

Regeringens proposition

2009/10:10



Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet
Banverket Produktion

Prop.
2009/10:10

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 september 2009

Maud Olofsson

Åsa Torstensson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion överförs till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Det nya bolagets verksamhet bör enligt regeringen vara att bedriva entreprenad-, drift-, underhålls- och uthyrningsverksamhet samt produktion inom områdena trafik, mark, bygg, anläggning och tele samt därmed förenlig verksamhet.

Bolagiseringen beräknas kunna genomföras tidigast den 1 januari 2010.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Bakgrund.....	5
3.1	Tidigare överväganden.....	5
3.2	Banverket Produktion i dag.....	5
4	Ändrad verksamhetsform för Banverket Produktion.....	7
4.1	Verksamheten vid Banverket Produktion överförs till aktiebolag.....	7
4.2	Fortsatta åtgärder för att stärka konkurrensen i syfte att effektivisera och utveckla marknaden.....	12
4.3	Det nya bolagets verksamhet.....	15
4.4	Överföring av tillgångar och skulder.....	15
4.5	Pensioner.....	17
4.6	Personal.....	18
5	Ekonomiska konsekvenser.....	19
Bilaga 1	Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet (SOU 2007:78) – Sammanfattning av betänkandet.....	21
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser.....	24
Bilaga 3	Mer järnväg för pengarna (SOU 2009:20) – Sammanfattning av betänkandet.....	25
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 september 2009.....	27

Regeringen föreslår att riksdagen

dels godkänner

1. att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion överförs till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag (avsnitt 4.1),

2. riktlinjerna för överföringen av tillgångar och skulder från staten till det nya bolaget eller de nya bolagen (avsnitt 4.4),

dels bemyndigar regeringen

3. att genomföra överföringen av verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion till aktiebolagsform i enlighet med de riktlinjer som regeringen förordar samt vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förvärva aktiebolag (avsnitt 4.1 och 4.4).

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

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

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2007/8782/IR).

I propositionen *Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket* (prop. 2008/09:23) konstaterade regeringen att det fanns brister på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet. Regeringen bedömde i propositionen att ett större antal aktörer och jämnare konkurrensförhållanden behövs för att marknaden ska fungera tillfredsställande och inte innebära för stora risker för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av främst drift och underhåll inom järnvägsområdet. Regeringen ansåg att en bolagisering bör genomföras så snart det finns en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen den 25 september 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera behovet av åtgärder, och föreslå lämpliga sådana, för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet (dir. 2008:108).

Den särskilde utredaren lämnade den 2 mars 2009 betänkandet *Mer järnväg för pengarna* (SOU 2009:20) med förslag på åtgärder som bör vidtas för att stimulera marknadens aktörer. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 3*. Regeringen uppdrog den 19 mars 2009 åt Banverket att redovisa hur myndigheten genomfört eller planerar att genomföra de åtgärder som föreslås i betänkandet. Den 29 maj 2009 inkom Banverket till regeringen med en rapport där myndigheten redovisar sina åtgärder (dnr N2009/2306/IR).

3.1 Tidigare överväganden

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

I regleringsbrevet för 2000 fick Banverket i uppdrag att redovisa förutsättningarna för och konsekvenserna av en konkurrensutsättning av hela eller delar av produktionsverksamheten. Efter en intern utredning beslutade Banverkets styrelse att Banverket Projektering och all ny- och ombyggnadsverksamhet avseende järnvägsspecifika delar skulle konkurrensutsättas fullt ut fr.o.m. den 1 juli 2001. Det förebyggande underhållet skulle enligt beslutet upphandlas i konkurrens produktvis eller i lämpliga produktkombinationer med start senast den 1 juli 2001. Vidare innebar beslutet att driften och det avhjälpande underhållet skulle börja upphandlas i konkurrens med start senast den 1 januari 2002.

3.2 Banverket Produktion i dag

Banverkets enhet Banverket Produktion (BVP) bildades den 1 januari 1998. Verksamheten är inriktad på drift och underhåll samt entreprenader inom den järnvägstekniska sektorn. I början av 2007 genomfördes en sammanslagning mellan BVP och Banverkets enhet Industridivisionen. En ny organisation sjuöskades den 1 januari 2008. Antalet anställda i BVP vid utgången av 2008 var 3 049 personer. BVP leds av en internstyrelse med sammanlagt nio ledamöter. Ordförande i internstyrelsen är Banverkets generaldirektör. Övriga ledamöter är enbart rådgivande i förhållande till internstyrelsens ordförande.

Verksamheten bedrivs inom fem affärsområden: Service, Anläggning, Maskin, Tele och Verkstad. Verksamheten bedrivs över hela Sverige samt till viss del i Danmark och Norge.

Verksamheten vid BVP började konkurrensutsättas 2001 och är nu helt konkurrensutsatt inom samtliga affärsområden utom Service. Inom detta område var cirka tre fjärdedelar av den svenska marknaden konkurrensutsatt 2008. Det sista kontraktet som inte upphandlats i konkurrens löper ut under september 2011.

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

BVP omsatte cirka 3,9 miljarder kronor 2008 vilket innebar en viss minskning jämfört med 2007. Av BVP:s omsättning under 2008 svarade Banverket för 82 procent. Andra kunder än Banverket är industrier, kommuner, hamnar och andra uppdragsgivare.

Resultatet efter finansnetto för 2008 var 104 miljoner kronor vilket innebar en minskning jämfört med 2007 då resultatet uppgick till

170 miljoner kronor. Samtidigt innebar resultatet 2008 en ökning i förhållande till 2005 års resultat som var 73 miljoner kronor (proforma) och resultatet 2006 som uppgick till 36 miljoner kronor (proforma).

