsning mot produktionsdivisionen resp. mot beställarfunktionen.

Den nuvarande avgränsningen mellan myndighetsfunktionerna och nybyggnadsproduktion är enligt vår bedömning fullt möjlig att tillämpa även med en bolagiserad produktionsdivision.

Däremot finns det i avgränsningen mellan myndighetsfunktionerna och produktionen av drift och underhåll vissa områden som måste uppmärksammas särskilt för att väghållningsfunktionen skall fungera i en situation då drift- och underhållsverksamheten utförs av ett bolag.

Vägverkets väghållansvar regleras i lag och förordning. I den utsträckning denna uppgift innefattar myndighetsutövning kan den inte utan stöd i lag överlåtas på ett aktiebolag eller annat privaträttsligt subjekt. Detta utesluter dock inte möjligheten att Vägverket överlämnar själva utförandet av drift och underhåll samt verkställandet av fattade beslut till ett aktiebolag. Ett bolag kan också förbereda och lämna underlag till beslut som innebär myndighetsutövning. Däremot får ett bolag inte fatta beslut som ankommer på väghållaren eller utan stöd i lag vidta åtgärder som innebär myndighetsutövning.

Det finns några beslutsområden som särskilt bör belysas inför en bolagisering. Det rör sig om uppgifter som måste utföras tämligen

omgående och där det måste utarbetas system för att få ned tiden från det att problemet identifierats till att ett beslut kan fattas och verkställas till ett minimum. Exempel på den här typen av beslut är nattdispenser för tunga fordon vid tjällossning, borttagning av otillåten reklam och övervakning och ingripande i samband med upplag utmed väg. Det bör dock enligt vår uppfattning vara fullt möjligt att finna praktiska lösningar på dessa problem inför en bolagisering utan att behöva delegera rätten att fatta dessa beslut.

Regeringen vill särskilt understryka vikten av att rollen som planerings- och standardföreskrivande myndighet hålls isär från rollen som beställare av väghållningstjänster men att båda aspekterna beaktas i upphandlingsarbetet. De krav som exempelvis följer av målen för trafiksäkerhet och miljö får inte åsidosättas eller reduceras i upphandlingsprocessen.

Det är också viktigt att hålla isär de kommersiella aspekterna från väghållningsaspekterna när det gäller att följa kostnads- och prestanda-utvecklingen. Prisutvecklingen är ju beroende av både konkurrenssituationen, metodutvecklingen och eventuella standardförändringar. Det är viktigt att dessa olika delar hålls isär vid en analys av skilda handlingsalternativ.

I den rapportering som Vägverket skall göra om särskilda problemområden bör dessa frågor om avgränsning mellan verksamheter särskilt uppmärksammas.

5.4 Teknikutveckling

Regeringens bedömning: Vägverket bör ha ett samlat ansvar för den teknikutveckling som är av betydelse för branschen men som inte kan drivas av ett enskilt företag.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Hearingen: Vägverket framhåller vikten av att verket ges möjligheter och förutsättningar att driva och medverka i den teknikutveckling som verket finner rimlig.

Skälen för regeringens bedömning: Inom produktionsdivisionen bedrivs i dag ett omfattande metod- och produktutvecklingsarbete. Delar av detta arbete är en naturlig del av den affärsmässiga utvecklingen inom produktionsdivisionen och skall naturligtvis skötas och bekostas av denna på strikt affärsmässiga grunder.

Det är emellertid viktigt att även projekt som inte är motiverade ur ett enskilt företags perspektiv men som till sin karaktär är teknikdrivande inom branschen kommer till stånd. Sådana projekt kan i slutändan komma hela anläggningsbranschen till godo och därigenom bidra till att utveckla dess produktivitet och effektivitet.

Vår uppfattning är att Vägverket i sin roll som statlig väghållare och beställare av väghållningstjänster bör ha ett ansvar för att driva den

tekniska utvecklingen framåt inom sitt område. Till en del bör detta kunna ske genom de incitament som följer av en mer frekvent användning av funktionsentreprenader. Regeringen erinrar i sammanhanget om vad som anfördes i 1993 års forskningspolitiska beslut (prop. 1992/93:170, bet. 1992/93:TU34, rskr. 1992/93:397) om att Vägverket inom sitt verksamhetsområde bör ha ansvar för övergripande forskning av tillämpad karaktär.

Det finns dock teknik som enbart kan utvecklas och bäras av den samlade väghållningen. Ett exempel på ett sådant projekt är utvecklingen av Vägverkets väglagsinformationssystem (VVIS). Vägverket bör även fortsättningsvis ha ett särskilt ansvar för att denna typ av projekt kommer till stånd.

Vägverket har också medverkat i teknikutvecklingen inom väginformatikområdet vilken syftar till att med modern informationsteknologi och utrustning skapa ett säkrare, effektivare och miljövänligare vägtransportsystem. Genom projektet ARENA, tidigare Försöksområde Västsverige, har Vägverket skapat ett samarbete mellan myndigheter, industri och andra organisationer för att genomföra fältförsök inom området för informationsteknologi. ARENA startade den 1 januari 1990 och sorterar under väg- och trafikdivisionen. Målet med ARENA är att skapa miljövänligare, säkrare och effektivare vägtransporter, stimulera teknikutvecklingen på området, förbättra servicen för trafikanterna och ge Vägverket nya affärsmöjligheter. Regeringen anser att denna typ av verksamhet är mycket värdefull för att skapa ett bättre vägtransportsystem.

När det gäller att utveckla denna typ av verksamhet i bolagsform återkommer regeringen med sina överväganden i avsnitt 7.2.

6 Beställarfunktionen

6.1 Bakgrund: Beskrivning av nuvarande beställarfunktion och upphandlingsformer

- Beställarfunktionen

Under år 1993 beställde Vägverkets väg- och trafikdivision i sin egen skap av statlig väghållare tjänster för drygt 13 miljarder kronor på anläggningsmarknaden. Av den totala produktionen fick den egna produktionsdivisionen beställningar motsvarande 8 miljarder kronor eller drygt 60 %. Under år 1994 beräknas den totala beställningsvolymen uppgå till 11,7 miljarder kronor.