Marknadsvolymen inom Sverige när det gäller totala investeringar och drift och underhåll inom järnvägsområdet uppskattas till cirka 15–16 miljarder kronor per år. Till detta kommer närliggande marknader i Norden på totalt cirka 14–15 miljarder kronor.

BVP agerar i huvudsak på den del av denna marknad som är järnvägsrelaterad och som inom Sverige uppskattas till cirka 8–9 miljarder kronor per år. Den innefattar de reinvesterings- samt drift- och underhållsuppdrag som ska göras. Uppdragen omfattar allt från byten av spår och signalställverk till besiktning, mätning och justering av anläggningarna för att upprätthålla en förväntad standard utan hastighetsnedsättningar och driftstörningar. Reinvesteringsarbeten inom signal-/teleteknik innebär ofta att anläggningar ska uppgraderas med ny modernare teknik med krav på ökad kapacitet och funktion. Vanligtvis byts hela eller delar av anläggningen ut. Andra uppdrag som utförs gäller förebyggande underhåll som ska minska antalet insatser för felavhjälpning vid akuta störningar.

Inom affärsområde Service (drift och underhåll) har BVP 80 procent av marknaden varav 25 procent utgör uppdrag som inte är konkurrensutsatta. Marknadsandelarna 2008 vid upphandling i konkurrens var i slutet av året 68 procent för BVP, 23 procent för Strukton Rail AB (tidigare Svensk Banproduktion Aktiebolag), 6 procent för Balfour Beatty Rail Aktiebolag och 3 procent för VR-track Ltd Finland, filial Sverige.

Inom affärsområdet Anläggning (investeringar) har BVP en marknadsandel på 52 procent, Balfour Beatty Rail Aktiebolag 22 procent, VolkerWeiss Nordic AB 15 procent, Strukton Rail AB 8 procent och Baneservice AS Norge 3 procent.

Affärsområdena Service och Anläggning står för merparten av BVP:s omsättning. Affärsområdet Maskin säljer maskintjänster och hyr ut maskiner med Banverket som främsta kund. Affärsområdet Tele, som bildades 2005, utför installationstjänster för tele- och datakommunikation, framför allt riktad mot järnvägssektorn. Största kunden är Banverket ICT. Affärsområdet Verkstad tillverkar utrustning för signalteknik och annan järnvägsteknisk utrustning inom BEST (Bana, El, Signal och Tele) samt utför underhåll av BVP:s järnvägsfordon.

Rörelsemarginalen för BVP har varierat mellan åren. Den var 2,7 procent 2008, 4,1 procent 2007, 1,2 procent 2006 och 2,1 procent 2005. Motsvarande (2007) för Strukton Rail AB var 1,9 procent och för Balfour Beatty Rail Aktiebolag 0,6 procent.

4 Ändrad verksamhetsform för Banverket Produktion

Prop. 2009/10:10

4.1 Verksamheten vid Banverket Produktion överförs till aktiebolag

Regeringens förslag: Verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion (BVP) överförs till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Regeringen bemyndigas att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förvärva aktiebolag.

Utredningens förslag (Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet SOU 2007:78): Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En bred majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över utredningens förslag tillstyrker detta, däribland *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Föreningen Sveriges järnvägsentreprenörer*, *Järnvägsstyrelsen* och *Konkurrensverket*. *Banverket* avstyrker utredningens förslag till tidpunkt för bolagiseringen av BVP. Den slutliga prövningen bör i stället enligt Banverket göras när konkurrensutställningen av järnvägsunderhållet fullföljts 2011–2012. Banverkets bedömning av en bolagisering av BVP ställd mot bolagiseringskriterierna är att den externa marknaden fortfarande är tunn med den inbyggda risk för ökade prisnivåer som finns med ett dominerande bolag på marknaden. *Saco-förbundet Trafik och Järnväg* anser att en bolagisering av BVP är möjlig, men först då förutsättningarna för detta skapats. *Seko – fackförbundet för service och kommunikation* motsätter sig förslaget och menar att utredaren inte på något trovärdigt sätt kunnat visa att bolagsformen genererar sådana fördelar att de stora nackdelarna uppvägs. *Statskontoret* anser att en bolagisering av BVP inom två år kan vara bekymmersam och att det finns skäl till att snarast se över produktionens kostnadsstruktur och genomföra effektiviseringar samtidigt som en prisnivå som motsvarar ett marknadsmässigt pris etableras. *Svenskt Näringsliv* betonar vikten av förslaget att dela upp BVP i två delar. *Tjänstemännens centralorganisation/Fackförbundet ST* menar att konkurrensläget är oklart, att marknaden inte fungerar tillfredsställande i dag och att den pågående konkurrensutställningen bör fullföljas, analyseras och utvärderas innan beslut tas om en eventuell bolagisering av BVP. *Tågoperatörerna* anser att BVP bör delas upp i två bolag för att skapa en ökad konkurrens.

Skälen för regeringens förslag

Inledning

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

Regeringen anser att myndigheter i alltför hög grad har fått verka i konkurrens med den privata marknaden. Det är ett förhållande som är

otillfredsställande från konkurrenssynpunkt. Regeringen tillsatte därför i början av mandatperioden en utredning, Förvaltningskommittén (dir. 2006:123), för att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation samt att särskilt granska och ompröva bland annat konkurrensutsatta verksamheter. Utredningen har lämnat betänkandet *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118)* med förslag om bland annat förbud för statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Parallellt med detta arbete har särskilda genomlysningar genomförts av myndigheter på transportområdet, t.ex. Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Syftet är att skapa en effektivare organisation och uppfylla de krav som medborgare och företag ställer.

En bolagisering skulle öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet

Konkurrensverket (KKV) har beskrivit konkurrensproblem som uppstår då myndighetsuppgifter bedrivs tillsammans med konkurrensutsatt verksamhet i två skrivelser till Regeringskansliet: *Tillämpning av beställar- och utförarmodellen inom statsförvaltningen* (2004-02-16, dnr Fi2004/683/OFA/F) och *Offentlig sektor – konkurrens för ökad effektivitet och tillväxt* (2006-10-13, dnr N2006/7405/MK). Konkurrensproblemen, främst för små företag, har framgått av ett stort antal klagomål till KKV. Problemen är bland annat att myndighetens myndighetsuppgifter kan ge fördelar för den konkurrensutsatta uppdragsverksamheten genom subventioner samt att en verksamhet som finansieras genom en myndighet och samtidigt saluför produkter på en konkurrensmarknad har fördelar med avseende på finansiering och affärsmässigt risktagande jämfört med konkurrenter vars hela verksamhet bedrivs i en konkurrensutsatt miljö. KKV har också lämnat rapporten *Åtgärder för bättre konkurrens* (dnr N2008/7741/MK) till regeringen med förslag om ett principförbud i lag för statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

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

En bolagisering av verksamheten vid BVP skulle enligt regeringen öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet och eliminera grunden för misstankor om korssubventioner på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet. Förutsättningarna för att villkoren blir lika för alla marknadsaktörer ökar när konkurrensutsatt och kommersiell verksamhet inte bedrivs inom samma organisation som anslagsfinansierad myndighetsverksamhet.

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

Antalet aktörer och intressenter på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet har ökat under det senaste året

I propositionen *Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket (prop. 2008/09:23)* konstaterade regeringen att det fanns brister på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet. Regeringen bedömde i propositionen att ett större antal aktörer och jämnare konkurrensförhållanden behövs för att marknaden ska fungera tillfredsställande och inte innebära för stora risker för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av främst drift och underhåll inom järnvägsområdet. En utredning aviserades för att ta reda på hur förutsättningarna kan öka för en bättre fungerande konkurrens på den berörda marknaden.

Mot denna bakgrund tillkallades den 25 september 2008 en särskild utredare med uppdrag att analysera behovet av åtgärder, samt föreslå lämpliga sådana, för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet (dir. 2008:108).

Utredaren lämnade i mars 2009 sitt betänkande *Mer järnväg för pengarna* (SOU 2009:20) med förslag på åtgärder som bör vidtas för att stimulera marknadens aktörer och därmed uppnå ökad konkurrens på den berörda marknaden. Banverket fick därefter i uppdrag att redovisa hur myndigheten genomfört eller planerar att genomföra de föreslagna åtgärderna, se avsnitt 4.2.

Utredaren tar i betänkandet upp ett förslag som framkommit i olika sammanhang om att dela upp BVP i flera bolag för att på det sättet få några jämnstarka aktörer på marknaden. Bland annat ansåg flera remissinstanser (Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet, SOU 2007:78), att BVP bör delas i två bolag i syfte att stärka konkurrensen. Regeringen delar utredarens uppfattning att ett sådant förslag riskerar att i stället minska effektiviteten totalt. Marknaden är mer betjänt av ett väl fungerande och lönsamt företag.

Regeringen konstaterar att Banverket arbetar med att stimulera marknadens aktörer för att få fler att lämna anbud och att arbetet under det senaste året har intensifierats. Myndigheten har erfaren att ytterligare en aktör har etablerat sig på underhållsmarknaden under det senaste året och fått tydliga indikationer på att ytterligare aktörer är intresserade av att ta sig in på denna marknad. Det är enligt regeringen även rimligt att anta att aviseringen om bolagisering av BVP kommer att stärka intresset för marknaden hos dessa och även andra aktörer. Därmed kan konkurrensen skärpas och marknaden utvecklas. Med en fungerande konkurrens minskar riskerna för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av främst drift och underhåll.

En utebliven bolagisering skulle minska möjligheterna att attrahera ytterligare företag att etablera sig på marknaden.

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

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

Enligt Riksrevisionsverkets rapport *Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna, 1992*, som låg till grund för riksdagens och regeringens ställningstagande är det rimligt att utgå från att det föreligger en fungerande konkurrens om det finns flera leverantörsalternativ inom eller utom Sverige och köparen fritt kan välja leverantör och att leveranstvång inte förekommer.

Regeringen konstaterar att verksamheten vid BVP uppfyller kriterierna för när en bolagsbildning kan vara aktuell. Verksamheten är av betydande omfattning, styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål och innebär ingen myndighetsutövning.

Verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor även om det fortfarande finns relativt få leverantörer och en av dessa, BVP, för närvarande har en stor marknadsandel inom området drift och underhåll. På investeringsområdet är BVP:s marknadsandel mindre och antalet aktörer är fler.

Regeringen bedömer att verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av anslagsmedel.

En bolagisering skulle innebära fördelar för verksamheten men även innebära vissa risker

Den nya verksamhetsformen för BVP skulle innebära ett utökat mandat att fatta strategiska beslut om verksamhetens inriktning som mer motsvarar vad som gäller för branschen i övrigt. Det skulle bli lättare att bedriva verksamhet på nya marknader och möjligheterna skulle öka att förvärva strategiska resurser, t.ex. andra företag. Förutsättningar att nå nya kundgrupper skulle öka med den stora kompetens inom järnvägs- och anläggningsmarknaden som BVP har. Därigenom skulle det stora beroendet av Banverket som kund kunna minska. Även de finansiella marknaderna kan användas på samma sätt som av konkurrenterna.