Regeringen har tidigare redogjort för de mål som lagts fast för i vilken takt konkurrensutsättningen av Vägverkets produktionsverksamhet skall genomföras. Målen innebär bl.a. att väg- och trafikdivisionen under år 1993 skulle upphandla minst 75 % av Vägverkets totala nyinvesteringar i konkurrens. Under år 1994 skall 100 % av nyinvestering-

arna upphandlas i konkurrens. Motsvarande siffra för drift och underhåll skall under år 1994 uppgå till 50 %.

Det faktiska utfallet innebär att väg- och trafikdivisionen under år 1993 upphandlade 60 % av nyinvesteringarna i konkurrens. Motsvarande siffra för drift- och underhållsproduktionen var 43 %.

Av väg- och trafikdivisionens 2 100 anställda arbetar 185 personer på regional nivå med direkta beställaruppgifter. Vidare arbetar några av de som är anställda på divisionskontoret med stöd eller stödjande uppgifter till den operativa beställarfunktionen.

- Upphandlingsprocessen för nybyggande

Generalentreprenaden är den entreprenadform som tillämpats mest inom Vägverket vid upphandling av nyproduktion. Denna entreprenadform innebär att beställaren svarar för planering och projektering av objektet. Därefter upphandlas en generalentreprenör som svarar för produktionen och som i sin tur upphandlar underentreprenörer för olika delar av det totala åtagandet. Denna typ av entreprenad innebär att beställaren i samband med upphandlingsprocessen i hög grad preciserar hur produktionen skall utföras.

Vid s.k. delad entreprenad delas ett objekt upp i ett antal delar eller ett antal olika typer av entreprenader. Beställaren svarar själv för ledning, samordning och kontroll av de olika delentreprenaderna. Objektet är vanligtvis färdigprojekterat innan upphandlingen görs. Denna entreprenadform kräver att beställaren har förhållandevis omfattande egna resurser för planering, samordning och kontroll av produktionen.

En alternativ entreprenadform som utnyttjats allt mer under de senaste åren är totalentreprenaden. Här upphandlas både projektering och byggande i ett sammanhang. Upphandlingen är funktionsinriktad vilket innebär att beställaren så långt det är möjligt försöker precisera det förväntade resultatet i funktionella termer.

Det finns en strävan inom Vägverket att utvidga totalentreprenaden till en funktionsentreprenad vilket innebär att entreprenören förutom byggandet av en väg även svarar för underhållet av vägen under en förhållandevis lång garantitid efter färdigställandet. Genom detta förfarande försöker beställaren säkerställa att kvaliteten vid nyproduktionen är tillfredsställande. Den sistnämnda entreprenadformen ger alltså utrymme för ökat ansvarstagande för kvalitén och bör leda till produktivtetsvinster.

- Upphandlingsprocessen för drift och underhåll

Utvecklingen av entreprenadformer för drift och underhåll befinner sig i ett intensivt skede till följd av att denna verksamhet som tidigare i allt väsentligt utförts i egen regi numera upphandlas i allt större utsträckning. Centrala frågeställningar i detta utvecklingsarbete är kontrakts-

tidens längd, avgränsning av geografiska områden, entreprenörernas erfarenhet, branschkännedom och driftkompetens.

I dag upphandlas drift och underhåll i princip som en sammanhållen upphandling för ett geografiskt område eller för det mer trafikerade vägnätet inom ett område.

Försök med funktionsentreprenader görs t.ex. i form av ett s.k. grundpaket för drift och underhåll som omfattar vinterväghållning, servicearbeten och löpande underhåll för avgränsade geografiska områden. Vid en sådan upphandling är det av särskild vikt att beskriva funktionskraven så exakt att man kan mäta och följa upp hur entreprenören utför sina åtaganden. De hittills gjorda försöken lovar dock gott inför framtiden.

6.2 Utveckling av beställarfunktionen

Regeringens bedömning:

- Utvecklingen av beställarorganisationen är av avgörande betydelse för att skapa goda marknadsförutsättningar så att Vägverket som en kompetent beställare skall kunna bidra till att uppfylla riksdagens trafikpolitiska mål och bidra till att utveckla marknaden.
- I de fall marknaden av olika anledningar i vissa avseenden fungerar bristfälligt bör beställaren påverka marknaden enbart genom det sätt på vilket man utformar och genomför sitt beställarbete och inte genom att t.ex. sätta in egna produktionsresurser.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Hearingen: Vägverket anför att verket har en begränsad erfarenhet av att handla upp tjänster inom drift och underhåll och att utvecklingen av beställarkompetensen är avgörande för möjligheterna att genomföra en bolagisering. Länsstyrelsen i Norrbottens län, Rail Forum Sweden, RRV, Statsanställdas förbund och Konkurrensverket anför att det finns brister i Vägverkets beställarkompetens för drift och underhåll och att denna bör byggas upp inför en bolagisering. Rail Forum och VTI framhåller vikten av att det finns ansvar och kompetens för den långsiktiga forskningen hos beställarorganisationen.

Skälen för regeringens bedömning: Utgångspunkten för all beställarverksamhet bör vara att resultatet av verksamheten skall bidra till uppfyllelsen av de trafikpolitiska mål som vi tidigare redogjort för. Kraven på de tjänster och produkter som upphandlas måste därför läggas fast innan anskaffningsprocessen inleds. Kvaliteten på tjänster och produkter skall fastställas utifrån ett samhällsekonomiskt och trafikpolitiskt betraktelsesätt. Utifrån dessa grundförutsättningar skall sedan

en upphandling genomföras med beaktande av kraven på affärsmässighet och objektivitet.

Fr.o.m. den 1 januari 1994 regleras all offentlig upphandling av den nya lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Lagen ger stöd för en affärsmässig och objektiv upphandlingsprocess vilket ger beställarfunktionen den frihet i utformningen av upphandlingsarbetet som den behöver för att uppnå bl.a. de trafikpolitiska mål som ligger till grund för arbetet.