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

Samtidigt innebär en bolagisering ökade krav när verksamheten ska drivas i ett självständigt bolag jämfört med att drivas som en del av

Banverket. Konkurrensen kommer också att öka och BVP:s marknadsandelar kan minska. Vidare innebär en bolagisering stora förändringar bl.a. vad gäller finansiella och legala frågor. Även om BVP till stor del har arbetat under konkurrensutsättning så innebär en bolagisering en omställning som inte ska underskattas.

Prop. 2009/10:10

Sammanfattning av regeringens skäl för en bolagisering

Regeringen anser att övervägande skäl talar för en bolagisering av BVP. En bolagisering innebär att förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden ökar och att grunden för misstankar om korssubventionering elimineras. Med en bättre fungerande marknad ökar kraven på utveckling av effektivitet och produktivitet i verksamheten. En fungerande konkurrens leder till ett effektivare resursutnyttjande vilket kommer samhället till del i form av lägre priser och/eller bättre kvalitet.

Arbetet med att stimulera den berörda marknads aktörer för att få fler att lämna anbud har under det senaste året intensifierats. Regeringen kan också konstatera att intresset för marknaden har ökat under denna period och det är rimligt att anta att aviseringen om en bolagisering av BVP kommer att stärka detta intresse ytterligare. Därmed kan konkurrensen skärpas och marknaden utvecklas. Med en fungerande konkurrens minskar riskerna för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet.

Verksamheten uppfyller också samtliga de kriterier som riksdag och regering tidigare ställt upp för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform.

Den nya verksamhetsformen skulle vidare innebära ett utökat mandat att fatta strategiska beslut om verksamhetens inriktning som mer motsvarar vad som gäller för branschen i övrigt. Det skulle bli lättare att bedriva verksamhet på nya marknader och möjligheterna skulle öka att förvärva strategiska resurser. Vid en bolagisering undanröjs också vissa konkurrensnackdelar som BVP har i dag till följd av att verksamheten bedrivs i myndighetsform.

Regeringen anser vidare att en bolagisering av verksamheten ger goda förutsättningar att skapa ett effektivt och lönsamt företag med förbättrade möjligheter för verksamheten att utvecklas. Därigenom kan det nya bolaget aktivt medverka i utvecklingen av transportsystemet.

Regeringen föreslår därför att verksamheten vid BVP överförs till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Bolagiseringen kan komma att innefatta förvärv av s.k. lagerbolag.

Då ett bolag nämns i det följande avses ett eller flera bolag.

Enligt budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 24) gör regeringen en genomgång av alla statligt ägda företag för att pröva skälen för fortsatt statligt ägande. Även det här föreslagna bolaget kommer att omfattas av regeringens genomgång och löpande översyn av kapitalstrukturen.

Bolagiseringen beräknas kunna genomföras tidigast den 1 januari 2010. Det kan i detta sammanhang konstateras att Banverket bedömer att en bolagisering är möjlig att genomföra under det första halvåret 2010. Detta framgår av Banverkets redovisning av regeringens uppdrag att

redovisa hur myndigheten genomfört eller planerar att genomföra de åtgärder som föreslås i betänkandet *Mer järnväg för pengarna* (SOU 2009:20), se avsnitt 4.2.

Omställningskostnader

De totala omställningskostnaderna för bolagiseringen uppskattas till 125–150 miljoner kronor. Uppskattningen är behäftad med stor osäkerhet och gränsdragningen mellan vad som är omställningskostnad respektive investering i verksamheten är inte entydig. Delning av IT-miljö, nytt varumärke och personalkostnader ingår bland annat i beloppet.

En särskild utredare

Regeringen har den 3 september 2009 beslutat att tillkalla en särskild utredare för att förbereda genomförandet av bolagiseringen (dir. 2009:77). Uppdraget omfattar bland annat att uppdatera den finansiella värdering som Regeringskansliet (Näringsdepartementet) låtit oberoende konsulter göra under våren 2009, utarbeta förslag till överlåtelseavtal mellan staten och bolaget samt förslag till eventuella övergångslösningar i samband med att verksamheten överläts från staten till bolaget.

4.2 Fortsatta åtgärder för att stärka konkurrensen i syfte att effektivisera och utveckla marknaden

Regeringens bedömning: Banverkets åtgärder för att stärka konkurrensen i syfte att effektivisera och utveckla marknaden bör fortsätta.

Utredningens bedömning (*Mer järnväg för pengarna*, SOU 2009:20): Överensstämmer med regeringens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning

Närmare om utredningens bedömning

Utredningen konstaterar i sitt betänkande *Mer järnväg för pengarna* (SOU 2009:20) bland annat att i genomsnitt tre anbud per upphandling har lämnats under de senaste åtta åren när det gäller drift och underhåll. Vidare konstaterar utredningen att Banverket på investeringsområdet har fått två till tre anbud per upphandling under de senaste åren.

När det gäller Banverkets upphandlingsverksamhet så menar utredningen att ett systematiskt utvecklingsarbete bedrivs för att ytterligare effektivisera och utveckla leverantörsmarknaden. Det finns enligt utredningen intresse, kompetens och vilja att vidareutveckla arbetsformer och samspelen på marknaden. En bolagisering av BVP skulle som utredningen ser det påskynda och stödja en sådan utveckling.

Utredningen lämnar ett antal förslag för att ytterligare stimulera ett fungerande samspel mellan myndigheten som upphandlare och en mark-

nad bestående av flera leverantörer. Förslagen gäller t.ex. tillämpning och uppföljning av den gemensamma upphandlingsprocessen inom Banverket, en kraftsamling för att förenkla Banverkets tekniska regelverk, kompetensutveckling inom upphandlingsområdet samt uppföljning av upphandlingarna på en övergripande nivå och på ett konsekvent sätt över tiden vad gäller kostnadsutveckling, storlek på entreprenader och kontraktstidens längd.