Utvecklingen av beställarfunktionen inom Vägverket är av avgörande betydelse vid genomförandet av en bolagisering av produktionsdivisionen och ett fullständigt konkurrensutsättande av verksamheten.

Det nya styrsystemet inom Vägverket vilar på att det råder konkurrens på marknaden och att marknaden förmår att utveckla effektivare produkter och tjänster. Det är därför en viktig uppgift för Vägverket som stor beställare att bevaka och analysera entreprenadmarknaden och dess utveckling. Denna uppgift bör utföras i samarbete med de konkurrensvårdande myndigheterna. Brister i konkurrensen måste identifieras och analyseras för att rätt åtgärder skall kunna vidtas.

Beställarens val av upphandlingsstrategi är, framför allt vad gäller drift och underhåll, av avgörande betydelse för hur marknaden utvecklas. Beställaren bör enligt vår uppfattning aktivt arbeta för att driva fram nya konstellationer som kan bredda marknaden för drift- och underhållstjänster. Utgångspunkten för detta är samhällets vilja att försäkra sig om att de medel som förbrukas inom vägsektorn utnyttjas så effektivt som möjligt. Genom en ökad konkurrens på en marknad med fler aktörer är det lättare att försäkra sig om att priserna speglar ett effektivt resursutnyttjande.

För att beställarfunktionen i sitt arbete konsekvent skall agera för att påverka marknadens funktion krävs att beställarens kompetens vad gäller affärsmässighet och objektivitet hålls på en hög nivå. Detta är särskilt viktigt på drift- och underhållssidan där Vägverkets produktionsdivision i dagsläget helt dominerar marknaden. Vägverket bör därför till bolagiseringstillfället ha stärkt sin beställarkompetens så att en effektiv upphandling kan ske av det samlade behovet av väghållningstjänster och -produkter med utgångspunkt i uppfyllandet av de trafikpolitiska målen.

Regeringen vill särskilt understryka att i de fall marknaden av olika anledningar i vissa avseenden fungerar bristfälligt beställaren bör påverka marknaden enbart genom det sätt på vilket man utformar och genomför sitt beställararbete och inte genom att t.ex. sätta in egna produktionsresurser.

En mycket viktig del i utvecklingen av beställarfunktionen är arbetet med att hitta effektiva övervakningssystem. Sådana system är en förutsättning för att säkerställa att den produktion som beställts svarar mot önskade resultat. Vi vill även i detta sammanhang påpeka fördelarna med att utnyttja närheten mellan trafikant och entreprenör i övervakningen av det utförda arbetet.

7.1 Bakgrund: Den nuvarande verksamheten

Vägverket utför i dag vissa delar av sin verksamhet i bolagsform. Denna verksamhet består av:

- finansiell verksamhet i anslutning till avgiftsfinansierade väg- och broprojekt inom Vägverkets Investerings Aktiebolag Väginvest (Väginvest),
- utvecklingsverksamhet inom Road Survey Technology Sweden AB (RST),
- försäljning av kunnande inom Swedish National Road Consulting AB (SweRoad).

Dessutom förvaltar Vägverket hälften av statens aktier i Svensk-Danska broförbindelsen SVEDAB Aktiebolag (SVEDAB). Detta bolag har bl.a. till uppgift att svara för verksamhet avseende anslutningarna till den fasta Öresundsförbindelsen. Mot bakgrund av de särskilda förutsättningar som gäller för SVEDAB ingår bolaget dock inte i de fortsatta övervägandena.

Organisationen av Vägverkets bolagsverksamhet framgår av nedanstående figur.

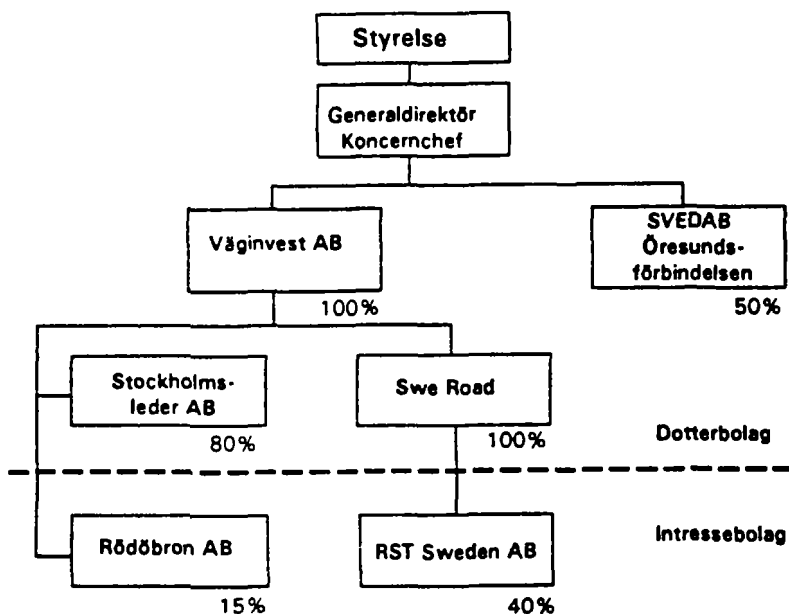


Fig. 1. Vägverkets bolagsverksamhet

- Väginvest

Väginvest bildades vid årsskiftet 1990/91. Syftet med bolaget var då att hålla samman de hel- och delägda bolag som bildas för att sköta finansieringen av väg- och broprojekt som skall bekostas med vägavgifter.

Väginvest är ett holdingbolag för Vägverkets samtliga dotterbolag och intressebolag med undantag för SVEDAB. Bolaget bedriver också viss utredningsverksamhet. Väginvest äger och förvaltar statens andel av aktierna i Stockholmsleder AB (80 %), Rödöbron AB (15 %) och SweRoad (100 %). Väginvest har 7 stycken anställda.