Utredningen konstaterar att Banverket genomför en hel del åtgärder för att stimulera marknadens aktörer. Samtidigt behövs enligt utredningen ytterligare åtgärder för att skapa en bättre fungerande leverantörsmarknad. Utredningen föreslår bland annat att Banverket bör besluta om och kommunicera en konkretiserad, genomförbar och uppföljningsbar leverantörsmarknadsstrategi. Av strategin bör enligt utredningen framgå hur man ska arbeta med samtliga aktörer och hur man ska stimulera intresset för nya aktörer.

Utredningens samlade intryck vid de möten och kontakter som genomförts är att det finns en tydlig förväntan från marknaden om att bolagiseringen av BVP ska genomföras inom kort. Aktörerna har en positiv syn på marknadens möjligheter och framtida utveckling. De leverantörer som utredningen har träffat ger ett starkt stöd för fortsatt konkurrensutsättning och bolagisering av BVP.

Utredningen menar att en bolagisering som innebär tydligare rollfördelning skulle medföra att kreativa och innovativa krafter frigörs. Det skulle enligt utredningens bedömning möjliggöra mätbara effektivitetsvinster i samspelet mellan aktörerna på marknaden och stora möjligheter att attrahera ytterligare leverantörer att etablera sig. Förutsättningarna för en sund marknad skulle som utredningen ser det förbättras väsentligt.

Banverkets rapport om vilka åtgärder myndigheten vidtar för att öka konkurrensen

Den 19 mars 2009 uppdrog regeringen åt Banverket att redovisa hur myndigheten genomfört eller planerar att genomföra de åtgärder som föreslås i betänkandet och som syftar till att öka konkurrensen på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet.

Uppdraget redovisades i en rapport till regeringen den 29 maj 2009. Banverket ser positivt på innehållet i betänkandet och konstaterar att förslagen till stor del avser sådant som redan pågår eller som redan tidigare planerats att genomföras.

Banverket delar utredningens uppfattning att en bolagisering av BVP bör genomföras. Banverket delar även regeringens bedömning i propositionen *Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket* (prop. 2008/09:23) att en bolagisering är möjlig att genomföra under det första halvåret 2010. Tidigare har Banverket framfört att en bolagisering bör genomföras först efter att konkurrensutsättningen av järnvägsunderhållet fullföljts 2010–2011. Banverket ser dock att den externa marknaden har stabiliserats under det senaste året. En ny aktör har etablerat sig på underhållsområdet och Banverket har tydliga indikationer på att ytterligare aktörer är intresserade av att ta sig in på marknaden. Dessutom delar Banverket utredningens uppfattning att en bolagisering skulle

kunna attrahera nya leverantörer. Banverket bedömer att en bolagisering skulle påskynda processen ytterligare.

Enligt Banverket har myndigheten en tämligen god insyn i marknadens önskemål och förväntningar och omsätter dessa för att uppnå bästa möjliga konkurrenssituation. Banverket redogör för att det i kontakter med marknadens aktörer har framkommit att det i princip inte föreligger några omfattande marknadshinder. De marknadshinder som ansetts föreligga hanteras nu enligt Banverket inom ramen för förberedelsearbete inför en eventuell bolagisering. Detta sker såväl i det sedvanliga linjearbetet som inom projektet ”Säkra driften”. Projektet har startat inför en kommande bolagisering av BVP och har i uppdrag att verka för konkurrensfrämjande åtgärder samt att identifiera risker med och eventuella hinder för en bolagisering. Till exempel har Banverket inom ramen för projektet analyserat problem med tillgång till specialmaskiner och frågor om materialförsörjning. Efter genomförda analyser har åtgärder vidtagits som innebär att vissa av BVP:s verksamheter och maskiner ska flyttas över till Banverkets förvaltande enheter. På standardiseringsområdet arbetar Banverket fortlöpande med att så långt som möjligt undvika unika tekniska lösningar och i stället arbeta för att nå enhetliga modullösningar. Även detta syftar till att undanröja potentiella marknadshinder och att förenkla för nya entreprenörer att ta sig in på en marknad med tekniskt komplicerade uppdrag.

Ett annat område där Banverket arbetar med att stärka konkurrensen är upphandlingsområdet. Där handlar det bland annat om fortsatt kompetensutveckling, fortsatt utveckling av upphandlingsformer, att följa upp upphandlingarna konsekvent samt att använda denna information i dialogen med leverantörerna bland annat genom att ta fram en modell för systematisk återkoppling till leverantörerna där de kan få återkoppling om de är ledande samt inom vilka områden det finns skäl till förbättring.

När det gäller Banverkets nationella och internationella kontakter för att stimulera marknadens aktörer arbetar myndigheten bland annat med att ta fram en gemensam försörjningsstrategi som innehåller såväl upphandlings- som leverantörsmarknadsstrategier som ska kommuniceras till leverantörsmarknaden och internt inom Banverket. Ett arbete pågår även med att anpassa kraven i upphandlingarna så att optimala förutsättningar ska råda för nya aktörer att komma in på marknaden.

Banverkets åtgärder för att stärka konkurrensen i syfte att effektivisera och utveckla marknaden bör fortsätta

Regeringen konstaterar att Banverket vidtar en rad åtgärder för att öka konkurrensen och effektivisera och utveckla marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet och att arbetet har intensifierats för att genomföra utredningens förslag. Regeringen anser att Banverket, i sin egenskap av dominerande upphandlare på järnvägsområdet, har ett stort ansvar för hur marknaden utvecklas och anser det därför angeläget att detta arbete fortsätter och att det vidareutvecklas. Regeringen avser att återkomma till Banverket angående uppföljning av de redovisade åtgärderna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet.

Regeringens bedömning: Det nybildade bolagets verksamhet ska vara att bedriva entreprenad-, drift-, underhålls- och uthyrningsverksamhet samt produktion inom trafik-, mark-, bygg-, anläggnings- och teleområdet samt därmed förenlig verksamhet. Om det är flera nybildade aktiebolag ska verksamhetsföremålen för bolagen gemensamt täcka dessa områden.

Utredningens bedömning (Bologisering för ökad konkurrens och effektivitet, SOU 2007:78): Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna yttrar sig inte om det nya bolagets verksamhet.

Skälen för regeringens bedömning: Det nya bolagets verksamhet kommer att ge Banverket Produktion (BVP) möjlighet att utvecklas som entreprenör. I dag är affärsenhetens verksamhet begränsad till i stor utsträckning den svenska statliga järnvägs- och anläggningsmarknaden. I bolagsform och med den föreslagna inriktningen av verksamheten kan företaget lättare gå in på nya marknader och öka möjligheterna att förvärva strategiska resurser, som t.ex. andra företag, samt använda de finansiella marknaderna på samma sätt som konkurrenterna.

4.4 Överföring av tillgångar och skulder

Regeringens förslag: De till verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion (BVP) hörande tillgångarna och skulderna överförs till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Tillgångarna överförs till marknadsvärde.

Utredningens förslag (Bologisering för ökad konkurrens och effektivitet, SOU 2007:78): Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

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

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att bolagiseringen bör genomföras på följande sätt.

De till verksamheten vid BVP hörande tillgångarna överläts till marknadsvärde till bolaget, som också övertar de till verksamheten hänförliga skulderna. Överlåtelsen kan ske genom en apportemission och/eller mot revers. Syftet är att skapa ett betydande fritt eget kapital för att säkerställa tillfredsställande finansiell stabilitet. Med de till verksamheten hänförliga skulderna avses kortfristiga skulder såsom leverantörsskulder etc. När det gäller skulder för anläggningstillgångar utgörs de av lån i Riksgäldskontoret, som Banverket löser i samband med överlåtelsen av verksamheten. Dessa lån övertas således inte av bolaget.

Regeringen kommer senare att, inom ramen för riksdagens bemyndigande, välja det sätt att genomföra bolagiseringen på som regeringen då bedömer som det mest lämpliga.

Regeringskansliet (Näringsdepartementet) har under våren 2009 låtit oberoende konsulter värdera verksamheten vid BVP. Den särskilde utredaren, som regeringen beslutade att tillkalla den 3 september 2009, har i uppdrag att uppdatera denna, se avsnitt 4.1. Det kommer också att finnas en detaljerad redovisning av tillgångar och skulder i BVP inför bolagiseringen.

På grund av den tid som förflyter mellan gjorda analyser och genomförande av bolagsbildningen samt förändringar som kan ske inom denna tidsram kommer värderingen av verksamheten att förändras. Det går därför inte att i nuläget fastställa det slutliga aktiekapitalets storlek och bolagets kapitalstruktur. Det bör vara en uppgift för regeringen att fastställa detta. Vid den slutliga utformningen av kapitalstrukturen, som kommer att ske med iakttagande av EG-fördragets regler om statsstöd, avser regeringen att ha följande utgångspunkter:

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

Den finansiella analys som genomförts av oberoende konsulter inom ramen för utredningen (Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet, SOU 2007:78) samt den värdering som Regeringskansliet (Näringsdepartementet) låtit oberoende konsulter göra under våren 2009, visar att det nya bolaget kan ges en betryggande finansiell ställning. Genom att genomföra bolagiseringen på det sätt som beskrivs ovan bedömer regeringen att det nya bolaget får en god soliditet och rimliga finansiella förutsättningar för att möta risker i form av svängningar på marknaden.

Någon skuld för tjänstepension ska inte föras över till det nya bolaget, se vidare avsnitt 4.5. Åtaganden för pensionsersättningar kan fortsättningsvis skuldföras av bolaget eller lösas in med engångspremier.

En till verksamheten hörande del av en fastighet som används för verksamhetsverksamhet kommer, under förutsättning att en fastighetsbildning kan ske, att överföras till det nya bolaget. Överlåtelsen kommer i så fall att ske till marknadsvärde. Om det föreligger förutsättningar för att hyra fastigheter av Banverket så kommer det blivande bolaget, liksom andra entreprenörer, att kunna göra detta för att kunna utföra entreprenader.

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

Regeringens bedömning: Någon skuld för tjänstepension bör inte föras över till det nya bolaget. Åtaganden för pensionsersättningar kan fortsättningsvis skuldföras av bolaget, eller lösas in med engångspremier. Personer med delpension bör även fortsättningsvis omfattas av statens avtalsförsäkringar och åtagandet kan överföras till och skuldföras av bolaget som betalar premier till Statens Pensionsverk i vanlig ordning. När det gäller antastbara pensioner enligt övergångsbestämmelser till det statliga pensionsavtalet kan anställda i bolag som Arbetsgivarverket bedömer har nära statlig anknytning fortsättningsvis behålla förmånerna. För dem som går över till bolag som inte bedöms ha nära statlig anknytning avser regeringen att medge personlig pensionsrätt åt dem som, när den statliga anknytningen upphör, har högst fem år kvar till pensionsåldern enligt övergångsbestämmelserna.