- Stockholmsleder AB och Rödöbron AB

Staten har i dag andelar i två projektfinansieringsbolag. I Stockholmsleder AB (SLAB) äger staten 80 % av aktierna. De resterande 20 % av SLAB ägs av Stockholms kommun. SLAB utgör en del av den samlade organisationen för genomförandet av väginvesteringarna i det s.k. Dennispaketet. SLAB svarar för finansieringen av dessa investeringar samt för den totala ekonomiska avstämningen och uppföljningen av Dennispaketets väginvesteringar.

Staten äger även 15 % av projektfinansieringsbolaget Rödöbron AB. Detta bolag har bildats för att anlägga en avgiftsfinansierad broförbindelse i Storsjön i Jämtland. Övriga aktieägare är tre kommuner som var och en äger 15 % av aktierna i bolaget. De resterande 40 % av bolaget ägs av sex privata intressenter.

- SweRoad

SweRoad utvecklar och driver sedan drygt tio år tillbaka internationell konsultverksamhet inom väg- och trafikområdet.

SweRoad exporterar det svenska vägväsendets kunnande, främst till utvecklingsländer i tredje världen. Bolagets uppdrag omfattar främst organisations- och verksamhetsutveckling men bolaget anlitas också för att kontrollera och övervaka olika vägprojekt.

Bolagets uppdrag finansieras av de svenska biståndsorganen SIDA och Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) samt via Världsbanken och olika regionala utvecklingsbanker. En viss andel rent kommersiella uppdrag finns också.

SweRoad har tio fast anställda och övrig personal rekryteras och kontrakteras på projektbasis från i huvudsak Vägverket, svenska konsultföretag och Svensk Bilprovning. För närvarande sysselsätter SweRoad ca 100 årsarbetskrafter.

SweRoads uppdragsvolymer har kontinuerligt vuxit och utvecklingen av bolagets resultat har varit stabil. Under år 1992 uppgick omsättningen till 71 miljoner kronor. Bolagets soliditet uppgick vid utgången av samma år till ca 45 %.

- RST

RST är ett högteknologiföretag som bildades år 1986. 40 % av bolagets aktier förvaltas av SweRoad och RST är därmed att betrakta som ett intressebolag för Vägverket. De övriga ägarna är Volvo Transport AB och AB Färdig Betong som vardera äger 30 % av bolaget.

RST:s varu- och tjänsteutbud består av mätningar av vägars och gators tillstånd samt olika programvaror för dataöverföring och åtgärdsplanering till följd av den information som samlats in vid mätningarna. RST tillhandahåller även vissa konsulttjänster.

RST har i moderbolaget 24 fast anställda. Dessa resurser kompletteras med säsongs- och korttidsanställd personal inom själva mätverksamheten.

RST har tidigare agerat på ett förhållandevis stort antal marknader. I dagsläget är man dock i första hand inriktad på Norden, övriga Europa, Nordamerika och Australien. Bolagets största kund är det svenska Vägverket som svarar för 56 % av bolagets intäkter från mätverksamhet. Verksamheten i Nordamerika bedrivs av ett helägt dotterbolag med 24 anställda. I Australien bedrivs verksamheten i ett delägt dotterbolag med 5 anställda. RST:s andel i detta bolag uppgår till 75 %. Verksamheten på övriga internationella marknader bedrivs direkt av RST i Sverige.

År 1992 var resultatet i RST-koncernen 1,8 miljoner kronor och omsättningen 79 miljoner kronor vilken fördelades på följande sätt mellan de olika marknaderna:

Sverige	69 %
Nordamerika	22 %
Västeuropa	4 %
Australien	3 %
Östeuropa	1 %
Mellanöstern	1 %

Förutom dotterbolagen i Nordamerika och Australien har RST ett antal hel- och delägda dotterbolag vilket innebär följande struktur för hela koncernen:

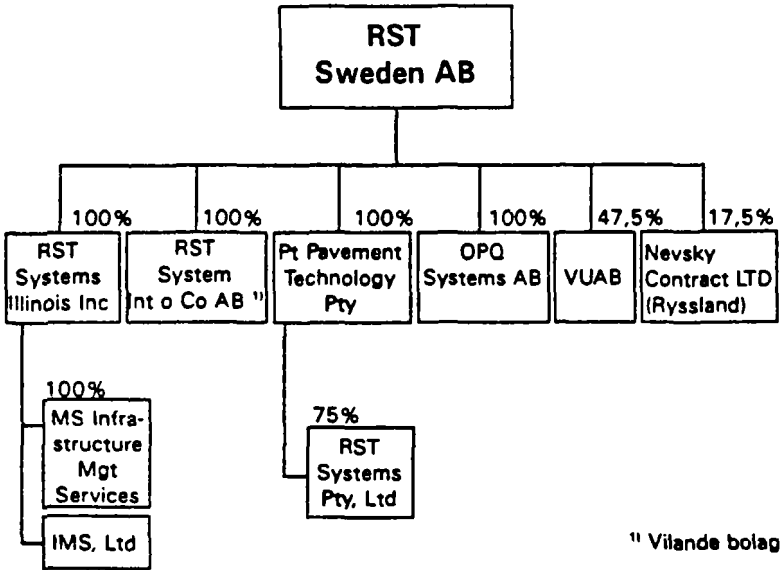


Fig. 2. Struktur och ägarandelar i RST-koncernen

Inom koncernen av OPQ Systems AB bedrivs det huvudsakliga utvecklingsarbetet. VUAB Vägundersökningar AB (VUAB) är ett bolag som ägs tillsammans med PEAB. Dess verksamhetsidé är att marknadsföra mätningar av vägars och gators tillstånd för kommunerna. RST:s styrelse har beslutat att avveckla bolagets engagemang i VUAB så snart lämpligt tillfälle ges. I det av RST helägda dotterbolaget PT Pavement Technology Pty bedrivs för närvarande ingen verksamhet.

7.2 Regeringens överväganden för bolagen

Regeringens förslag:

- SLAB:s verksamhet bör även fortsättningsvis bedrivas i bolagsform för att ge väginvesteringarna i Stockholm en för staten som helhet så förmånlig finansiering som möjligt. Bolaget bör ha en nära koppling till Vägverket.
- Rödöbron AB:s verksamhet bör vara oförändrad då den nuvarande konstruktionen är en förutsättning för projektets överlevnad och övriga intressenters medverkan.
- SweRoads verksamhet bör bedrivas i bolagsform. Det bör ha en organisatorisk koppling till Vägverket då det dels öppnar upp vissa marknader för bolaget dels ger en ökad legitimitet till bolagets verksamhet.
- Vägverket skall under år 1994 redovisa en plan för hur Vägverkets ägandeengagemang i RST successivt kan minskas. Hänsyn skall tas till pågående utvecklingsarbete, god affärs-mässighet i genomförandet, övriga delägares intressen samt framväxten av en fungerande marknad med konkurrens. För att underlätta en rationell omstrukturering bör därför regeringen bemyndigas att avyttra aktier i RST.
- Regeringen kommer att ge Vägverket i uppdrag att inkomma med de förslag till ändringar av bolagsordningarna för Vägverkets bolag som är nödvändiga till följd av regeringens förslag. I uppdraget kommer en översyn av Vägverkets samtliga bolag att ingå.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslog att ett nytt dotterbolag, Vägkredit AB, bildas vars uppgift skall vara att förvalta aktier och tillvarata ägarintressen i de projektfinansieringsbolag som är knutna till Vägverket. Vidare föreslog kommittén att Vägverket skulle inkomma med ett förslag på hur verksamheten i RST borde omstruktureras samt att RST:s aktier borde förvaltas av Väginvest. I övrigt överensstämmer kommitténs förslag med regeringens förslag.

Hearingen: Vägverket anser att det inte föreligger några sakskäl för att ompröva SweRoads, SLAB:s och Rödöbrons verksamheter och ägande samt att verket bör kvarstå som ägare för RST då det är för tidigt att bryta samarbetet med övriga aktörer. Beträffande utvecklingsprojekt bör Vägverket ges möjlighet att inträda som delägare i ett projekt i bolagsform. Vidare bör Vägverket, genom Väginvest, ges ett fullständigt ägaransvar och handlingsfrihet för kommersiellt inriktade hel- och delägda dotter- och intressebolag. RRV anser att staten bör överväga möjligheterna att skapa tillräcklig insyn och kontroll i bolagen genom att t.ex. utnyttja befintliga konsortialavtal.

Skälen för regeringens förslag: Skälen till att driva bolagsverksamhet inom Vägverket är att det från Vägverkets utgångspunkter är viktigt

att de nya idéer och tekniker som utvecklas inom verket kan kommersialiseras. Detta inte enbart för att få tillbaka nedlagda utvecklingskostnader utan också för att etablera en fungerande marknad för de produkter och tjänster som den egna organisationen behöver handla upp. Det ligger dock inte i Vägverkets intresse att *inom* verket bedriva verksamhet som har affärsmässiga förutsättningar. Verksamhet som är knuten till verket och som har sitt ursprung i *kunnande* och utveckling inom verket bör i den mån den är kommersiellt gångbar bolagiseras. Detta under förutsättning att den bedöms ha möjligheter att överleva i bolagsform.

Ett annat skäl för att välja bolagsformen för viss verksamhet, framför att bedriva den inom verket, är om verksamheten bedrivs i konkurrens med privata företag. Genom bolagsformen klargörs verksamhetens affärsmässiga status och risken för att verksamheten subventioneras med statliga medel, utan att detta öppet redovisas, undanröjs.

En gemensam förutsättning för samtliga bolag som bedrivs i anslutning till Vägverket bör vara att den verksamhet som bedrivs inom bolagen skall vara tydligt avgränsad från Vägverkets ordinarie verksamhet samtidigt som den bidrar till att uppfylla verkets övergripande mål och uppgifter. Finns inte denna koppling skall Vägverkets engagemang i bolagen avvecklas.

Det är också av yttersta vikt att det risktagande som är förenat med en bolagsverksamhet är tydligt och att detta risktagande är mycket begränsat. Går inte risktagandet att begränsa bör bolagsverksamheten inte bedrivas i anslutning till Vägverket.

Vidare bör den verksamhet som skall kunna bedrivas i bolagsform med staten som hel- eller delägare ha en affärsidé som kan ge ett tillräckligt överskott för finansiering och fortsatt utveckling av verksamheten.

Bolaget måste också kunna bedrivas och överleva under samma förutsättningar som ett privat bolag i samma bransch. Vidare är det ett väsentligt krav att bolaget har fler uppdragsgivare än Vägverket.

Genom en bolagisering uppnås, då det gäller styrningen, en renodling och avgränsning av verksamheten beträffande redovisning, resurser samt ansvar och befogenheter. En sådan avgränsning är viktig inte minst för att bedöma en verksamhets affärsmässiga förutsättningar och utveckling.

Frågan om avgränsning av verksamheten kan ses som ett av huvudmotiven för att bedriva *väg- och brofinansieringsprojekt i bolagsform*. Genom att bolagisera dessa projekt är det lättare för utomstående att försäkra sig om att staten inte subventionerar vägar och broar som skall finansieras med avgifter. Detta gäller naturligtvis under förutsättning att de eventuella statsgarantier som har ställts ut för projektet inte löses ut.

I de projektfinansieringsbolag som hittills har bildats tillsammans med intressenter som inte tillhör den statliga sfären har naturligtvis bolagsformen varit en förutsättning för ett delat engagemang och ägarskap.

Då det gäller *bolag som utvecklar en teknik eller ett kunnande* som ursprungligen tagits fram inom verket anser regeringen att det skall läggas fast mycket bestämda och strikta regler för Vägverkets eventuella

engagemang i sådana bolag. Utgångspunkten skall alltid vara att staten skall avveckla sitt ägande och sitt engagemang i den här typen av utvecklingsbolag.

Vägverket bör driva utvecklingen av en idé eller en teknik så långt att det är möjligt att göra en affärsmässig kalkyl över projektet som visar om idén är kommersiellt möjlig. Om så är fallet och ett bolag har bildats för projektet bör Vägverket avsluta sitt engagemang i detta snarast.

Innan ett bolag bildas är det mycket viktigt att utvecklingsprojektet utsätts för en genomgripande kommersiell granskning i syfte att bl.a. säkerställa att projektet har tillräckliga affärsmässiga förutsättningar. Inget projekt inom Vägverket skall bolagiseras utan att det finns en eller flera utomstående delägare som är intresserade av att driva projektet vidare. I samband med att ett nytt utvecklingsbolag bildas bör formerna för Vägverkets engagemang i bolaget klarläggas. Vägverket bör vid denna tidpunkt överväga och sätta upp mål för verkets engagemang i bolaget. Vägverkets engagemang i ett bolag bör endast omfatta perioden fram till den tidpunkt då idén är kommersiellt möjlig att avyttra.

Regeringen erinrar i sammanhanget om att riksdagens bemyndigande krävs för Vägverket för att starta bolag.

Regeringens principiella inställning är, som tidigare nämnts, att statlig verksamhet inte skall bedrivas i bolag som organisatoriskt ligger under en myndighet om det inte finns särskilda skäl som talar för detta. När det gäller vissa av Vägverkets dotter- och intressebolag finns det dock särskilda skäl för att dessa skall ligga kvar under Vägverket.

Vi återkommer till dessa skäl i de förslag beträffande de olika bolagen som lämnas nedan och som görs mot bakgrund av regeringens nu redovisade generella överväganden.

- SLAB

En av de grundläggande tankarna med SLAB var att bolaget självt skulle disponera de intäktsströmmar som kom från bilavgifter i samband med genomförandet av Dennispaketet.

Dessa avgifter betraktas i dag som en skatt (vägtull) och kommer efter en uppbörd hos Vägverket att levereras in till staten. Vägverket kommer därefter att erhålla anslag som motsvarar vägavgifterna och med hjälp av dessa skall verket svara för återbetalningen av de lån som SLAB tagit upp och vidareförmedlat till Vägverket för att finansiera de i Dennisöverenskommelsen beslutade väginvesteringarna.

Det främsta argumentet för att i dag bedriva SLAB:s verksamhet i bolagsform är bedömningen att denna organisationsform ger bättre förutsättningar att erhålla fördelaktiga lånevillkor på marknaden. Ett bolag som bildats för ett speciellt infrastrukturellt projekt bedöms av Riksgäldskontoret ha möjligheter att attrahera andra långivare än de som normalt lånar ut pengar till Riksgäldskontoret. Bolagsformen ger också möjligheter till andra löptider på lånen än vad som är brukligt vid statlig upplåning.

Även möjligheten att särredovisa, avgränsa och följa upp projektet blir bättre när det bedrivs i bolagsform. Det blir lättare att försäkra sig om att projektet inte till någon del finansieras och bekostas med medel som är avsatta för andra uppgifter inom Vägverket eller att vägtullarna används till andra ändamål än vad som är överenskommet i Dennisupp-görelsen.

Sammantaget talar möjligheten till förmånligare finansiering och en bättre avgränsning av verksamheten för att SLAB bör ha en stark koppling till Vägverket.

- Rödöbron AB

Rödöbron AB har en annan situation än SLAB. Dels handlar det här om ett minoritetsägande från statens sida, dels är det en ny bro för vilken bolaget självt disponerar de avgifter som tas upp inom ramen för projektet. Det statliga åtagandet omfattar i detta projekt inte garantier för de lån som bolaget har tagit upp.

Bolagsformen är här en absolut förutsättning för det regionala engagemanget i projektet. Enligt regeringens uppfattning är det naturligt att Vägverket deltar i den här typen av projekt.

- SweRoad

SweRoad har tillkommit för att ge Sverige möjlighet att exportera främst det organisatoriska kunnande som finns inom vägsektorn.

Enligt kommitténs bedömning har verksamheten inom SweRoad utvecklats på ett tillfredsställande sätt. Bolaget är i dag en mogen organisation med goda affärsförutsättningar. Regeringen delar kommitténs bedömning.

Mot bakgrund av den utveckling och det resultat som SweRoad hittills har uppvisat finns det därför inte någon anledning att överväga en annan konstruktion eller ett alternativt huvudmannaskap för bolaget. För SweRoads fortsatta överlevnad är det helt nödvändigt att ha en nära koppling till Vägverket. Dels öppnar en sådan koppling upp vissa marknader för bolaget, dels ger det en ökad legitimitet till bolagets verksamhet. Rekryteringen av personal från Vägverket underlättas också betydligt av det faktum att SweRoad är ett dotterdotterbolag till verket via ägandet av Väginvest.

I de generella övervägandena ovan har regeringen dock anfört att ett bolag som ägs av staten bör arbeta under affärsmässiga förhållanden och ha förutsättningar som liknar ett privat bolag i samma bransch. Därmed borde det också finnas intresse för andra intressenter att delta i SweRoads verksamhet. Vägverket bör därför överväga ett breddat ägande i SweRoad.

Om verksamhetsidén för SweRoad inte ändras kommer det inte att uppstå något nytt behov av kapital i bolagets verksamhet. Detta påstående baseras på det faktum att utvecklingen för bolaget har varit stabil

över en längre period och att man i dag har mycket väl utarbetade kanaler gentemot uppdragsgivarna på sin marknad. Det finns heller ingenting som tyder på att omfattningen av uppdragen på denna marknad skulle minska under den närmaste framtiden.

- RST

Som vi tidigare anfört är det mycket viktigt att en utvecklingsidé som är etablerad i form av ett projekt, innan den ombildas till bolag, utsätts för en genomgripande kommersiell granskning.

Vid överväganden om RST måste naturligtvis hänsyn tas till att Vägverket via SweRoad endast äger 40 % av bolaget.

Den mätverksamhet som RST utför för Vägverket utgör underlag för bl.a. resursfördelning och åtgärdsval inom väghållningen men har också betydelse för hela beställarverksamheten.

Mot bakgrund av den beskrivning av RST som gjorts tidigare finns det dock skäl att anpassa bolagets struktur, i synnerhet vad gäller den internationella delen. Bl.a. kan ifrågasättas om det ligger i Vägverkets intresse att Vägverket skall förvalta statens andelar i ett bolag som bedriver affärsverksamhet på så avlägsna marknader som det här är fråga om. Risken i dessa verksamheter måste ställas mot möjligheterna att få tillbaka nedlagda utvecklingskostnader. Det förhållandevis stora antalet helägda dotterbolag inom RST-koncernen kan också ifrågasättas.

Enligt vår bedömning bör de generella regler för utvecklingsbolag som vi har redovisat tidigare även gälla för RST:s nuvarande verksamhet. Regeringen avser därför att uppdra åt Vägverket att under år 1994 redovisa en plan för hur statens ägarengagemang i RST successivt kan minskas. Regeringen bör dock redan nu bemyndigas avyttra statens aktier i RST.

Med anledning av regeringens förslag om en minskning av statens engagemang i RST vidtar inte regeringen någon åtgärd med anledning av kommitténs förslag om att RST:s aktier bör förvaltas av Väginvest i stället för av SweRoad.

- Väginvest

Väginvests verksamhet bör, som hittills, bedrivas som ett holdingbolag med viss utredningsverksamhet. Väginvest bör ha en styrelse med externa inslag som kan bidra med affärsmässig erfarenhet och med kompetens och erfarenhet vad gäller projektutveckling. Regeringen bör utse styrelseordförande i Väginvest. Kommitténs förslag om att bilda ett särskilt holdingbolag, Vägkredit AB, anser regeringen inte är i enlighet med regeringens generella principer och det finns inte heller skäl att föreslå ett undantag.

Regeringen kommer att ge Vägverket i uppdrag att inkomma med de förslag till ändringar av bolagsordningarna för Vägverkets bolag som är nödvändiga till följd av regeringens förslag. I uppdraget kommer en

8 Tidsplan

Regeringen har tidigare redogjort för hur arbetet inom Vägverket bör bedrivas fram till dess att produktionsdivisionen bolagiseras den 1 januari 1996. Detta arbete kan sammanfattas i följande punkter:

- produktionsdivisionen skall fullfölja sitt effektiviseringsprogram och stärka sitt marknads- och affärskunnande så att en bolagisering av divisionen kan genomföras per den 1 januari 1996,
- väg- och trafikdivisionen skall genomföra ett effektiviseringsprogram och stärka sin beställarkompetens så att effektiv upphandling kan ske av det samlade behovet av väghållningstjänster och produkter med utgångspunkt i uppfyllandet av de trafikpolitiska målen,
- Vägverkets generaldirektör ges det samlade ansvaret för att i samråd med sin styrelse genomföra dessa åtgärder.

Arbetet med att förbereda bolagiseringen skall löpande rapporteras till regeringen. Detta för att regeringen skall kunna följa arbetet och informera riksdagen om den förändringsprocess som pågår.

Regeringen avser sammanfattningsvis att även ge Vägverket följande uppdrag:

- Vägverket skall komma in med en inventering av de uppgifter som måste lösas innan en bolagisering kan genomföras samt utarbeta en plan för hur arbetet skall genomföras och när de olika delmomenten skall vara klara. Denna plan bör bl.a. inkludera
 - * de ekonomiska och finansiella momenten
 - * avgränsningsfrågor
 - * hur och i vilken takt neddragningen av personalresurser skall genomföras
 - * hur miljö- och trafiksäkerhetsaspekter tillvaratas.
- Vägverket skall redovisa förutsättningarna för och möjliga konsekvenser av ett utvidgat bemyndigande för verksamhetsområdet.
- Vägverket skall med utgångspunkt från behovet av väghållning inom totalförsvaret lämna förslag till regeringen om hur detta praktiskt och organisatoriskt bör lösas i en situation då produktionsdivisionen bolagiseras. Härvid bör också beaktas hur driftvårnsarbetet skall organiseras i framtiden.

- Vägverket skall för regeringen redovisa förslag till förändringar av bolagsordningarna för Vägverkets bolag. Prop. 1993/94:180
- Vägverket skall under år 1994 presentera en plan för regeringen över hur statens ägarengagemang i RST kan minskas.

Vägverket bör vid följande tillfällen rapportera till regeringen om det arbete som fullföljts och om de problem som återstår att lösa: den 1 september 1994, den 1 februari 1995 och den 1 juni 1995.

9 Bolagisering av Banverkets industridivision

I 1993 års budgetproposition redovisades regeringens överväganden om en bolagisering av Banverkets industridivision. Med anledning härav har en arbetsgrupp under året arbetat med att föreslå nödvändiga åtgärder och förslag inför en bolagisering av industridivisionen samt redovisa konsekvenserna av dessa.

Arbetsgruppen kommer att arbeta vidare med vissa frågor och regeringen avser att senare återkomma till riksdagen med ställningstagande i denna fråga.

Sammanfattning av betänkandet På väg (SOU 1994:15) av Kommittén om bolagisering av Vägverkets produktionsdivision m.m.

Prop. 1993/94:180
Bilaga 1

Konkurrens inom ett område anses allmänt leda till en effektivare verksamhet och högre produktivitet. Detta var en av utgångspunkterna när riksdagen efter förslag från regeringen år 1993 beslutade att Vägverkets produktionsverksamhet successivt skall konkurrenssättas och att verksamheten skall bolagiseras.

Flera förutsättningar måste uppfyllas för att det skall gå att genomföra en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet. De problemområden som i dag kan identifieras rör i allt väsentligt drift- och underhållsverksamheten. Verkets beställarkompetens och metoderna för upphandling av väghållningstjänster samt uppföljning och kontroll av denna verksamhet måste utvecklas så att målen för trafiksäkerhet och miljö kan säkerställas. En annan förutsättning för att produktionsverksamheten skall kunna bolagiseras är att marknaden för väghållningstjänster fungerar tillfredsställande. Vidare måste formerna för samverkan, mellan Vägverkets myndighetsutövning och fristående entreprenörer som utför väghållningstjänster, utvecklas.

Det är enligt vår uppfattning möjligt att uppfylla de förutsättningar och lösa de problem som vi angivit ovan. Vägverkets produktionsdivision bör därför bolagiseras den 1 januari 1996. Tidpunkten möjliggör en utveckling av Vägverkets beställarkompetens vilket kommer att bidra till en fungerande marknad för upphandling av väghållningstjänster. Under tiden fram till den 1 januari 1996 skall det rationaliserings- och effektiviseringsarbete som för närvarande pågår inom produktionsdivisionen intensifieras. Målet är att en fullständig resursanpassning skall vara genomförd före den 1 januari 1996. Divisionen bör bolagiseras som en sammanhållen enhet.

Vår uppfattning är vidare att de beslut om konkurrensutsättning av Vägverkets produktionsverksamhet som riksdag och regering redan har fattat kommer att få en helt avgörande betydelse för verksamhetens fortsatta utveckling. Genom konkurrensutsättningen kommer organisationen att tvingas anpassa sig till de förhållanden som råder på anläggningensmarknaden i stort. Detta kommer bl.a. att leda till en anpassning av resurser och kostnader inom produktionsdivisionen.

För att det nybildade bolaget långsiktigt skall kunna överleva måste det förutom genomförandet av den interna resursanpassningen även ges rimliga övergångsförutsättningar. En del i detta är att bolaget, med avsteg från de principer som tidigare lagts fast av riksdag och regering, endast bör ta över den del av pensionsskulden som avser den personal som vid bolagiseringstillfället är aktiv i bolaget. Vidare bör regeringen överväga att ge divisionen möjlighet att under perioden fram till bolagiseringen utöka sitt verksamhetsområde. Detta är nödvändigt för att divisionen skall kunna ta sig in på nya marknader och därigenom minska sitt beroende av Vägverket. Det utökade verksamhetsområdet är

i vårt förslag mycket klart avgränsat i syfte att begränsa de risker som är förenade med att gå in på nya marknader.

Det är i dagsläget, enligt vår uppfattning, för tidigt att uttala sig om en lämplig framtida huvudman för produktionsbolaget. Produktionsdivisionens utveckling fram till år 1996 kan enligt vår bedömning bli sådan att en privatisering av verksamheten är att föredra.

Det kan vidare enligt vår mening bli aktuellt att i samband med en bolagisering undersöka möjligheterna till samgående med andra aktörer på marknaden som kan tillföra kompetens, erfarenhet och övriga resurser inom verksamhetsområden som i dag inte finns inom produktionsdivisionen. Ett samgående kan därigenom möjliggöra att divisionen kan agera på en bredare marknad.

I vårt uppdrag har även ingått en översyn av den del av Vägverkets verksamhet som i dag bedrivs i bolagsform. Översynen har inte inkluderat den verksamhet som bedrivs i Svensk-Danska broförbindelsen SVEDAB Aktiebolag. Den verksamhet som vi har ägnat oss åt kan delas in i tre områden. Inom Vägverkets Investerings Aktiebolag Väginvest (Väginvest) bedrivs finansiell verksamhet i anslutning till avgiftsfinansierade väg- och broprojekt. Swedish National Road Consulting AB (SweRoad) exporterar kunnande inom vägsektorn och inom bolaget Road Survey Technology Sweden AB (RST) bedrivs teknisk utvecklingsverksamhet.

Våra förslag vad gäller bolagsverksamheten innebär att den organisatoriska strukturen renodlas med utgångspunkt från de tre verksamhetsområden som beskrivits ovan. Väginvest bör vara ett holdingbolag för de tre verksamhetsgrenarna och ett nytt bolag, Vägkredit AB, bör inrättas. Vägkredit AB, som blir ett av bolagen under Väginvest, skall i sin tur vara moderbolag för de projektfinsieringsbolag som finns i dag. SweRoad och RST läggs i vårt förslag direkt under Väginvest.

Den föreslagna organisationen innebär att Väginvest får det samlade ansvaret för den övergripande affärsmässiga utvecklingen inom de olika verksamhetsgrenarna.

Vi lämnar vidare förslag till generella regler som bör gälla vid bolagisering och utförsäljning av utvecklingsverksamhet som har sitt ursprung i Vägverket. Förslagen innebär i korthet att inga projekt får bolagiseras utan att det finns en eller flera utomstående delägare som bidrar med minst samma insats i form av riskkapital och andra resurser som Vägverket. Detta förfarande kommer att leda till att de olika projekten utsätts för en kommersiell granskning som, så långt det är möjligt, säkerställer att projektet har sådana affärsmässiga förutsättningar att det kan överleva på egna meriter. I samband med att ett nytt utvecklingsbolag bildas skall formerna för Vägverkets långsiktiga engagemang i bolaget klarläggas. Verket skall överväga och sätta upp mål för under hur lång tid man har för avsikt att vara engagerad i verksamheten.

Dessa generella regler för utvecklingsbolag bör i tillämpliga delar även gälla för det nuvarande utvecklingsbolaget RST.

Kommittén har övervägt möjligheten att föreslå regeringen att begära ett generellt bemyndigande från riksdagen avseende Vägverkets rätt att bilda utvecklingsbolag. Vi har dock funnit att behovet av nya utveck-

lingsbolag kommer att vara begränsat under den närmaste tiden och att det därför inte bör vara något problem att inhämta riksdagens godkännande i varje enskilt fall. Prop. 1993/94:180

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 mars 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden
B. Westerberg, Friggebo, Laurén, Hörnlund, Olsson, Dinkelspiel,
Thurdin, Hellsvik, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren,
Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Odell

Regeringen beslutar proposition 1993/94:180 Bolagisering av
Vägverkets produktionsverksamhet m.m.