Utredningens förslag och bedömning (Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet, SOU 2007:78): Förslagen och bedömningarna i utredningen överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

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

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 8.2 i regeringens proposition *Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket* (prop. 2008/09:23), beskrevs de riktlinjer som bör gälla för pensioner när statliga myndigheter som betalar premier till försäkringsrörelsen byter verksamhetsform. Sammanfattningsvis gäller följande.

Banverket tryggar den förmånsbestämda tjänstepensionen genom att betala premier till SPV som redovisar premierna på en inkomstitel. Inbetalda premier disponeras inte av SPV utan tillförs statsbudgeten. Pensionsåtagandet säkras ytterst av statens beskattningsrätt varför det inte finns någon risk för åtagandets fullgörande. Det innebär att någon pensionsskuld för ålder pension inte föreligger för Banverket.

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

Det är inte lämpligt med ett inlösenförfarande för delpensioner då det är svårt att beräkna en relevant engångspremie. En möjlighet är den som SPV nämner i sitt remissyttrande att de som uppbär delpension fortsätter att omfattas av statens avtalsförsäkringar vid en bolagisering. Arbetsgiva-

ren får fortsätta att skuldföra delpensionen och betala premier för övriga pensionsförmåner till SPV i vanlig ordning.

Att en pensionsförmån är antastbar innebär att pensionsrätten är villkorad och bortfaller om anställningen upphör före avgång med pension. Inom staten finns två typer av antastbara förmåner, dels ålderspension före 65 år (ÅPF) som innebär en lägre pensionsålder än 65 år enligt aktuellt pensionsavtal, dels rätt att avgå före 65 år enligt övergångsbestämmelser till upphävandet av det statliga pensionsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän (PA-74) (ÖB-bestämmelserna). Enligt ÖB-bestämmelserna är rätten till pension före 65 år villkorad av att individen har kvar den anställning som gav upphov till rätten att avgå med ålderspension före 65 år.

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

Om den nya arbetsgivaren förlorar sin statliga anknytning kan en anställd med förmån enligt ÖB-bestämmelserna under vissa förutsättningar medges personlig pensionsrätt i det statliga tjänstepensionssystemet. Medgivandet har enligt regeringens praxis omfattat de anställda som har fem år kvar till pensionsålderns inträde enligt övergångsbestämmelserna när den statliga anknytningen upphör.

4.6 Personal

Regeringens bedömning: Vid överföring av verksamhet till det berörda bolaget beaktas 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Utredningens förslag (Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet, SOU 2007:78): Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig i denna del delar i huvudsak utredningens slutsatser. *Arbetsgivarverket* framhåller att undantagen beträffande ålders-, invaliditets- och efterlevandeförmåner i lagen (1982:89) om anställningsskydd (LAS) avser det enskilda anställningsavtalet och att något motsvarande undantag inte finns i 28 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) som reglerar verkan av kollektivavtal. De nya bolagen bör därför enligt Arbetsgivarverket reglera dessa frågor samt trygghetsförmåner i kollektivavtal för att inte riskera att de statliga avtalen blir bindande för bolaget. *SACO-förbundet Sveriges Ingenjörer* anför att det fåtal medarbetare som inte vill eller kan gå över till bolaget bör behandlas generöst. *Facket för service och kommunikation (SEKO)* framhåller att om en bolagisering aktualiseras så måste värdet av de kollektivavtal som gäller för berörda grupper bibehållas.

Skälen för regeringens bedömning: Den av utredningen genomförda personalmässiga konsekvensanalysen utgår från att bolagisering av den aktuella produktionsverksamheten vid Banverket är att betrakta som övergång av verksamhet. Överföring av verksamhet till annan huvudman förutsätter förhandlingar och överenskommelser med berörd huvudman. Vid övergång av verksamhet gäller de regler som anges i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).

Ett fåtal arbetstagare hos Banverket som berörs av bolagiseringen är anställda med konstitutorial. De åtnjuter en högre grad anställningstrygghet än arbetstagare som är anställda tills vidare. Till exempel kan de inte sägas upp på grund av arbetsbrist. De har sin anställning kvar i Banverket och ska inte tillfrågas om den ska gå över till bolaget enligt 6 b § LAS. De nu berörda personerna har antingen uppnått pensionsåldern enligt gällande pensionsavtal PA 03 eller gör det inom kort. För det fall att någon av dem under återstående anställningstid önskar fullgöra arbetsuppgifter i bolaget bör detta kunna möjliggöras genom kollektivavtal om tjänstgöringsskyldighet.

5 Ekonomiska konsekvenser

Bolagiseringen av Banverket Produktion (BVP) medför omställningskostnader samt ett behov av anslagstillskott för att täcka det underskott som uppstår i Banverket då verksamheten förs över till det nybildade bolaget. Aktiekapitalet finansieras genom överföringar av tillgångar och skulder från myndigheten till bolaget. Regeringskansliet (Näringsdepartementet) har under 2009 anlitat konsulter som genomfört känslighetsanalyser. Dessa visar att verksamheten tål relativt stora förändringar vad gäller kostnader och intäkter innan resultatet blir negativt. Förutsättningarna att driva verksamheten i bolagsform utan statsbudgetära negativa konsekvenser är goda.

Omställningskostnaden för Banverket beräknas uppgå till 117 miljoner kronor vilket belastar myndighetens anslag. Uppskattningen är behäftad med osäkerhet och gränsdragningen mellan vad som är omställningskostnad respektive investering i verksamheten är inte entydig. De huvudområden som kostnaderna omfattar är IT-system, uppbyggnad av varumärken och personal. Därutöver uppkommer vissa omställningskostnader om cirka 25 miljoner kronor som bärs av bolaget. Banverket kommer att kompenseras för de kostnader som belastar myndighetens anslag.

I samband med överföringen av tillgångar och skulder från Banverket till det nybildade bolaget beräknas ett underskott i myndighetskapitalet uppstå hos Banverket på 898 miljoner kronor. Det uppkomna underskottet kommer att hanteras genom en tillfällig, engångsvis anslagsökning på totalt 898 miljoner kronor. Detta belopp kommer att användas för att lösa in lån i Riksgäldskontoret för tillgångar som överförs till bolaget.

Som en följd av bolagiseringen beräknas Banverkets anslag sammantaget engångsvis tillföras 1 015 miljoner kronor för 2009. I propositionen Hösttilläggsbudget 2009 (prop. 2009/10:2) redovisas i detalj regeringens anslagsförslag för Banverket 2009 och det beräknade anslaget.

Samtidigt beräknas statsbudgetens inkomster öka i förhållande till beräkningarna i 2009 års ekonomiska vårproposition till följd av att bolaget fr.o.m. nästa år lämnar utdelningar och betalar bolagsskatt. Det finansiella sparandet beräknas sammantaget stärkas under perioden 2009–2011 till följd av den nu föreslagna bolagiseringen.

Det faktum att bolaget kan bära finansiella skulder möjliggör en framtida extrautdelning till staten. Detta utrymme beräknas sammanlagt till cirka 227 miljoner kronor.

Om det i samband med bolagiseringen blir aktuellt att överlämna arkivhandlingar från Banverket Produktion till de statliga arkivmyndigheterna så ska kostnader för att bevara, vårda och tillhandahålla dessa bäras av Banverket. Om det senare blir aktuellt att överlämna allmänna handlingar som förvaras hos bolaget till de statliga arkivmyndigheterna ska engångskostnader vid överlämnandet samt framtida kostnader för att bevara, vårda och tillhandahålla dessa bäras av Banverket eller bolaget. Den senare frågan kommer att regleras i avtal mellan Banverket/staten och bolaget.

Bakgrund

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

Uppdraget

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

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

Genomförande

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

Förslag och bedömningar

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

Konsekvensanalys

De föreslagna bolagiseringarna bedöms få begränsade effekter på den transportpolitiska måluppfyllelsen. På sikt bedöms främjandet av konkurrensneutraliteten på marknaderna leda till bättre konkurrens och effekti-

vare resursutnyttjande. I den mån frigjorda resurser satsas på väg- respektive banhållning kan konsekvenserna för transportpolitisk måluppfyllnad bli positiv.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mer järnväg för pengarna (SOU 2009:20) – Sammanfattning av betänkandet

Prop. 2009/10:10
Bilaga 3

Regeringen bedömer i propositionen *Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket* (prop. 2008/09:23) att verksamheten vid Banverket Produktion bör överföras till ett av staten helägt aktiebolag och att bolagiseringen bör genomföras så snart det finns en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar.

Regeringen beslutade mot den bakgrunden den 25 september 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet.

Utredningens arbete har till stor del gått ut på att kontakta berörda aktörer för att föra en konstruktiv dialog och identifiera möjliga åtgärder. Mot bakgrund av den korta utredningstiden och andra pågående arbeten har utredningen så långt möjligt nyttjat redan framtaget underlagsmaterial.

De förslag på åtgärder som förs fram berör följande fyra områden:

Marknaden för drift, underhåll och investeringar på järnväg

Förslagen berör i första hand styrningen och effektivisering av Banverket Produktion och samt behov av förstärkt affärsmannaskap.

Banverkets upphandlingsverksamhet

Upphandlingsprocessen, upphandlingsformer och kompetensutvecklingen bör fortsätta utvecklas inom Banverkets upphandlingsverksamhet. Vidare bör en kraftsamling göras för ökad standardisering inom järnvägsområdet. Dessutom betonas vikten av uppföljning.

Banverkets nationella och internationella kontakter för att stimulera marknadens aktörer

En leverantörsmarknadsstrategi bör beslutas och kommuniceras. Banverket bör utveckla kraven i upphandlingarna så att de stödjer möjligheterna för nya leverantörer att etablera sig på marknaden.

Eventuella kvarvarande marknadshinder

Utredningens förslag berör lönsamheten och de ekonomiska förutsättningarna för aktörerna på marknaden. Vidare berörs materialförsörjning, utbildning och vissa andra verksamheter som bör avskiljas från Banverket Produktion före en bolagisering.

Bedömning av förslagets konsekvenser

Prop. 2009/10:10

Bilaga 3

Utredningens bedömning av förslagets konsekvenser är att sammantaget bidrar de till tydligare roller och ansvar och möjliggör en effektivare verksamhet. Konsekvent och uthållig uppföljning av utvecklingen på marknaden är av stort värde för att över tiden fortsätta effektiviseringsarbetet. En tydligare rollfördelning på marknaden möjliggör utveckling av ett effektivt samspel där innovativa krafter frigörs och nya arbetsformer utformas. Utredningen har också fått intrycket att det finns en tydlig förväntan från marknaden om att bolagiseringen av Banverket Produktion ska genomföras inom kort. Banverket Produktion är genom sitt förberedelsearbete enligt utredningens uppfattning väl rustat för att bolagiseras. Kostnaderna för en bolagisering bör kunna begränsas mot bakgrund av att Banverket Produktion har få kunder. En bolagisering skulle möjliggöra effektiviseringsvinster i samspelet mellan aktörerna på marknaden och attrahera nya leverantörer att etablera sig. Förutsättningarna för en sund marknad skulle förbättras väsentligt.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 september 2009.

Närvarande: Statsrådet Olofsson, ordförande, och statsråden Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Krantz

Föredragande: statsrådet Åsa Torstensson.

Regeringen beslutar proposition 2009/10:10 Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion.