PÅ VÄG

Betänkande av Kommittén om bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet m.m.

SOU

1994:15

29

Statens offentliga utredningar
1994:15
Kommunikationsdepartementet

På väg

Betänkande av Kommittén om bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet m.m.
Stockholm 1994

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13560-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kommunikationsdepartementet

Den 13 maj 1993 bemyndigade regeringen chefen för Kommunikationsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att föreslå nödvändiga åtgärder inför en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet. I kommitténs uppgifter ingick även att redovisa överväganden och förslag om Vägverkets dotterbolag vad gäller struktur, huvudmannaskap, beslutsordning m.m.

Med stöd av regeringens bemyndigande förordnade departementschefen den 2 juli 1993 som ledamöter statssekreteraren Per Egon Johansson (ordförande), enhetschefen Per Eric Fylking, direktören Georg Karnsund och generaldirektören Per Anders Örtendahl.

Till experter förordnades samma dag departementssekreteraren Connie van der Capellen, Finansdepartementet och departementssekreteraren Helen Källberg, Kommunikationsdepartementet. Den 1 september 1993 förordnades som ytterligare expert hovrättsassessorn Marianne Gauffin-Pehrson, Kommunikationsdepartementet.

Till sekreterare förordnades den 20 augusti 1993 departementssekreteraren Nina Andersson, Kommunikationsdepartementet.

Kommittén får härmed överlämna sitt betänkande (SOU 1994:15), På Väg. Betänkandet innehåller kommitténs överväganden och förslag om nödvändiga åtgärder inför en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet. Vidare innehåller betänkandet förslag som rör Vägverkets dotterbolag. Betänkandet är koncentrerat till de frågor som kräver riksdagens ställningstagande. Särskilt yttrande har avgetts av experten van der Capellen.

Kommittén kommer att fortsätta sitt arbete under våren 1994 och beräknar att slutföra detta arbete i juni 1994.

Stockholm den 25 januari 1994

Per Egon Johansson

Per Eric Fylking Georg Karnsund Per Anders Örtendahl

/Nina Andersson

Innehållsförteckning

Bilagor

Sammanfattning

Konkurrens inom ett område anses allmänt leda till en effektivare verksamhet och högre produktivitetsutveckling. Detta var en av utgångspunkterna när riksdagen efter förslag från regeringen år 1993 beslutade att Vägverkets produktionsverksamhet successivt skall konkurrensutsättas 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 anläggningsmarknaden 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 det 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 Investeringsaktiebolag (Väginvest) bedrivs finansiell verksamhet i anslutning till avgiftsfinansie-

rade 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 det 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 projektfinansieringsbolag 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 utsättas 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 utvecklingsbolag 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.

Summary

Competition is generally regarded as leading to greater efficiency and productivity increases. This was the starting point, when Parliament on a proposal from the Government decided in 1993 that the production activities of the National Road Administration should gradually be exposed to competition and that its activities should eventually be transformed into a joint stock company.

A number of preconditions must be fulfilled for it to be possible to transform the production activities of the National Road Administration into a company. The problem areas that can be identified today concern all its essential operational and maintenance activities. The competence of the National Road Administration in terms of skills and methods of procurement, as well as the follow-up and control of its activities must be developed such that the goals of traffic safety and the environment can be attained. An additional precondition for the transformation of its production activities into a company form, is that the market for road maintenance services is operating satisfactorily. In addition, the different types of co-operation between the National Road Administration – acting in its capacity as a supervisory authority – and independent contractors providing road maintenance services, must be developed.

In our view it is possible to fulfil the preconditions referred to above. The production division of the National Road Administration should thus be transformed into a company by January 1st 1995. This timetable makes it possible to develop the procurement competence of the National Road Administration, thereby contributing to a working market for the procurement of road maintenance services. During the period up to January 1st 1996, the drive towards rationalisation and efficiency currently going on within the production division must be intensified. The goal is that overall resource allocation

should be completed by January 1st 1996. The division should be transformed as a coherent entity into a company.

In addition, it is our view that the decisions already made by Parliament and the Government on opening up to competition the National Road Administration's production activities, will be of the utmost significance for its continuing development. As a result of creating competitive conditions, the organisation will be forced to adapt to the conditions generally existing in the construction market. This will lead to, inter alia, a reduction in resources and costs within the production division.

For the newly formed company to be able to survive in the long-term, it must also be given reasonable transitional conditions. One of these is that the company, in contrast to the principles earlier laid down by Parliament and the Government, should only take over that part of the pension fund that concerns the personnel who at the time of the transformation, are working in the company. In addition the Government should consider giving the division, until the moment of transformation, the possibility of expanding its area of activities. This is necessary for the division to be able to enter new markets and thus reduce its dependence on the National Road Administration. In our proposal, the expanded area of activity is clearly defined so that the risks involved in entering new markets are limited.

In the current situation, it is in our view too early to decide on the ownership and organisational structure of the production company. The development of the production division up to the year 1996 could be such that privatisation at that time is the preferred option.

Furthermore, it might be appropriate to examine the possibilities of merging with other actors on the market who are able to contribute competence , experience and other resources within areas of activity that are not in the production division today. A merger could facilitate its entry into a broader market.

Our task has also included a review of that part of the National Road Administration's activities that are to-day operated in a company form. This activity can be divided into

three areas. Within the National Road Administration there are financial activities connected to the financing of road and bridge projects through fees. SweRoad exports know-how within the road sector, whilst RST works in the area of technical development.

Our proposals concerning company activities mean that the organisation should be restructured on the basis of the three activity areas referred to above. Väginvest should be the holding company for the three branches of activity, and a new company Vägkredit AB should be established. Vägkredit AB, which will be one of the companies under Väginvest, shall in its turn be the parent company for the project financing company that exists today. In our proposal both SweRoad and RST become subsidiaries of Väginvest.

The organisation proposed means that Väginvest has the total responsibility for overall business development within the different branch activities.

We submit proposals for the general rules to be applied when transforming or selling off development activity that has been carried out within The National Road Administration. In essence the proposal means that no project be transformed into a company without there being one or a number of external owners contributing as a minimum, the same investment in terms of risk capital and other resources as the National Road Administration. Although this procedure will still lead to different projects being subject to commercial scrutiny, it will ensure that the project is sufficiently commercial to be able to survive on its own merits. In connection with the formation of a new development company, the type and scope of the National Road Administration's long-term involvement in the company shall be clarified. The National Road Administration shall consider and set up goals for the duration of its involvement in the activity.

These general rules for development companies should where appropriate also apply to the present development company RST.

The Committee has considered the possibility of requesting the Government for a general authorisation from Parliament concerning the right of the National Road Administration to

form development companies. However, we have found that the need for new development companies will be limited in the immediate future and that for this reason, there should be no difficulty in obtaining Parliament's approval on a case by case basis.

1 Inledning och disposition

Detta betänkande koncentreras i första hand, i enlighet med våra direktiv, på de delar av våra förslag som kräver riksdagens ställningstagande. Arbetet i kommittén kommer att fortsätta under våren 1994 och vi har för avsikt att slutföra vårt arbete i juni 1994.

Det betänkande som vi nu presenterar inleds med en översikt och bakgrundsbeskrivning om varför produktionsdivisionen bör bolagiseras. Efter detta följer en kortfattad beskrivning av de marknader som Vägverkets produktionsdivision är en del av. Det är också på dessa marknader som verket beställer sina tjänster.

Därefter följer kommitténs överväganden och förslag inom fyra delområden produktionsdivisionen/produktionsbolaget, myndighetsuppgifterna, beställarfunktionen och slutligen överväganden och förslag vad gäller Vägverkets nuvarande dotterbolag.

Vi redovisar därefter hur våra förslag, enligt vår mening, bör genomföras. Slutligen har vi valt att mycket kortfattat redogöra för de alternativ som finns till de av oss lämnade förslagen och för några av de konsekvenser som ikraftträdandet av EES-avtalet får för Vägverket med avseende på de frågeställningar som tas upp i detta betänkande.

I kommitténs direktiv anges att uppgiften avser samtlig produktionsverksamhet inom Vägverket dvs. även den produktion som i dag utförs inom myndighets- och beställarfunktionerna. I detta betänkande har vi, där inte annat anges, valt att avgränsa våra resonemang och förslag till den produktionsverksamhet som i dag utförs inom produktionsdivisionen.

2 Kommitténs uppgifter och frågeställningar

Enligt direktiven för vårt arbete (dir. 1993:66) har kommittén i uppgift att föreslå nödvändiga åtgärder inför en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet. Vi skall även redovisa överväganden och förslag om Vägverkets dotterbolag vad gäller struktur, huvudmannaskap, beslutsordning m.m. Kommitténs direktiv återfinns i bilaga 1 till detta betänkande. Nedan redogörs kortfattat för de i direktiven nämnda frågeställningarna.

2.1 Vägverket

Kommittén skall redovisa åtgärder som stimulerar en ökad konkurrens på marknaden och föreslå åtgärder som säkerställer att Vägverket utvecklas i sin roll som beställare av väghållningstjänster. Vidare skall kommittén föreslå åtgärder som säkerställer att upphandlingen bedrivs under konkurrens och i affärsmässiga former. I kommitténs uppgifter ingår också att redovisa åtgärder som stimulerar en ökad produktivitet i väghållningsproduktionen. Kommittén skall definiera vilka myndighetsuppgifter som kommer att återstå efter en bolagisering och redovisa sina överväganden vad gäller samverkan med andra myndigheter och kommuner. Vidare skall kommittén föreslå åtgärder för att underlätta övergången från en myndighet till strukturen en myndighet och ett bolag samt lämna förslag till avgränsning av bolagets verksamhetsområde. Slutligen skall kommittén lämna riktlinjer för statens ägarskap och kontroll, lämna förslag till bolagsordning, ange lämplig storlek på aktiekapitalet, lämna förslag till finansiering samt redogöra för vilka kriterier som bör gälla för att en privatisering skall kunna genomföras.

2.2 Vägverkets dotterbolag

Då det gäller Vägverkets nuvarande dotterbolag skall kommittén belysa behovet av verksamheter i bolagsform. Kommittén skall också lämna förslag till framtida verksamhetsområden för Vägverkets dotterbolag och redogöra för konsekvenserna av ett huvudmannaskap skilt från Vägverket. Kommittén skall vidare redovisa sina överväganden och förslag avseende struktur, huvudmannaskap, beslutsordning och ange riktlinjer för delägande och privatisering. Slutligen skall kommittén lämna förslag avseende former för insyn och kontroll i bolagen, ram för framtida kapitalinsatser samt förslag till beslutsordning för dotterbolagen.

3 Varför bolagisera?

Det beslut om att bolagisera Vägverkets produktionsverksamhet som riksdagen fattade efter förslag från regeringen i 1993 års budgetproposition grundar sig på ett antal faktorer.

Vi kommer i detta kapitel att redogöra för regeringens principiella inställning till lämplig framtida organisationsform för konkurrensutsatt affärsverksamhet som i dag bedrivs inom eller i direkt anslutning till myndigheter. Vidare redogör vi för den studie som Riksrevisionsverket (RRV) har gjort om konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter. Avslutningsvis återger vi delar av innehållet i en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) om kostnadseffektiviteten inom offentlig kontra privat produktionsverksamhet.

Sammantaget ges här, enligt vår mening, belägg för att det ligger i samhällets intresse att Vägverkets produktionsdivision bolagiseras. Detta bl.a. för att kunna ta tillvara den rationaliseringspotential som finns inom verksamheten och för att skärpa och utveckla konkurrensen och kompetensen på marknaden.

3.1 Regeringens principiella inställning

Både den tidigare och den nuvarande regeringen har i olika sammanhang uttalat sig om i vilken verksamhetsform olika uppgifter 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.

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 marknadsimperfektioner. 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 fortsättningarna 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.

3.2 RRV:s rapport om konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter

RRV har på regeringens uppdrag genomfört en översyn av konkurrensutsatt affärsverksamhet inom förvaltningsmyndigheter. Denna översyn har inkluderat Vägverkets produktionsdivision. I uppdraget ingick att, med utgångspunkt från en kartläggning av den här typen av verksamheter, föreslå vilka principer som skall gälla för att bedöma när en affärsverksam-

het bör bedrivas i bolagsform. Principerna skall ange när en affärsverksamhet anses ha sådan omfattning, vara så konkurrensutsatt och ha en sådan liten grad av koppling till myndighetens uppgifter i övrigt att den bör bedrivas i bolagsform.

Omfattningen av verksamheten har enligt RRV främst betydelse för bedömningen om en verksamhet orkar bära den ledningsstruktur och administrativa överbyggnad som en bolagisering kräver.

RRV skriver i sin rapport att de statliga affärsverksamheterna i princip verkar på marknader där det förekommer konkurrerande alternativ men att graden av konkurrens varierar från fall till fall.

Om en myndighets affärsverksamhet uppfyller kriterierna vad gäller omfattning och fungerande konkurrens skall en bolagisering övervägas om det inte är så att det förekommer både anslags- och produktionsverksamhet inom samma myndighet och att kopplingen mellan de båda verksamheterna är av avgörande betydelse för myndighetens effektivitet.

Som regel består en sådan koppling, enligt RRV, i gemensamt resursutnyttjande som leder till skalfördelar inom olika resurs- och funktionsområden. Exempel på sådana verksamheter är:

- Regional och lokal verksamhet där både myndigheten och affärsverksamheten utnyttjar samma resurser och där det finns en koppling ända ner på individnivå.

- Verksamheter inom en myndighet som kan liknas vid ett kunskapsföretag och där vissa individer har strategisk kunskap och kompetens och där denna kunskap utnyttjas av både anslags- och affärsverksamheten.

- Verksamheter som baseras på gemensamma anläggningsresurser t.ex. databaser.

Om prövningen mot de uppställda kriterierna talar för en bolagisering av affärsverksamheten bör enligt RRV en samlad prövning ske av verksamhetens affärsmässiga förutsättningar innan slutlig ställning tas till bolagiseringsfrågan. Valet av

verksamhetsform skall stödja en positiv och av statsmakterna önskad utveckling av verksamheten. Möjligheterna för verksamheten att överleva och utvecklas skall gagnas av bolagiseringen. Detta innebär enligt RRV inte självklart att verksamheten skall öka i omfattning. I detta sammanhang bör följande frågeställningar prövas:

- Vilka är affärsverksamhetens konkurrensfördelar som sammanhänger med kopplingen till myndigheten och kan verksamheten överleva utan dessa? Exempel på sådana fördelar är legitimitet, opartiskhet, tillförlitlighet och kollegialitet mellan myndighetsföreträdare.

- Är organisationen så affärsmässigt mogen att den framgångsrikt klarar att genomföra en bolagisering?

- Är statsmakterna beredda att klara sig utan affärsverksamheten om den inte skulle överleva som bolag?

För att anpassa sig till ändrade konkurrensförhållanden skulle Vägverkets produktionsdivision enligt RRV behöva minska sina resurser såväl vad gäller bemanning som anläggningstillgångar. Vidare kräver de nya förhållandena ökad kunskap om marknads-, konkurrens- och affärsbeteenden i en öppen marknadssituation. RRV påpekar också att vissa strukturella frågor måste lösas vid en övergång från myndighet till bolag. Exempel på sådana frågor är införande av ekonomiska styr- och redovisningssystem, upprättande av balansräkning och periodisering av bl.a. pensionsskulden.

Vi kommer i avsnitt 5.2 att redogöra för de åtgärder som hittills har vidtagits inom Vägverkets produktionsdivision för att åstadkomma den nödvändiga anpassningen av verksamheten som RRV påtalat behovet av.

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

3.3 Kostnadseffektivitet

I en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) om bolagisering av SJ, Televerket och Posten (Ds 1991:77) förs följande teoretiska resonemang om verksamhetsformens, finansieringens och ägarskapets betydelse för kostnadseffektiviteten.

Ett statligt verks budgetrestriktioner är inte knutna till några försäljningsintäkter. Skulle givna ramar överskridas kan medel alltid tillskjutas från statsbudgeten. Ett verk som Vägverket kan aldrig gå i konkurs och är inte beroende av några försäljningsintäkter för att kunna bedriva sin verksamhet. Därmed saknas det som är de centrala drivkrafterna för effektivitet i ett företag som enbart har sina egna resurser att lita till. Verksledningen i te.x. Vägverket behöver heller inte oroa sig över att andra och skickligare ägarkonstellationer och företagsledare skulle kunna ta över verket vilket är fallet när ägandet av en verksamhet är privat och företaget i och med detta i princip är till salu. Den avgörande skillnaden mellan ett privat bolag och ett verk är således att verket inte löper någon som helst konkret risk vare sig att gå i konkurs eller att köpas upp oavsett hur bra eller dåligt dess resultat är.

Ett privat konkurrensutsatt bolag, där aktieägarna söker maximal långsiktig avkastning, pressas dessutom hårdare att hålla nere kostnaderna än ett verk som inte har den typen av krav på sig.

Konkursrisken, risk för övertagande och ägarnas vinstintresse skapar alltså incitament för kostnadseffektivitet i ett privat bolag. Dessa incitament saknas i självfallet i ett verk av Vägverkets typ men verksamheten kan kostnadseffektiviseras genom att man utsätter den för konkurrens.

Slutligen något om den dynamiska kostnadseffektiviteten dvs. förmågan att snabbt anpassa sig till ändrade omständigheter utan att behöva ta hänsyn till faktorer som är irrelevanta för verksamhetens långsiktiga effektivitet. Denna kostnadseffektivitet påverkas naturligtvis i Vägverkets fall av att flera av verksamhetens mål och handlingsparametrar styrs av riksdag och regering.

4 Marknaden

Den marknad som Vägverket i dag verkar inom kan delas in i tre huvudområden - vägprojektering, nyproduktion samt drift och underhåll. Nedan följer en kort beskrivning av dessa tre delmarknader.

4.1 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 70- och 80-talet innebar att marknaden för vägprojektering reducerades kraftigt. Vägverket har under denna period skött det mesta av sin projektering inom verket. Andelen uppdrag som tillförs konsultmarknaden har dock ökat sedan början av 90-talet vilket innebär att den vägspecifika kompetensen åter börjat byggas upp inom branschen. Marknaden präglas dock av en stark flexibilitet och det torde därför inte på sikt vara några problem för denna marknad att ställa om sig till nya förutsättningar.

Vår bedömning är att konsultmarknaden för projekteringstjänster 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.

Det är i dag i princip möjligt att på den befintliga marknaden köpa samtliga de tjänster som Vägverket behöver inom projekteringsområdet även om kvalitet och kompetens för närvarande är en knapp resurs.

4.2 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. Det finns mycket omfattande stordriftsfördelar inom anläggningsbranschen. Dessa består bl.a. i möjligheten för företagen att själva hålla kompetens inom olika områden och i möjligheten att hantera risker. Vägverket har som dominerande väghållare i landet möjlighet att påverka branschstrukturen genom sitt val av entreprenadformer. Enligt vår mening är det viktigt att verket tillvaratar denna möjlighet. Detta måste självfallet ske med beaktande av de krav som upphandlingslagen ställer i fråga om affärsmässighet och objektivitet.

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

4.3 Drift och underhåll

Eftersom Vägverket och till viss del också 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. De privata entreprenörerna förbereder sig dock nu för att komma in på marknaden och man kan på goda grunder anta att de ser denna nya delmarknad som en intressant affärsmöjlighet.

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.

Dessa förutsättningar ger möjlighet för mindre och medelstora företag att vara med och slåss om jobben. Den kommersiella aspekten måste dock 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. Det är önskvärt att entreprenörerna i större utsträckning möter den slutlige konsumenten av vägtjänster som i ett led i arbetet med att höja kvalitets- och servicegraden i produktionen av väghållningstjänster. Inom te.x. drift och underhåll av vägar bör det därför stå klart för den enskilde trafikanten vem det är som på Vägverkets uppdrag svarar för skötseln av den aktuella vägen.

En viss marknadspotential för drift- och underhållsarbeten finns inom den kommunala sektorn. Dessa arbeten upphandlas ofta tillsammans med andra delar av den tekniska förvaltningen inom kommunerna. Några få kommuner har öppnat drift- och underhållssidan för konkurrens men detta är en utveckling som hittills gått relativt långsamt.

När Vägverket nu börjar upphandla drift- och underhållsarbeten i konkurrens kommer detta i ett slag att skapa en betydligt större marknad. 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. Vägverkets agerande på drift- och underhållsmarknaden kommer förmodligen att vara styrande för den takt i vilken den kommunala sektorn kommer att öppnas för konkurrens.

Vägverket kommer genom sitt agerande som beställare på drift- och underhållsmarknaden att i ännu större utsträckning än på nyproduktionsmarknaden ha möjlighet att påverka den framtida branschstrukturen. Även här är det önskvärt att denna möjlighet utnyttjas så långt det går med beaktande av kraven

på kvalitet i väghållningen och kraven på affärsmässighet och objektivitet enligt upphandlingslagen.

Som framgår av den ovanstående beskrivningen finns det i dag ingen möjlighet för Vägverket att i obegränsad omfattning handla upp tjänster för drift- och underhåll. 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 arbete inom Vägverket med att utveckla upphandlings- och uppföljningssystem för drift- och underhållsverksamhet. En utveckling av formerna för upphandling och uppföljning av drift- och underhållsarbeten är en förutsättning för att få till stånd en fungerande marknad och därigenom även en förbättrad effektivitet i verksamheten. En sådan utveckling måste till stor del baseras på vunna erfarenheter från genomförda upphandlingar och den tid det tar att utveckla dessa metoder skall därför inte underskattas.

5 Produktionsdivisionen – Produktionsbolaget

Den 1 januari 1992 infördes en ny organisation inom Vägverket. Det nya Vägverket består av en beställardel och en produktionsdel. Väg- och trafikdivisionen agerar i dag som beställare av tjänster från produktionsdivisionen.

5.1 Nuvarande organisation

Den nuvarande produktionsdivisionen är regionalt indelad. Divisionen består av fem produktionsområden.

De fem regionala enheterna är i sin tur indelade i distrikt för drift- och underhållsverksamheten och i byggnadsområden för nyproduktionsverksamheten. Under varje drift- och underhållsdistrikt finns ett antal geografiskt avgränsade driftområden. Totalt finns 22 distrikt som i sin tur är indelade i 91 stycken driftområden. Det totala antalet byggnadsområden uppgår till 13 stycken.

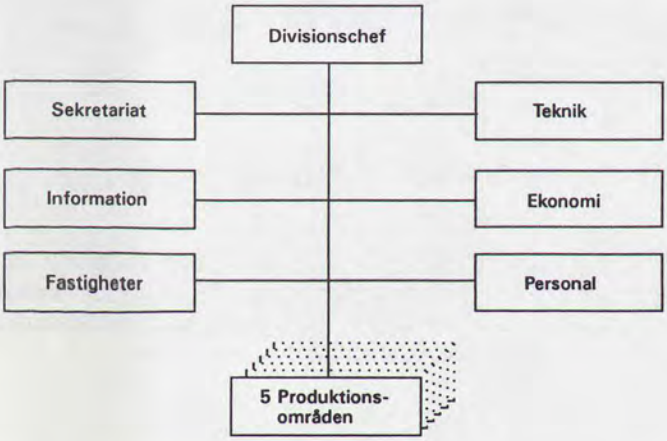

Fig. 1. Produktionsdivisionens organisation

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, nyproduktion samt 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/lokal till sin karaktär. Förhållandena varierar i olika delar av landet och det krävs därför regional och lokal förankring i produktionsverksamheten.

Under år 1993 uppgick produktionsdivisionens omsättning till ca 7 400 miljoner kronor. Av denna omsättning utgör 300 miljoner kronor arbeten som utförts åt andra kunder än Vägverkets väg- och trafikdivision. En stor del av den externa faktureringen har byggts upp under en längre period genom produktionsteknisk samverkan med andra väghållare.

Produktionsdivisionens produktionsverksamhet kan delas in i följande produktområden:

Projektering
Nyproduktion
Drift och underhåll inkl. beläggning
Färjedrift

Av dessa produktområden svarar drift- och underhåll och nyproduktionsverksamheten för drygt 3 miljarder kronor vardera. Av nedanstående figur framgår de olika produkternas andel av produktionsdivisionens totala omsättning.

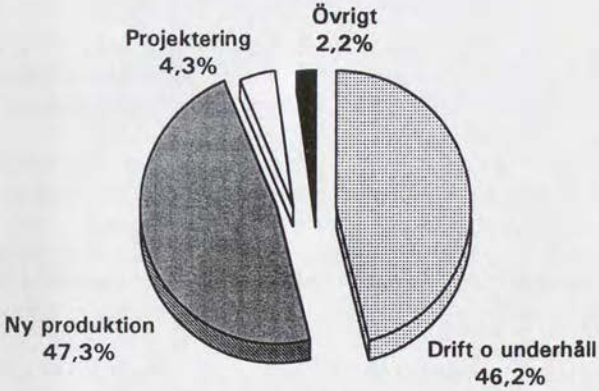

Fig. 2. Andelar i % av total omsättning enligt budget för år 1994

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

Produktområde	*Antal anställda*
Projektering	380
Nyproduktion	680
Drift och underhåll	3 200
Beläggning	165
Färjor	400
Maskin och förråd	505
Divisionskontoret	70
Totalt	5 400

5.2 Nuvarande ekonomiska förutsättningar

I avsnitt 3.2 redogjorde vi för de bedömningar som RRV har gjort vad gäller behov av anpassning av Vägverkets produktionsverksamhet till de nya konkurrensförhållanden som en bolagisering skulle innebära.

I samband med att den nya organisationen infördes inom Vägverket den 1 januari 1992 gjordes en rad förändringar av styrningen av produktionsdivisionen. Vi kommer här att redogöra för dessa förändringar och den följande beskrivningen blir också en lägesrapport över hur långt Vägverket har kommit med den resursanpassning som RRV påtalat behovet av.

Divisionens principer för aktivering, värdering och avskrivning av tillgångar lades om för att så långt möjligt motsvara de privata entreprenörernas. Separat balans- och resultaträkning upprättades för divisionen. Både det finansiella och det reala kapitalet ålades en internränta. Den upplupna pensionsskulden har beräknats. Tanken med dessa åtgärder var att förändra det grundläggande synsättet inom divisionen från att ha varit en enhet inom Vägverket som förbrukade pengar till att bli en mer självständig enhet som genom sitt eget aktiva agerande tjänade pengar.

En omfattande kapitalrationalisering har 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 skall 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 bedömda behovet av vägstationer uppgår till mellan 90 och 100 stycken. Vidare har maskinparken under perioden reducerats med drygt 100 enheter och uppgick 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 1000 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 tyder på en ökad produktivitet. Vägverket bedömer att det är möjligt att genomföra ytterligare produktivitetsökningar.

Inom ramen för det pågående effektiviseringsarbetet sker också en resursanpassning för att öka flexibiliteten i organisationen. Arbetet syftar till att kraftigt öka andelen underentreprenader främst inom drift- och underhålls verksamheten. 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. Dessa system togs i drift den 1 januari 1994.

Sammanfattningsvis har följande förändringar genomförts inom produktionsdivisionen under åren 1991–1993:

- Nya principer för aktivering, värdering och avskrivningar av tillgångar.
- Intern balans- och resultaträkning har upprättats.
- Internränta har införts.
- Pensionsskulden har beräknats.
- Nedskrivning av värden på inventarier, fastigheter, lager och förråd.
- Minskning av antalet vägstationer har inletts.
- Maskinparken har reducerats.
- Antalet anställda har minskats med ca 1 000 personer.
- Nya ekonomisystem har tagits i bruk.

5.3 Förslag till övergripande struktur

Vi har i vårt arbetet prövat en mängd alternativ vad gäller produktionsdivisionens framtida struktur. Något som har blivit allt tydligare under arbetets gång är den komplexitet som finns i uppgiften att skilja ut Vägverkets produktionsorganisation. Det beställar- och leverantörsförhållande som i dag finns inom verket gör det möjligt att etablera en fristående produktions-

verksamhet. Det finns dock många och svåra frågor som måste lösas på ett tillfredsställande sätt innan en fullständig uppdelning kan göras. Detta gäller inte minst frågan om att upprätta en beställarkompetens som säkerställer att trafiksäkerhet och miljöhänsyn hålls på en hög nivå. De olika delarna av Vägverkets produktionsverksamhet har i dagsläget olika förutsättningar för en bolagisering. Tidpunkten för bolagiseringen av hela divisionen styrs i hög grad av den pågående utvecklingen av metoder för upphandling av drift- och underhållstjänster.

Kommittén gör dock bedömningen att det är fullt möjligt att skilja ut produktionsdivisionen från Vägverket och att det går att lösa de problem som uppstår i samband med att en sådan förändring genomförs och att hela produktionsdivisionen därför bör bolagiseras per den 1 januari 1996.

Efter förslag i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 7) beslutade riksdagen att Vägverkets produktionsverksamhet efter hand helt skall marknadsanpassas och utsättas för full konkurrens. Ett antal mål har lagts fast för i vilken takt konkurrensutsättningen skall genomföras. Under år 1993 skall väg- och trafikdivisionen upphandla minst 75 % av Vägverkets totala nyinvesteringar i konkurrens. Från och med 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 måste samtlig produktion upphandlas under konkurrens.

Enligt vår uppfattning kommer dessa redan fattade beslut om omfattningen av konkurrensupphandling inom Vägverket att ha en helt avgörande betydelse för produktionsdivisionens fortsatta utveckling. Den ökande andelen konkurrensupphandling kommer att utsätta produktionsdivisionen för ett mycket hårt omvandlingstryck. Divisionen måste gå vidare med det förändringsarbetet som redan inletts. 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.

Vi vill här poängtera vikten av att regeringen noggrant följer utvecklingen och tar del av på vilket sätt och i vilken omfattning konkurrensutsättningen genomförs.

Det är vår uppfattning att den nuvarande produktionsdivisionen under perioden 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.

Rationaliseringsarbetet skall fullföljas i en sådan takt att organisationen inom två år 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 vara åtgärdade vid bolagiseringstillfället.

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. Vår uppfattning är att denna ledningsgrupps arbete är värdefullt och att den även fortsättningsvis bör 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, enligt vår uppfattning, göras en redovisningsmässig åtskillnad mellan de olika produktgrupperna så att de klart och tydligt går att följa den affärsmässiga utvecklingen för respektive produktgrupp. Separat balans- och resultatredovisning bör införas för respektive 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
Maskiner

Förutom den redovisningsmässiga uppdelningen bör också en organisatorisk och resursmässig uppdelning göras mellan produktgrupperna utan att för den skull motverka ett effektivt utnyttjande av divisionens 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.

Det är som tidigare nämnts kommitténs uppfattning att produktionsdivisionen skall bolagiseras per den 1 januari 1996. Vid denna tidpunkt har Vägverket hunnit utveckla beställarkompetensen på drift- och underhållssidan vilket också bör leda till en bättre fungerande marknad. Detta innebär att hela produktionsdivisionen kan bolagiseras som en sammanhållen enhet. Vår bedömning, med den kunskap vi har i dag, är att en sammanhållen bolagisering är att föredra. Regeringens mandat för det fortsatta arbetet bör därför vara en sammanhållen bolagisering per den 1 januari 1996.

En förutsättning för att bolagiseringen skall lyckas är att produktionsdivisionen vid bolagiseringstillfället har uppnått den affärsmässiga mognad som krävs för att divisionen i bolagiserad form skall överleva på anläggningsmarknaden. Vidare krävs för en lyckosam bolagisering att det nya bolaget ges rimliga övergångsförutsättningar så att det av egen kraft kan ta sig in på marknaden och långsiktigt bli en del av denna. En av de viktigaste övergångsförutsättningarna är naturligtvis det nya bolagets ekonomiska struktur och vi återkommer till denna i avsnitt 5.6.

Om det vid bolagiseringstillfället skulle framgå att en bolagisering som inkluderar drift- och underhållsverksamheten

inte är lämplig utifrån statens utgångspunkter får regeringen återkomma till riksdagen i denna fråga och redovisa vilken omfattning en begränsad bolagisering av produktionsdivisionen bör ha.

Som vi tidigare nämnt har vi övervägt flera alternativ vad gäller omfattningen av en bolagisering av Vägverkets produktionsdivision. De tre verksamhetsgrenarna projektering, nyproduktion och drift- och underhåll bör i en bolagiseringsdiskussion betraktas som separata enheter och utifrån situationen på den marknad som de är en del av.

De tre enheterna har i dagsläget olika förutsättningar för en bolagisering. Olikheterna utgörs bl.a. av hur väl utvecklad affärsmässigheten och kompetensen är inom dagens produktionsorganisation. Vidare spelar den beställarkompetens som finns inom Vägverket en avgörande roll för bedömningen om det är möjligt att bolagisera de olika verksamhetsgrenarna. Slutligen måste hänsyn tas till hur väl utvecklad den marknad är som finns vid sidan av Vägverkets egna produktionsresurser. Det är alltså en rad aspekter som måste vägas in vid en bedömning av huruvida det är lämpligt att bolagisera den nuvarande produktionsdivisionen som en enhet eller om en separat bolagisering av de olika verksamhetsområden är att föredra.

Som vi tidigare nämnt har vi kommit till slutsatsen att en sammanhållen bolagisering är att föredra. Detta ställningstagande baseras bl.a. på det faktum att 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 bolagets möjligheter till långsiktig självständig överlevnad. Detta 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.

I bilaga 2 redovisas närmare de analyser som gjorts av de marknadsmässiga, ekonomiska och finansiella förutsättningarna för den nuvarande produktionsdivisionen och det framtida produktionsbolaget. Det kan mot bakgrund av dessa analyser enligt vår mening bli aktuellt att i samband med en bolagise-

ring 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.

Under det närmaste året bör Vägverket inventera och lämna förslag till åtgärder som utifrån bl.a. trafiksäkerhetssynpunkt kan behöva vidtas inför en bolagisering av produktionsdivisionen.

Regeringen bör också uppdra åt Vägverket att under våren 1994 göra en genomgång av samtliga problemområden inklusive de ekonomiska och finansiella som måste lösas innan en bolagisering kan genomföras. Därefter bör en plan upprättas för hur och i vilken takt dessa problem skall lösas. Vi återkommer i avsnitt 9.2 till hur detta arbete bör bedrivas.

5.4 Verksamhetsområde

En viktig del i arbetet med att förbereda och anpassa produktionsdivisionen för bolagiseringen är divisionens insteg 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 sådant paket har ingen möjlighet att få entreprenaden.

För att kunna åta sig uppdrag som innebär totalåtaganden och härigenom ta sig in på nya marknader har dagens produktionsdivision underhand framfört önskemål om att med undantag från Vägverkets instruktion få ta sig an uppdrag som ligger utanför verkets verksamhetsområde.

Ett utvidgat bemyndigande kan utgöra ett problem ur konkurrensneutralitetssynpunkt. Detta eftersom divisionen

under den närmaste tiden kommer att få 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.

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

Ett sådant bemyndigande 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. Vår uppfattning är att endast följande skall komma ifråga för ett utökat bemyndigande. Arbeten inom mark- och anläggningsområdet som rör:

- Vägar
- Järnvägar
- Flygplatser
- Hamnar
- Parker
- Vatten- och avloppsledningar

Vägledande för produktionsdivisionens engagemang inom nya verksamhetsområden 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.

5.5 Dimensionering

Produktionsdivisionen bestod, som tidigare nämnts, i december år 1993 av ca 5 400 personer. Det finns ett antal faktorer som kommer att påverka det långsiktiga framtida personalbehovet.

Den viktigaste av dessa faktorer är enligt vår uppfattning det beslut om konkurrensutsättning av divisionens verksamhet som riksdagen fattat. Divisionen kommer att vara fullständigt konkurrensutsatt den 1 januari 1996.

Divisionens dimensionering vad gäller vägbyggande, projektering och färjedrift är i dagsläget i kvantitativ mening förhållandevis bra anpassat till de krav som konkurrensutsättningen kommer att ställa. Inom dessa produktgrupper är det främst fördelningen mellan olika kompetenser som måste justeras. De stora övertalighetsproblemen finns i dagsläget inom drift- och underhållsverksamheten.

En viktig faktor vid beräkningen av det framtida personalbehovet är, vid sidan av den totala marknadsefterfrågan, hur väl bedömningarna om divisionens framtida marknadsandelar kommer att stämma överens med det faktiska utfallet.

Den totala omslutningen på den marknad som produktionsdivisionen skall 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 produktionsdivisionen 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. Detta är både svårt och riskfyllt inte minst mot bakgrund av den brist på affärs- och marknadskunnande som av naturliga skäl finns inom produktionsdivisionen.

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 kan erbjuda kommunerna många olika typer av tjänster långt utanför anläggningsområdet.

En annan omständighet som också gör det svårare för produktionsdivisionen att vinna marknadsandelar utanför Vägverket är den rådande marknadssituationen på anläggnings-

marknaden. Konkurrensen är och kommer fortsatt 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 leda till ytterligare behov av att minska de egna personalresurserna.

Som vi tidigare nämnt bedömer Vägverket att det finns ytterligare potential för produktivitetsökningar utöver de som redan genomförts. Detta leder också till ett minskat personalbehov.

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

Vi kan alltså konstatera att det kommer att uppstå en betydande övertalighet. Denna övertalighet kommer enligt vår bedömning 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. Det arbete som pågår inom Vägverket för att lösa dessa frågor måste intensifieras.

Övertaligheten av personal utgör naturligtvis ett stor problem sett från såväl statens, verkets och de anställdas perspektiv. Det är vår uppfattning att detta problem måste lösas under socialt acceptabla former och att insatser måste sättas in för att mildra effekterna av omstruktureringen. 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.

5.6 Ekonomiska förutsättningar för produktionsbolaget

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.

I samband med en bolagisering skall bl.a. de i den bolagiserade verksamheten uppsamlade pensionsåtagandena föras över till det nybildade bolaget. Detta 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 t.ex. kunna jämföra den egna verksamheten med branschen i övrigt.

Rent praktiskt går detta till så att de i verksamheten upparbetade pensionsåtagandena nuvärdesberäknas och förs över till bolaget som en pensionsskuld. På denna skuld tillkommer en löneskatt på 17,5 % av skuldbeloppet. Övertagandet av den totala skulden regleras genom ett avtal mellan bolaget och staten.

Statens löne- och pensionsverk (SPV) har på uppdrag av Vägverket beräknat storleken på produktionsdivisionen pensionsskuld. Skulden uppgår till ca 1 900 miljoner kronor exkl. den tidigare nämnda löneskatten. Av detta avser nästan 1 300 miljoner kronor de personer som i dag är aktiva inom produktionsdivisionen. 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 en bolagisering införs bl.a. dessa belopp som skuldposter i bolagets balansräkning. Skulderna måste kompenseras med motsvarande tillgångsmassa. De tillgångar som för närvarande finns inom produktionsdivisionen i form av fastigheter, maskiner och olika omsättningstillgångar motsvarar inte överförda skulder då de ovan nämnda skulderna inkluderas. För att kunna bära hela pensions- och semesterlöneskulden måste tillgångsmassan ökas med mellan 2 och 3 miljarder kronor för att det nybildade bolaget skall uppnå en rimlig soliditet. Några möjligheter att skriva upp bolagets anläggningstillgångar finns inte.

Kapitalstrukturen måste naturligtvis lösas innan en bolagisering av divisionen kan genomföras. Enligt kommitténs uppfattning är det rimligt att det nya bolaget tar över pensions- och semesterlöneskulden för den personal som finns i organisationen vid bolagiseringstillfället.

Ett sådant förfarandet skulle innebära ett avsteg från de principer om övertagande av pensionsskulder som riksdagen lagt fast efter förslag från regeringen i 1992 års reviderade finansplan (prop 1991/92:150 bil I. 1). I propositionen säger regeringen att i samband med att en statlig verksamhet överlåts till ett bolag skall staten och bolaget träffa ett avtal om att betalningsskyldigheten för de upparbetade pensionsåtagandena i verksamheten skall överföras till bolaget. Det pensionsåtagande som tas över skall omfatta följande personer:

- de som är anställda i verksamheten vid bolagiseringstillfället
- de som tidigare och vid sin pensionering varit anställda i verksamheten
- de som tidigare varit anställda i verksamheten som lämnat sin anställning före uppnådd pensionering och som före bolagiseringen inte har tagit statlig eller statligt reglerad anställning

Vårt förslag innebär att endast pensionsåtaganden enligt den första punkten skulle överföras till bolaget och att de övriga pensionsåtagandena skulle ligga kvar i Vägverket. Ett sådant avsteg från de fastlagda principerna kräver riksdagens godkännande.

Under förutsättning att all övertalighet av personal som vi tidigare redogjort för är åtgärdad före den 1 januari 1996 kommer pensionsskulden för vid bolagiseringstillfället anställd personal att uppgå till ca 800 miljoner kronor.

Motsvarande tillgångar måste tillföras bolaget antingen genom kapital som fram till bolagiseringstillfället arbetats upp inom produktionsdivisionen eller genom att riksdag och regering tillskjuter medel via statsbudgeten.

Som vi tidigare har nämnt redovisas i bilaga 2 de ekonomiska analyser som gjorts för det framtida produktionsbolaget. I bilagan finns bl.a. tentativa balans- och resultaträkningar för produktionsbolaget. Av bilagan framgår vilka förutsättningar och antaganden som gäller för de där gjorda beräkningarna.

Det är enligt vår uppfattning viktigt att bolaget från start ges en soliditet som överstiger den som de i bilagan gjorda beräkningarna baseras på. Riskexponeringen och konjunktursvängningarna är i den verksamhet som vi här talar om så stora att det krävs en större finansiell uthållighet.

5.7 Huvudmannaskap

Som vi tidigare, i avsnitt 3.1, redogjort för så intar regeringen en mycket restriktiv hållning till att bedriva statlig verksamhet i bolag som ligger direkt under myndigheter. Ett skäl för denna hållning är att staten avhänds egendom samtidigt som svårigheter föreligger för statsmakterna att få ändamålsenlig insyn i och möjligheter att påverka och kontrollera användningen av de insatta medlen. Regeringen har vidare slagit fast att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i statlig regi om det inte finns särskilda skäl som talar för detta.

Kommunikationsministern har i 1993 års budgetproposition återigen gett uttryck för denna uppfattning och säger i propositionen att det bolag som bildas av Vägverkets produktionsverksamhet bör vara fristående från Vägverket. Vidare säger kommunikationsministern att staten i ett första skede bör äga bolaget.

Enligt vår uppfattning är det i dagsläget för tidigt att uttala sig om en lämplig framtida huvudman för det bolag som bildas av Vägverkets produktionsdivision. Utvecklingen av marknaden och av produktionsdivisionen kan enligt vår bedömning bli sådan att en direkt privatisering är att föredra.

Trots detta har vi valt att nedan utvärdera för- och nackdelar med två tänkbara huvudmän. Dessa huvudmän är regeringskansliet och Vägverket.

5.7.1 Regeringskansliet

Fördelarna med ett ägande som utövas direkt under regeringen i regeringskansliet är att staten har möjligheter till insyn i bolaget. Möjligheterna för staten att utöva ett aktivt ägarskap får i ett sådant fall betraktas som förhållandevis goda. Den

största fördelen som vi kan se är dock att det trovärdighetsproblem gentemot marknaden som uppstår om bolaget ligger under Vägverket blir mindre. Regeringen representerar naturligtvis också beställaren men kopplingen mellan beställaren och produktionsbolaget blir här betydligt svagare.

Nackdelarna med ett ägande direkt under regeringen är att regeringskansliet som organisation inte är uppbyggd för att agera som aktiv ägare i bolag. Inom kansliet finns varken erfarenhet, tradition eller kompetens att utöva ett såpass aktivt ägarskap som det här är frågan om. Vi talar om en organisation som skall byggas upp och utvecklas för att kunna ta sig in på delvis nya marknader.

Risken är också uppenbar att det i regeringskansliet vid styrningen av bolaget kan bli svårt att renodla rollen som ägare samtidigt som man skall bedriva trafikpolitik inom bolagets verksamhetsområde.

5.7.2 Vägverket

Den största nackdelen med att ha Vägverket som huvudman och förvaltare av bolaget är naturligtvis det trovärdighetsproblem som uppstår gentemot marknaden. Det faktum att verket samtidigt som man är den helt dominerande beställare av väghållningstjänster även har egen produktionskapacitet inom "koncernen" kommer på goda grunder att upplevas som ett problem ur konkurrensneutralitetssynpunkt.

Vid en bolagisering måste organisationen genomgå en kulturförändring från att ha varit en statlig myndighet till att bli ett affärsinriktat entreprenadföretag. En fortsatt närhet till myndigheten Vägverket kan i detta sammanhang utgöra ett problem.

Fördelarna med att Vägverket förvaltar det av staten ägda bolaget är naturligtvis att verket är den som i dagsläget känner verksamheten bäst. En annan fördel med att Vägverket förvaltar bolaget är att det då är lättare för verket att försäkra sig om att de trafikpolitiska målen kan uppfyllas. Detta under en inledande period under vilken det förutsätts att marknaden i övrigt utvecklar och säkerställer sin kompetens och sina resurser inom drift- och underhållsverksamheten.

5.8 Styrning, insyn och kontroll

Ombildningen av Vägverkets produktionsdivision från en del av myndigheten Vägverket till ett aktiebolag innebär stora förändringar när det gäller formerna för statens styrning, insyn och kontroll.

Det är i princip endast normgivning i form av lagstiftning som kan användas för direkt styrning av ett aktiebolag. I övrigt får styrningen av bolaget utövas genom bestämmelser i bolagsordningen, genom röstning på bolagsstämman och genom de av stämman valda styrelseledamöterna. Ett bolags verksamhet och verksamhetsområde kan också begränsas eller ges viss inriktning genom avtal. Eftersom staten troligtvis i ett inledningsskede kommer att vara ensam ägare av bolaget är naturligtvis dess möjligheter att, t.ex. genom styrelsens sammansättning, påverka bolagets verksamhet mycket goda.

En bolagisering av produktionsdivisionen innebär vidare att tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet inte längre blir tillämpliga. Allmänheten kan alltså inte utan bolagets medgivande få tillgång till andra handlingar än de som förvaras hos Patent- och registreringsverket.

Produktionsdivisionen har som en del av Vägverket och statsförvaltningen varit föremål för kontroll av t.ex. Riksdagens revisorer, Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och Riksrevisionsverket (RRV). När verksamheten bolagiseras upphör kontrollen från JO, JK och RRV:s sida och ersätts av den kontroll som utövas av de revisorer som valts av bolagsstämman. Riksdagens revisorer kan däremot fortsätta att utöva kontroll så länge bolaget är i statligt ägo. En auktoriserad revisor från RRV bör enligt vår uppfattning utses till revisor i bolaget.

Kommittén anser att det bör vara en uppgift för produktionsbolagets styrelse att självständigt leda verksamheten och utforma mål och strategier som utgår från ägarens intentioner med bolaget.

5.9 Förutsättningar för en privatisering

Vi har tidigare föreslagit att produktionsdivisionen skall bolagiseras den 1 januari 1996. Regeringen säger i 1993 år budgetproposition att en privatisering av detta bolag skall övervägas när bolaget arbetar utifrån helt kommersiella förutsättningar och på en fungerade marknad. Det ingår därför i våra direktiv att belysa förutsättningarna för en privatisering av produktionsbolaget.

Enligt vår uppfattning skulle en privatisering av en redan bolagiserad produktionsdivision inte innebära några större förändringar för själva produktionsverksamheten.

Produktionsdivisionens olika produktgrupper och dess marknader - projektering, nyproduktion och drift och underhåll är alla olika väl utvecklade och har därigenom även olika förutsättningar för en eventuell privatisering.

En grundläggade 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.

Andra frågor som staten som ägare måste ställa sig inför en privatisering är om verksamheten primärt är styrd av politiska mål och värderingar och om verksamheten har ett ansvar för genomförande av statligt beslutad politik.

Svaret på båda sistnämnda frågorna är, enligt vår uppfattning, när det gäller Vägverket, att dessa funktioner helt ligger inom väg- och trafikdivisionens verksamhetsområde och att en privatisering av produktionsdivisionen inte skulle påverka uppfyllandet av de trafikpolitiska målen eller genomförandet av den beslutade politiken. Vi anser vidare att när produktionsdivisionen har bolagiserats kommer inte en privatisering på något avgörande sätt att påverka verksamheten. En snabb privatisering kan tvärtom vara att föredra mot bakgrund av bl.a. den konkurrenssituation som råder på anläggningsmarknaden. Vid en privatisering måste dock staten så långt det

är möjligt försäkra sig om att marknaden kommer att fungera tillfredsställande i framtiden.

Vidare måste det, som nämnts inledningsvis, analyseras vilken risk staten tar om man gör sig beroende av en leverantörsmarknad för tillhandahållandet av de tjänster som i dag produceras av produktionsdivisionen.

Avgörande för en privatiserad produktionsdivisions förmåga att överleva är de övergångsförutsättningar som ett sådant bolag får. Enligt RRV (i verkets rapport om konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna) finns det inte anledning att förmoda att en bolagiserad och senare privatiserad produktionsdivision inte skulle kunna hävda sig på marknaden om den ges rimliga övergångsförutsättningar. Bland dessa övergångsförutsättningar kan nämnas finansieringen av verksamheten och överväganden om att tillföra produktionsdivisionen kompetens, kunnande och övriga resurser inom områden som divisionen i dag inte är verksam på.

Det finns dock inte någon risk att staten skulle stå helt utan leverantörsalternativ om en privatiserad produktionsdivision inte skulle överleva i konkurrens.

Som vi tidigare nämnt i kapitel 4 är den svenska anläggningsmarknaden 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.

Inför en privatisering måste frågan ställas om verksamheten på ett avgörande sätt i sin affärsidé eller vad gäller konkurrensfördelar är beroende av staten. För produktionsdivisionen finns enligt vår mening ingen principiell koppling till staten vad gäller utövandet av själva produktionsverksamheten. Naturligtvis finns det i dag mycket starka band eftersom produktionsdivisionen i stort sett har staten som sin enda uppdragsgivare och att man härigenom är starkt integrerad i Vägverkets roll som finansiär och organisatör av den svenska väghållningen. Kopplingen till staten kan också ses som en garant för ett stabilt och långsiktigt engagemang inom det egna verksamhetsområdet. Inget av detta skulle dock enligt vår uppfattning utgöra något hinder för en privatisering.

För att tåla en bolagisering och en senare privatisering måste produktionsdivisionen, förutom att de får rimliga övergångsförutsättningar, även ha uppnått en intern effektivitet och affärsmässig mognad som minst står i paritet med övriga aktörer på marknaden. I dagsläget skulle den interna effektiviteten och affärsmässigheten enligt vår mening 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 bör beaktas inför en privatisering:

- Finns det en fungerande marknad för den verksamhet som skall privatiseras?

- Är verksamheten primärt styrd av politiska mål och/eller har den ansvar för genomförande av statligt beslutad politik?

- Är verksamheten i sin affärsidé eller vad gäller konkurrensfördelar på ett avgörande sätt beroende av staten?

- Står den interna effektiviteten och den affärsmässiga mognaden inom verksamheten i paritet med övriga aktörer på marknaden?

- Har den privatiserade verksamheten förutsättningar för en långsiktig överlevnad?

6 Vägverkets myndighetsuppgifter m.m.

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 och dess organisation framgår av nedanstående figur.

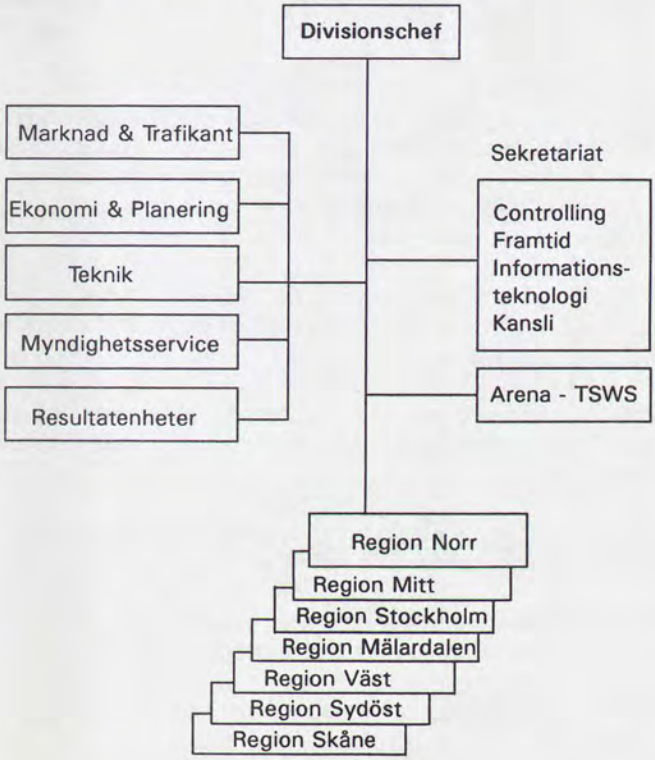

Fig. 3. Väg- och trafikdivisionens organisation

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 Trafiksäkerhetsverket avvecklades övertog Vägverket 495 personer som sysslar med trafiksäkerhetsfrågor och som i dag återfinns inom väg- och trafikdivisionen.

6.1 De trafikpolitiska målen

I kommitténs direktiv påpekas särskilt vikten av att beakta de trafikpolitiska målen i resonemangen kring en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet.

Det övergripande målet för trafikpolitiken så som det definierades i det trafikpolitiska beslutet år 1988 är följande.

Att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Detta mål bryts sedan ned i fem delmål, nämligen:

- Tillgänglighetsmålet; transportsystemet skall utformas så att näringslivets och medborgarnas grundläggande transportbehov tillgodoses.

- Effektivitetsmålet; transportsystemet skall utformas så att det bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet.

- Säkerhetsmålet; transportsystemet skall utvecklas så att det motsvarar högt ställda krav på säkerhet i trafiken.

- Miljömålet; transportsystemet skall utvecklas så att en god miljö och hushållningen med naturresurser främjas.

- Det regionalpolitiska målet; transportsystemet skall byggas upp så att det bidrar till regional balans.

I 1993 års budgetproposition anförs 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 alltså att inom givna ekonomiska ramar välja att genomföra de åtgärder som är mest kostnadseffektiva och definiera det tillstånd som en väganläggning och trafikstyrningen skall befinna sig i för att vara effektiv, säker och miljöanpassad.

Delmålen om uppfyllande av transportbehov, effektivt resursutnyttjande och regional balans berörs enligt vår mening inte i sig av en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet och av de förslag som lämnas i detta betänkande 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.

En av utgångspunkterna för vårt arbetet och de förslag som vi lämnar i detta betänkande är att en bolagisering av produktionsdivisionen kommer att leda till ett effektivare resursutnyttjande och att det blir möjligt att producera mera för varje insatt krona. Detta kommer naturligtvis indirekt att påverka transportsystemets roll och dess bidrag till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet.

Delmålen om trafiksäkerhet och en god miljö och hushållning med naturresurser har dock enligt vår mening 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. Här är det

som vi tidigare påtalat viktigt att trafikanten och den som svarar för skötseln av vägen möts. 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 upphandla, avtala och löpande följa upp entreprenörernas arbete utifrån dessa aspekter.

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.

Enligt sin instruktion skall Vägverket svara för det samlade trafiksäkerhetsarbetet.

Vägverket har och kommer även i en situation med en bolagiserad produktionsdivision att ha det yttersta ansvaret för trafiksäkerhet, miljö och framkomlighet. Det är därför som tidigare nämnts av största vikt att det i de metoder som kommer att tillämpas för entreprenader av drift och underhåll byggs in en mycket väl utvecklad kontroll och uppföljning av kvaliten i det utförda arbetet. Ambitionen bör i första hand vara att så snart som möjligt införa kvalitetssystem med krav på egenkontroll och trafikantkontroll.

Eventuella brister måste uppmärksammas omgående och Vägverket måste i sin roll som väghållare ha alternativa handlingsplaner som snabbt kan sättas in om en entreprenör inte klarar av att utföra sitt åtagande. Det betyder att Vägverket i det avtal som träffas med entreprenören bör föra in rättigheten för verket att agera och på entreprenörens bekostnad lösa väghållningsuppgifterna om dessa inte utförs på det sätt som avtalats. Beställaren måste således både avtalsmässigt och på annat sätt förvissa sig om alternativa och effektiva handlingsplaner i akuta situationer. Åtgärder för att förebygga driftstörningar bör prioriteras på grundval av gjorda sårbarhetsanalyser. Sådana åtgärder och analyser bör ingå som en del av upphandlingsprocessen.

Vägverket skall vidare enligt sin instruktion främja ett miljöanpassat vägtrafiksystem och en miljöanpassad fordonstrafik.

I en situation där entreprenörer utför all produktion krävs att man i de avtal som sluts med beställaren tar särskild hänsyn till miljöfrågorna. Ett exempel på en sådan fråga är reglering av de saltmängder som entreprenören får sprida i vinterväghållningen. Avtalskonstruktionen mellan beställare och entreprenör måste vara sådan att det finns incitament att sköta produktionen på ett ur miljö- och trafiksäkerhetssynpunkt optimalt sätt.

Vi vill här betona det produkt- och tjänsteutvecklingsansvar som på en fungerande marknad bör finnas hos entreprenörerna. Miljöanpassade tjänster och produkter bör vara ett väsentligt konkurrensmedel som spelar in vid upphandlingen och vid utarbetandet av kravspecifikationer.

6.2 Sektorsansvar och myndighetsuppgifter

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. Detta sektorsansvar gäller för samtliga av landets vägar dvs. såväl statliga, kommunala som enskilda vägar.

Dessutom är Vägverket statens företrädare i frågor som rör kollektivtrafik på väg vilket bl.a. innebär att 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.

Sektorsansvaret omfattar alla komponenter i systemet dvs. trafikant, fordon och vägen. I sektorsansvaret ingår att vara regeringens expertorgan, att noggrant följa utvecklingen inom de olika områdena, att initiera åtgärder samt att bidra till att sprida och öka kunskapen om området. Med sektorsansvaret följer befogenheter som inte a priori är att betrakta som myndighetsutövning. Med sektorsansvaret följer beroende på tilldelade befogenheter också ett resultatansvar.

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 till tillämpande myndighet. Exempel på myndighetsuppgifter hos Vägverket är att upprätta 10-åriga planer för vägtransportsystemet och att utarbeta normer och standards inom väg- och trafikområdet. Fullgörandet av sådana uppgifter sker alltid utifrån de väg- och trafikpolitiska mål som riksdagen har lagt fast. Besluten skall alltid vila på samhällsekonomiska grunder och överväganden.

De myndighetsuppgifter som Vägverket har och som följer av Vägverkets instruktion och andra författningar påverkas inte av en bolagisering av produktionsdivisionen. Det finns heller inte någon författningsenlig skyldighet för Vägverket att utföra produktion i egen regi. Det åligger dock Vägverket att, i de fall som produktionsuppgifter utförs av någon än av verket självt, i avtal reglera beteenden och mål som verket vill uppnå.

Sammanfattningsvis kan sägas att en bolagisering av produktionsdivisionen inte skulle leda till någon förändring vad gäller omfattning eller innehåll av de myndighetsuppgifter som i dag utförs av Vägverket.

6.3 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. Vidare ingår i myndighetsutövningen statsbidragsgivning och försvarsberedskap.

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.

6.3.1 Försvarsuppgifter

Vägverkets försvarsuppgifter omfattar den verksamhet som skall tillgodose totalförsvarets krav på väghållning vid krigsfara och i krig och härför nödvändig planering i fred. Dessa uppgifter innebär myndighetsutövning från Vägverkets sida. Föreskrifter om Vägverkets medverkan i totalförsvaret finns i beredskapsförordningen (1993:242).

Vägverkets medverkan innebär i praktiken att produktionsdivisionen är med i driftvärnet. Inför en bolagisering måste frågan om hur driftvärnsarbetet skall organiseras i framtiden utredas.

Vägverket arbetar för närvarande, tillsammans med Överbefälhavaren (ÖB) och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), med att precisera behoven inom totalförsvaret för att kunna lämna förlag till regeringen om hur dessa praktiskt och organisatoriskt bör lösas i en situation då produktionsdivisionen bolagiseras.

6.3.2 Statsbidragsgivning

Statsbidragsgivningen sköts helt av väg- och trafikdivisionen. Bidragsgivningen regleras av olika förordningar och omfattar bidragsgivning till enskild väghållning, bidragsgivning till vissa kommuner i anslutning till storstadsöverenskommelserna och bidragsgivning till vissa kollektivtrafikanläggningar. Eftersom statsbidragsgivningen helt sköts inom väg- och trafikdivisionen berörs den inte av en bolagisering av produktionsdivisionen.

6.4 Snitt mot övrig verksamhet

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 snittet mellan de olika funktionerna kan allmänt sägas att det finns en rad olika snittytor som måste belysas. Myndighetsuppgifternas snitt mot produktionsdivisionen är i vissa delar olika vad gäller byggande och drift och underhåll. Dessutom finns naturligtvis en snittyta mellan beställarfunktionen och myndighetsuppgifterna.

Det nuvarande snittet mellan myndighetsfunktionerna och produktion av nybyggnader är enligt vår bedömning fullt möjligt att tillämpa även med en bolagiserad produktionsdivision.

Vad gäller snittet mellan myndighetsfunktionerna och produktionen av drift och underhåll finns det enligt vår mening vissa områden som måste uppmärksammas särskilt för att väghållningsfunktionen skall fungera i en situation då drift- och underhållsverksamheten utförs av ett bolag.

Vägverkets väghållaransvar regleras i lag och förordning och ansvaret för detta kan därför 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 vidta åtgärder som innebär myndighetsutövning.

För att ovanstående resonemang skall fungera i praktiken krävs först och främst att de olika momenten beredning, beslut och utförande hålls i sär. Vidare krävs att väghållaren ständigt finns tillgänglig för att fatta de beslut som ankommer på honom och som inte kan delegeras till entreprenören.

Det finns några beslutsområden som särskilt måste 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, mellan 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.

Gränsen mellan myndighet och beställare har vad gäller planeringsprocessen i dag lagts vid den punkt när planerna övergår från att vara allmänt hållna till att de konkretiseras i form av tjänster och produkter vars innehåll beskrivs i termer av det tillstånd på vägnätet som man vill uppnå. Det är mycket viktigt att rollen som planerings och standardföreskrivande myndighet hålls i sär 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 kan finnas en risk för detta om de rent kommersiella bedömningarna får för stort utrymme i processen.

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

6.5 Samverkan med övriga myndigheter

Den mest omfattande kontakten med andra myndigheter har Vägverket inom planeringsarbetet. Förutom de centrala statliga myndigheterna som Boverket och Naturvårdsverket är det regionala och kommunala myndigheter och förvaltningar som Vägverket samverkar med. Kontakterna med dessa myndigheter är omfattande och frekventa. Arbetet som har karaktären av samhällsplanering omfattar följande områden:

- Presentationer av Vägverkets planer.
- Fortlöpande kontakter med kommunerna avseende trafiksituationen.

- Skriftliga yttranden över kommunala översiktsplaner och detaljplaner.
- Medverkan vid upprättande av kommunala åtgärdsprogram.
- Delta i länsstyrelsens handläggning av planärenden om länsstyrelsen begär detta.
- Utarbetande av länstrafikanläggningsplaner.

Vidare samverkar Vägverket i frågor som rör totalförsvaret med ÖB och ÖCB.

Vår bedömning är att den samverkan med övriga myndigheter som här beskrivits inte påverkas av en bolagisering av produktionsdivisionen.

6.6 Teknikutveckling

Inom produktionsdivisionen bedrivs i dag ett omfattande metod- och produktutvecklingsarbete. Exempel på sådant arbete är vidareutveckling av kalkyleringssystem och val av planeringssystem för produktionsstyrning, revisionsteknik, mätteknik och leverantörsutvärdering för uppföljning av olika arbetens kvalitet samt utveckling av beläggningsteknik med bl.a. kallblandade beläggningsmassor.

Delar av detta arbete är en naturlig del av den affärsmässiga utvecklingen inom produktionsdivisionen och skall naturligtvis skötas och bekostas av denna. Sådana projekt genomförs utifrån en affärsmässig bedömning av projektens värde för divisionens mål och resultat. En följd av den nya organisationen inom Vägverket är att det utvecklingsarbete som i dag utförs av produktionsdivisionen skall bedömas 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 betydande del bör detta kunna ske genom de incitament som följer av en mer frekvent användning av funktionsentreprenader.

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 den här typen av projekt kommer till stånd.

7 Beställarfunktionen

Under år 1993 beställde Vägverkets väg- och trafikdivision i sin egenskap av statlig väghållare tjänster för drygt 13 miljarder kronor på anläggningsmarknaden. Av den totala produktionen erhöll den egna produktionsdivisionen beställningar motsvarande 8 miljarder kronor eller drygt 60 %.

De olika produkternas andel av den totala beräknade beställningsvolymen för år 1994 framgår av nedanstående figur. Den totala beställningsvolymen beräknas under år 1994 uppgå till 11,7 miljarder kronor.

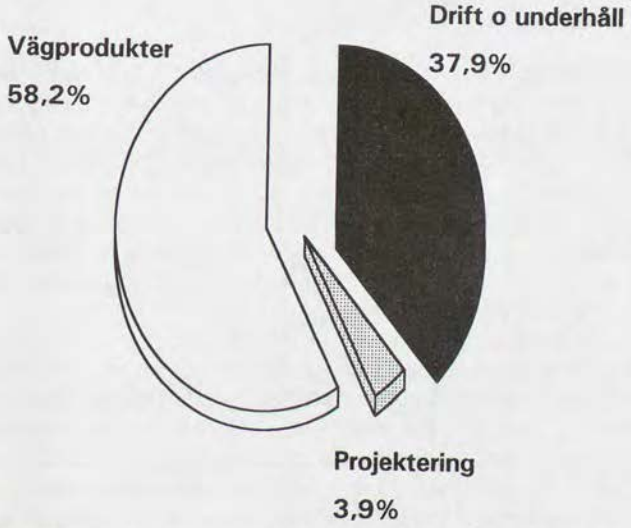

Fig. 4. Andelar i % av total beställningsvolym enligt budget för år 1994

Vi 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 nyinvesteringarna upphandlas i konkurrens och motsvarande siffra för drift och underhåll skall under år 1994 uppgår till 50 %.

Det faktiska utfallet innebär att väg- och trafikdivisionen under år 1993 upphandlade 60 % av nyinvesteringarna i konkurrens. Under år 1993 upphandlades även 43 % av drift- och underhållsproduktionen i konkurrens.

Av väg- och trafikdivisionens 2 100 anställda arbetar 185 personer på regional nivå med direkta beställaruppgifter. Vidare arbetar en mindre del av de totalt 500 personer som är anställda på divisionskontoret med support till beställarfunktionen.

7.1 Upphandlingsprocessen

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.

Med affärsmässighet menar vi att Vägverket som ansvarig myndighet skall utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns och att man i upphandlingen skall beakta alla faktorer som är nödvändiga för att upphandlingen skall bli så ekonomiskt fördelaktig och ändamålsenlig för staten som möjligt. Detta kan t.ex. innebära att löpande avtal omprövas med jämna mellanrum. Objektivitetskriteriet i upphandlingsprocessen innebär att anbud och anbudsgivare skall behandlas likvärdigt. Detta är naturligtvis helt nödvändigt för att bygga upp ett långsiktigt förtroende.

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. Vägverket har möjlighet att inom ramen för lagens bestämmelser välja mellan olika upphandlingsformer och man kan även utforma förfrågningsunderlagen på olika sätt. Detta ger enligt vår uppfattning beställarfunktionen den frihet i utformningen av upphandlingsarbetet som verket behöver för att uppnå bl.a. de trafikpolitiska målen som ligger till grund för arbetet.

Normalt sett skall upphandlingen utformas så att den tillvaratar konkurrensen genom att alla ges möjlighet att delta. Förfrågningsunderlaget kan innehålla krav på start- och sluttider för det aktuella arbetet. Kontrakten som blir resultatet av upphandlingen bör utformas så att de ger incitament vad gäller tid, önskvärda resultat, önskvärda beteenden och kostnader.

Upphandlingsprocessen tar viss tid att genomföra och dessa tider förlängs i och med ikraftträdandet av den nya upphandlingslagen. Detta innebär större krav på framförhållning i anskaffningsprocessen.

I sin roll som väghållare och beställare är det väsentligt att Vägverket noggrant följer utvecklingen på entreprenadmarknaden med avseende på konkurrens och prisutveckling.

7.2 Entreprenadformer

7.2.1 Nyproduktion

Historiskt sett är generalentreprenadformen 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 typen 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 kvaliteten och bör leda till produktivitetsvinster.

7.2.2 Drift och underhåll

Utvecklingen av entreprenadformer för drift och underhåll befinner sig i ett intensivt skede till följd av att denna verksamhet tidigare i allt väsentligt utförts i egen regi. Centrala frågeställningar i detta utvecklingsarbete är kontraktstidens 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 så kallat grundpaket för drift och underhåll som omfattar vinterväghållning, servicearbeten och löpande underhåll för avgränsade geografiska områden. Svårigheterna vid en sådan upphandling är att beskriva funktionskraven så exakt att man

kan mäta och följa upp hur entreprenören utför sina åtaganden.

7.3 Strategiska funktioner

Som vi tidigare redogjort för fungerar marknaden för både nybyggande men framförallt för drift och underhåll av olika anledningar i vissa avseenden bristfälligt.

Beställaren kan i sin verksamhet välja att försöka påverka marknadens funktion genom två i princip skilda metoder. I det ena fallet försöker beställaren påverka marknadens funktionssätt genom att ha egna produktionsresurser som kan sättas in där man ser att marknaden inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Den andra principen innebär att beställaren försöker påverka marknaden enbart genom det sätt på vilket man utformar och genomför sitt beställararbete.

Kommittén är av uppfattningen att den senare metoden bör användas så långt det är möjligt.

7.4 Utveckling av beställarfunktionen

Utvecklingen av beställarfunktionen inom Vägverket är mycket betydelsefull 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.

Upphandlingen av produkter och tjänster kommer att innefatta ett starkt inslag av idéskapande och problemlösande delar. Detta gäller inte minst de produkter och tjänster som handlas upp som funktionsentreprenader. Kvalitén på dessa anbud är beroende av beställarfunktionens förmåga att beskriva t.ex. funktionella krav, kvalitetskrav och miljökrav i sina

förfrågningsunderlag. Av stor betydelse för det slutliga resultatet är sedan kvalitén på metoderna för leverantörsutvärdering.

7.4.1 Upphandlingsstrategier

Beställarens val av upphandlingsstrategi är, framförallt 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.

7.4.2 Övervakningssystem

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.

Så länge den som utför en tjänst finns inom den egna organisationen sker övervakningen genom internkontrollsystem. Den yttersta motsatsen till detta utgörs av ett fall där man litar till marknaden som övervakningssystem. Rent teoretiskt kan beställaren, i det senare fallet, om han är missnöjd med det sätt som produktionen utförs bara vända sig till en annan beställare.

I praktiken fungerar det oftast inte på detta viset. Kostnaderna för att bryta ett kontrakt och snabbt finna en ny leverantör är oftast omfattande även om dessa kostnader

varierar för olika produkter och på grund av olika lokala förhållanden. Beställaren kan vara bunden till en viss leverantör på grund av dennes geografiska läge, att han har specifik utrustning eller kunskap eller att leverantören har gjort investeringar i kapacitet som är specifik för beställaren. Om en eller flera av dessa förutsättningar råder tappar marknaden sin kraft som övervakningssystem eftersom det då är förenat med mycket höga kostnader att vända sig till en ny leverantör.

Ovanstående resonemang understryker vikten av att beställarorganisationen genom val av upphandlingsstrategi aktivt försöker verka för en breddning av de olika produkternas marknad. Vi vill även i detta sammanhang påpeka fördelarna med att utnyttja närheten mellan trafikant och entreprenör i övervakningen av det utförda arbetet.

8 Vägverkets dotterbolag

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 *Väginvest*.
- Utvecklingsverksamhet inom *RST* (intressebolag).
- Försäljning av kunnande inom *SweRoad*.

Kommitténs arbete vad gäller dotterbolagsdelen omfattar inte, i enlighet med våra direktiv, Svensk-Danska broförbindelsen SVEDAB Aktiebolag (SVEDAB) som till hälften ägs av Vägverket. Detta bolag har bl.a. till uppgift att svara för verksamhet avseende anslutningarna till den fasta Öresundsförbindelsen.

8.1 Den nuvarande bolagsverksamheten

Vi har här valt att använda termen Vägverkets dotterbolag även om denna term i strikt formell mening inte har gått att tillämpa tidigare eftersom aktierna i de aktuella bolagen då inte har ägts av Vägverket utan av staten. Vägverket har förvaltat dessa aktier för statens räkning och det reella inflytandet och styrningen av bolagen har utövats av Vägverkets ledning.

I 1993 års budgetproposition föreslog regeringen att Väginvest skall äga och förvalta aktierna i samtliga till Vägverket knutna hel- och delägda bolag med undantag för SVEDAB. Regeringen fick i samband med budgetpropositionen riksdagens bemyndigande att ändra bolagsordningen för Väginvest AB och överlåta aktier från staten till Väginvest AB.

Dessa organisatoriska förändringar håller för närvarande på att genomföras.

I propositionen sägs att förändringarna ger möjlighet till en mer korrekt utövad ägarroll och att den nya organisationen ger en mer samlad bild över den totala bolagsverksamheten. Vidare ges enligt propositionen möjlighet att utnyttja synergieffekter mellan bolagen och ta till vara gemensamma erfarenheter och dela på vissa utvecklingskostnader.

Den nya organisationen av Vägverkets bolagsverksamhet efter förändringen och verkets ägarandel i de olika bolagen framgår av nedanstående figur.

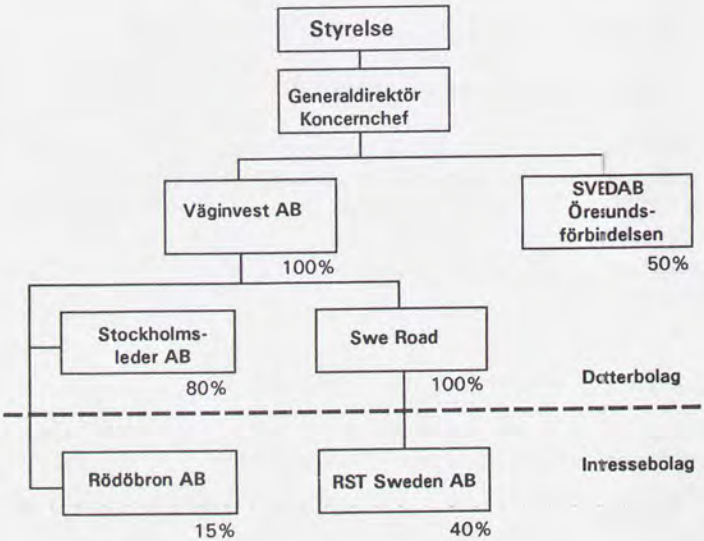

Fig. 5. Vägverkets bolagsverksamhet

Nedan följer en presentation av de olika bolagen.

8.1.1 Vägverkets Investeringsaktiebolag

Vägverkets Investeringsaktiebolag (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.

Till följd av de organisatoriska förändringar som nämnts ovan kommer Väginvest att ombildas till att vara ett holdingbolag för Vägverkets samtliga dotterbolag och intressebolag med undantag för SVEDAB. Bolaget kommer också att bedriva viss utredningsverksamhet. Den nya organisationen innebär att Väginvest äger och förvaltar statens andel av aktierna i Stockholmsleder AB (80 %), Rödöbron AB (15 %) och SweRoad (100 %). Väginvest har 7 stycken anställda.

8.1.2 Stockholmsleder AB och Rödöbron AB

Staten har i dag andelar i två projektfinansieringsbolag. Dessa är Stockholmsleder AB (SLAB) där man äger 80 % av aktierna och Rödöbron AB där motsvarande andel är 15 %.

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 och har därmed ansvar för att finansieringen av investeringarna kan ske till en ränta och med en nivå på övriga kostnader som är förenliga med den kalkyl som ligger till grund för Vägverkets åtagande i projektet. Finansieringen sker i form av upplåning med statliga garantier. Bolaget ansvarar också för den totala ekonomiska avstämningen och uppföljningen av Dennispaketets väginvesteringar. I detta ligger ett ansvar att snabbt rapportera till bolagets ägare och ytterst till Vägverket om avvikelser

förekommer eller kan antas uppkomma i förhållande till grundkalkylen för projektet.

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.

8.1.3 Swedish National Road Consulting AB

Swedish National Road Consulting AB (SweRoad) utvecklar och driver sedan drygt tio år tillbaka internationell konsultverksamhet inom väg- och trafikområdet.

Bolaget exporterar det svenska vägväsendets kunnande, främst till utvecklingsländer i tredje världen. Intresset för bolagets tjänster har dock under de senaste åren ökat i Östeuropa och då främst inom de baltiska staterna.

Bolagets uppdrag har historiskt sett i allt väsentligt finansierats av de svenska biståndsorganen SIDA och Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS). På senare tid har dock finansiering via Världsbanken och olika regionala utvecklingsbanker blivit dominerande. Andelen rent kommersiella uppdrag har också ökat.

SweRoad:s uppdrag omfattar främst organisations- och verksamhetsutveckling men bolaget medverkar också för att kontrollera och övervaka olika vägprojekt. Den förstnämnda verksamheten kan bl.a. bestå av att bygga upp ett vägverk i det aktuella landet, införa system för vägplanering och vägunderhåll eller att etablera körkortsutbildning.

SweRoad har tio fast anställda och övrig personal rekryteras och kontrakteras på projektbasis. Myndighetsrelaterad kompetens rekryteras huvudsakligen från Vägverkets väg- och trafikdivision. Övriga kompetenser rekryteras bl.a. från produktionsdivisionen, svenska konsultföretag och Svensk Bilprovning. För närvarande sysselsätter SweRoad ca 100 årsarbetskrafter.

SweRoad:s 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 %.

8.1.4 Road Survey Technology Sweden AB

Road Survey Technology Sweden AB (RST) är ett högteknologiföretag som bildades år 1986 och som till 40 % ägs av SweRoad. Genom att SweRoad äger mindre än 50 % av aktierna i bolaget är RST inte att betrakta som ett dotterdotterbolag till Vägverket utan som ett intressebolag. De övrig ägarna är Volvo Transport AB och AB Färdig Betong som vardera äger 30 % av bolaget. Som framgår av figur 5 äger och förvaltar SweRoad Vägverkets aktier i RST.

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.

Vid mätningarna används laserkameror och datorer. Dessa monteras på ett fordon och mätningarna kan genomförs i en hastighet av 90 km/tim. Denna teknik som ursprungligen tagits fram i samarbetet mellan Vägverket och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) är unik i sitt slag i världen.

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. Antalet anställda i detta bolag är 24 stycken. I Australien bedrivs verksamheten i ett delägt dotterbolag. RST andel i detta bolag uppgår till 75 %. Antalet anställda i bolaget är 5 stycken. Verksamheten på övriga internationella marknader bedrivs direkt av RST i Sverige.

År 1992 uppgick omsättningen i RST koncernen till 79 miljoner kronor och 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:

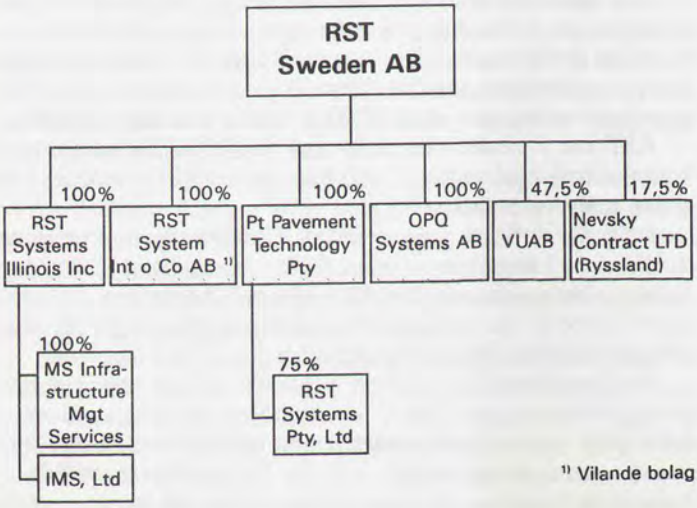

Fig. 6. Struktur och ägarandelar i RST-koncernen

Inom OPQ Systems AB bedrivs det huvudsakliga utvecklingsarbetet inom koncernen.

VUAB Vägundersökningar AB (VUAB) är ett bolag som ägs tillsammans med PEAB. Dess verksamhetsidé är att marknadsföra mätningar av vägars och gators tillstånd gentemot 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.

Som tidigare nämnts uppgick omsättningen i koncernen under år 1992 till 79 miljoner kronor. Resultatet var samma år 1,8 miljoner kronor efter finansiella intäkter och kostnader.

8.2 Behov av verksamheter i bolagsform

Vi kommer i detta avsnitt att redovisa våra övergripande synpunkter och överväganden vad gäller behov av och förutsättningar för verksamheter i bolagsform. Vi återkommer i avsnitt 8.4 till våra övervägande beträffande de enskilda bolagen.

Kommitténs resonemang och överväganden i frågan om behovet av verksamheter i bolagsform har haft sin utgångspunkt i de principiella ställningstaganden om statlig bolagsverksamhet som regeringen gjort och som vi tidigare redogjort för i avsnitt 3.1. Regeringens ställningstaganden innebär bl.a. att statlig verksamhet inte skall bedrivas i bolag som organisatoriskt ligger under en myndighet om det inte finns särskilda skäl som talar för detta.

En gemensam förutsättning för samtliga bolag som bedrivs i anslutning till Vägverket bör enligt vår uppfattning 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.

Då det gäller projektfinansieringsbolagen och SweRoad finns det enligt vår uppfattning skäl som talar för att dessa skall ligga kvar under Vägverket. Vi återkommer till dessa skäl i avsnitt 8.4.

Då det gäller bolag som utvecklar en teknik eller ett kunnande som ursprungligen tagits fram inom verket tycker vi att det skall läggas fast mycket bestämda regler för Vägverkets engagemang i sådana bolag. Vi återkommer i avsnitt 8.3. till vilka principer som bör gälla för bolagisering av utvecklingsverksamhet. Utgångspunkten skall alltid vara att verket på sikt skall avveckla sitt ägande och sitt engagemang i den här typen av utvecklingsbolag.

Både SweRoad och RST har vuxit fram för att möta en extern efterfrågan på det kunnande och den teknik som arbetats upp inom Vägverket. Från olika aktörer kommer krav och förväntningar på att Vägverket skall engagera sig i olika typer av utvecklingsprojekt. Vägverkets aktiva engagemang är nödvändigt för att ett projekt t.ex. skall kunna få tillgång till Vägverkets kunnande och databaser. Vid den här typen av projekt är det ofta lämpligt att en viss del ägs av intressenter utanför Vägverket. En förutsättning för att detta skall kunna genomföras är naturligtvis att verksamheten bedrivs i bolagsform.

Från Vägverkets utgångspunkter är det viktigt att de nya idéer och tekniker som utvecklas inom verket kan kommersialiseras. Detta dels för att få tillbaka nedlagda utvecklingskostnader men också för att etablera en fungerande marknad för de produkter och tjänster som den egna organisationen behöver handla upp.

Det kan dock inte anses ligga 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 bedrivas i bolagsform. Detta under förutsättning att den långsiktigt bedöms ha möjligheter att överleva på egna meriter.

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 generell förutsättning för att en verksamhet skall kunna bedrivas i bolagsform med Vägverket som hel- eller delägare är att det finns 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 viktigt att bolaget har fler uppdragsgivare än Vägverket.

Vägverket har i en skrivelse till regeringen redovisat följande motiv och kriterier för bolagisering av viss verksamhet:

- Ökad konkurrens och effektivare styrning.
- Möjligheter till alternativ finansiering.
- Möjlighet till samarbetet och samfinansiering av utvecklingsprojekt.
- Fördelning av kostnader för utveckling.
- Export av vägkunnande.

Då det gäller styrningen uppnås genom en bolagisering en renodling och avgränsning av verksamheten vad gäller 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.

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.

8.3 Generella regler för utvecklingsverksamhet

Som vi tidigare nämnt är det önskvärt att de idéer och den teknik som utvecklas inom Vägverket kommersialiseras i de fall det finns förutsättningar för detta. Detta för att få tillbaka nedlagda utvecklingskostnader och/eller för att sänka de framtida kostnaderna för upphandling av produktion.

Vägverket bör därför, liksom hittills, driva utvecklingen av en idé eller en teknik så långt att det är möjligt att göra en affärsmässig kalkyl över projektet. Kalkylen kan sedan ligga till grund för en bedömning om det är bäst att vidareutveckla idén i ett bolag tillsammans med andra aktörer på marknaden eller om det är förmånligare att sälja idén i ett tidigt skede.

Innan ett bolag bildas är det mycket viktigt att utvecklingsprojektet utsätts för en genomgripande kommersiell granskning. Syftet med granskningen skall bl.a. vara att säkerställa att projektet har sådana affärsmässiga förutsättningar att det kan överleva på egna meriter och att det inte kommer att behöva något ekonomiskt tillskott från sina ägare.

Ett lämpligt sätt att åstadkomma en sådan granskning är att inget projekt inom Vägverket 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. En positiv faktor vid sidan av den kommersiella granskningen är att utvecklingsbolagen genom detta förfarande te.x. kan tillföras industriell kompetens och erfarenhet.

I samband med att ett nytt utvecklingsbolag bildas bör formerna för Vägverkets långsiktiga engagemang i bolaget klarläggas. Vägverket bör vid denna tidpunkt överväga och sätta upp mål för under hur lång tid verket skall vara engagerat i bolaget. Vägverkets engagemang i ett bolag bör begränsas till den tidsperiod då projektet är på utvecklingsstadiet och verket skall enligt vår uppfattning t.ex. inte vara engagerad i ett bolag då detta huvudsakligen bedriver produktionsverksamhet.

Kommittén har övervägt möjligheten att föreslå regeringen att begära ett generellt bemyndigande för Vägverkets rätt att bilda utvecklingsbolag. Vi har dock funnit att behovet av nya utvecklingsbolag 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.

8.4 Överväganden för de olika bolagen

Vägverkets dotter- och intressebolag är av olika art både vad gäller verksamhetsområden men också vad gäller motiven för att de för närvarande bedrivs som bolag i anslutning till Vägverket. Mot bakgrund av detta måste de bedömas var och en för sig.

8.4.1 Stockholmsleder AB

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.

Tanken var ursprungligen också att kommunen genom sitt delägande skulle få en närmare koppling till projektet och att detta skulle underlätta genomförandet. Det sistnämnda argumentet har i dag till viss del mist sin betydelse eftersom arbetet med de faktiska byggnadsprojekten i dag helt bedrivs inom Vägverket. Projektet sköts nu på sedvanligt sätt i enlighet med gällande lagstiftning. Olika samrådsgrupper har tillsatts för att trygga den kommunala insynen i projektet.

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 riksgälden. Bolagsformen ger också

möjligheter till andra löptider på lånen än vad som är brukligt. Sammantaget kan detta leda till förmånligare villkor för finansieringen av Dennispaketets vägprojekt än vad som skulle var fallet om upplåningen sköttes direkt av Vägverket via Riksgäldskontoret.

Möjligheten att särredovisa, avgränsa och följa upp projektet blir bättre när det bedrivs i bolagsform. Som tidigare nämnt blir det 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 Dennisuppgörelsen.

Sammantaget talar möjligheten till förmånligare finansiering och en bättre avgränsning av verksamheten, enligt vår uppfattning, för att SLAB bör ligga kvar som ett dotterdotterbolag till Vägverket.

8.4.2 Rödöbron AB

Rödöbron AB har en annan situation än SLAB. Dels handlar det här om ett minoritetsägande från Vägverkets sida och 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 vår uppfattning är det naturligt att Vägverket deltar i den här typen av projekt.

8.4.3 Swedish National Road Consulting AB

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

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

Vägverket har, enligt vår uppfattning, förutom de internationella kontakter som bolaget skapar inget mer principiellt intresse eller behov av SweRoad:s verksamhet. En fördel för Vägverket är dock de möjligheter som finns för den egna personalen att under perioder arbeta i en internationell miljö.

För SweRoad däremot är det enligt vår bedömning helt nödvändigt att ha en nära organisatorisk koppling till Vägverket. Dels öppnar en sådan koppling upp vissa marknader för bolaget och dels ger det en ökad legitimitet till bolagets verksamhet. Rekryteringen av personal från Vägverket underlättas också betydligt av det faktum av att SweRoad är ett dotterdotterbolag till verket via ägandet av Väginvest.

Enligt vår uppfattning finns det inte mot bakgrund av den utveckling och det resultat som SweRoad hittills har uppvisat någon anledning att överväga ett alternativt huvudmannaskap för bolaget.

8.4.4 Road Survey Technology Sweden AB

RST kan ses som ett exempel på ett utvecklingsbolag. I sin egenskap av väghållare är det naturligt att Vägverket inom den egna organisationen utvecklar nya metoder och kunskaper. Det är också önskvärt att dessa kan ställas till andra aktörers förfogande. Ett sätt att åstadkomma detta är att bolagisera verksamheten.

Innan en utvecklingsidé som är etablerad i form av ett projekt ombildas till bolag är det dock enligt vår uppfattning mycket viktigt att verksamheten utsätts för en genomgripande kommersiell granskning. Detta för att säkerställa att ett av syftena med en bolagisering uppnås, nämligen att Vägverket får tillbaka de kostnader som man lagt ner på att utveckla en produkt. Vi har tidigare i avsnitt 8.3 redogjort för vilka generella regler som enligt vår uppfattning bör gälla för att bolagisera utvecklingsverksamhet.

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

De råder ingen tvekan om att den teknik som RST utvecklar är av mycket stor betydelse för Vägverkets beställarverksamhet

och dess möjligheter att utveckla fungerande uppföljningssystem.

Mot bakgrund av den beskrivning av RST som gjorts i avsnitt 8.1.4 finns det dock skäl att ifrågasätta bolagets struktur. Den grundläggande frågan som bör ställas är om det ligger i Vägverkets intresse att äga och förvalta andelar i ett bolag som bedriver affärsverksamhet på så avlägsna marknader som det här är frågan 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 i avsnitt 8.3 även gälla för RST:s nuvarande verksamhet.

Kommittén är av uppfattningen att Vägverket i sin egenskap av delägare i RST skall verka för att bolaget omstrukturerar sin verksamhet. Bolagets struktur och verksamhetsinriktning skall svara mot de generella regler för utvecklingsverksamhet som vi tidigare redogjort för. Vägverket bör snarast presentera en plan för regeringen som beskriver hur strukturförändringarna kan genomföras.

Vägverket bör också verka för att det arbete som pågår med att renodla bolagets struktur ges en fortsatt hög prioritet och genomförs i en så hög takt som det är möjligt.

8.5 Övergripande struktur och ledning

Det tre olika huvudverksamheterna inom Vägverkets bolagsdel, finansiell verksamhet i anslutning till avgiftsfinanserade väg- och broprojekt, teknikutvecklingsverksamhet och kunskapsexport har, enligt vår uppfattning, i grunden förhållandevis liten koppling sinsemellan. Detta innebär att de i ledningen för de tre verksamhetsgrenarna inom bolagsdelen bör finnas olika kompetens som är relevant för den aktuella verksamheten.

Det bör dock även finnas en ledning som är genensam för samtliga verksamheter och som har affärsmässig erfarenhet och kompetens. Vidare bör det i den gemensamma ledningen finnas kunskap och erfarenhet av projektutveckling.

Mot bakgrund av detta föreslår vi följande övergripande struktur för bolagsverksamheten:

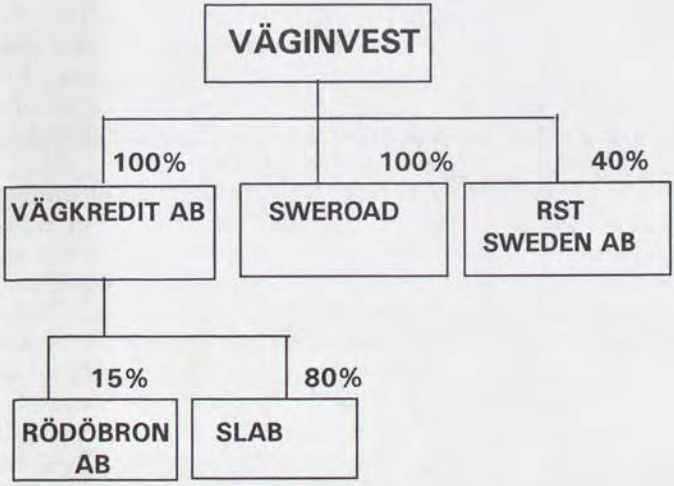

Fig. 7. Förslag till övergripande struktur för Vägverkets bolagsverksamhet

Väginvest blir här holdingbolag för de tre verksamhetsgrenar som finns inom bolagsverksamheten. Som framgår av figuren föreslår vi att ett nytt bolag, Vägkredit AB, skall bildas. Vägkredit AB skall vara moderbolag för de projektfinansieringsbolag som finns i dag. SweRoad och RST läggs direkt under Väginvest.

Organisationen innebär att Väginvest får det samlade ansvaret för den affärsmässig utvecklingen inom de till Vägverket knutna bolagen. 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.

Tanken med att inrätta ett Vägkredit AB är att man härigenom betonar den grundläggande skillnad som finns mellan projektfinansieringsbolagen och de övriga bolagen. Storleken på det kapital som kommer att omsättas inom de olika projekten bidrar till vår bedömning att det kan vara värdefullt att samla erfarenhet och kunskap från olika avgiftsfinansierade projekt i ett gemensamt bolag. Bolaget skall förvaltat aktierna och tillvarata Vägverkets ägarintressen i de till verket knutna projektfinansieringsbolagen. Vägkredits uppgift bör vara att förse de olika projektfinansieringsbolagen med en effektiv upplåning och billiga krediter.

Vi har här utgått från att det kan tillkomma fler projektfinansieringsbolag t.ex för att genomföra storstadsöverenskommelsen i Göteborg. Vägkredit bör ha en styrelse med representanter från Vägverket. Ett visst externt inslag med kunskap om projektfinansiering bör också finnas i denna styrelse. De olika projektfinansieringsbolagen bör naturligtvis ha en styrelse och ledning som speglar förutsättningar och ägande i det aktuella projektet.

Vägverket bör ges i uppdrag att inkomma med förslag till de ändringar av bolagsordningarna för Väginvest, SweRoad och RST som är nödvändiga för att genomföra de här föreslagna förändringarna av bolagsstrukturen. Vidare skall Vägverket lämna förslag till bolagsordning för Vägkredit AB.

Fördelarna med den organisationsstruktur som här presenterats är enligt vår uppfattning följande:

- Organisationen är tydlig ur ledningshänseende. Separata ledningar kan tillsättas som kan bidra till de olika verksamheternas utveckling. Det blir också tydligt var inom Vägverket ansvaret ligger för de olika verksamheterna.

- Ur administrativ synvinkel är det en fördel att verksamheter som är av samma karaktär samlas i grupper var för sig.

- Möjligheterna till uppföljning och kontroll blir bättre om verksamheter av likartad typ samlas i egna enheter sam-

tidigt som det finns en ledning som har det övergripande ansvaret för samtliga verksamheter. Strukturen möjliggör att de olika enheterna styrs av styrelser som har speciell erfarenhet och kompetens för den aktuella verksamheten.

- Ansvaret för utvecklingsverksamheten inom RST blir avskilt och tydligt. Det formella avståndet till Vägverket, som är den som ytterst ansvarar för statens andel i bolaget, blir kortare.

8.6 Insyn och kontroll

Eftersom de här aktuella verksamheterna redan drivs i bolagsform kommer den av oss föreslagna övergripande strukturen inte att innebära någon förändring av de styrformer som finns i dag.

Det är dock viktigt att följande aspekter beaktas i fråga om hur staten tillämpar de styrformer som är aktuella för bolagen:

- Att det i respektive bolags bolagsordning klart framgår vad som är bolagets uppgift så att verksamheten hålls inom fastställda ramar.

- Att staten som den som ytterst äger hela eller delar av verksamheten har möjlighet att påverka valet av styrelse och revisorer så att staten löpande kan påverka styrningen och kontrollen av bolaget.

I samband med att Vägverket, till följd av den ändrade bolagsstrukturen, lämnar förslag till förändringar av bolagsordningarna bör samtliga bolagsordningar revideras med syftet att uppnå liknande styrformer för de olika bolagen och med beaktande av de aspekter som vi nämnt ovan.

8.7 Framtida kapitalbehov

Vi gör följande bedömningar om det framtida kapitalbehovet i de olika bolagen.

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 upparbetade 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.

För projektfinansieringsbolagen är nuvarande kapital tillräckligt under förutsättning att staten står som garant för den upplåning som krävs för projekten inom SLAB.

9 Genomförande av förslagen – Vägverket

9.1 Frågor för riksdagen

Enligt vår bedömning bör riksdagen mot bakgrund av det resonemang som förts i detta betänkande enbart ta ställning till följande principer för en bolagisering av Vägverkets produktionsdivision.

- Godkänna att produktionsdivisionen ombildas till ett av staten helägt aktiebolag per den 1 januari 1996.

- Bemyndiga regeringen att genomföra en bolagisering och överföra delar av Vägverkets verksamhet med tillgångar och skulder till det nybildade bolaget.

- Godkänna att endast den del av pensionsskulden som är hänförlig till den personal som vid bolagiseringstillfället är aktiv i verksamheten förs över till det nybildade bolaget.

- Bemyndiga regeringen att genom en ändring av Vägverkets instruktion ge produktionsdivisionen möjlighet att fr.o.m. den 1 januari 1995 agera inom ett utökat verksamhetsområde. Produktionsdivisionen skall få utföra arbeten inom mark- och anläggningsområdet som rör vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar, parker samt vatten- och avloppsledningar.

I samband med att regeringen inhämtar dessa bemyndiganden bör riksdagen informeras om hur bolagiseringen av Vägverkets produktionsdivision är tänkt att genomföras. Informationen bör vid sidan av de mer övergripande frågorna även avse bl.a. kapitalstruktur och aktiekapitalets storlek.

9.2 Tidtabell och kontrollstationer

Vi 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 ha stärkt sin beställarkompetens så att effektiv upphandling kan ske av de samlade behovet av väghållningstjänster och produkter med utgångspunkt från uppfyllandet av de trafikpolitiska målen.

- Vägverkets generaldirektör ges det samlade ansvaret för att i samråd med sin styrelse genomföra dessa åtgärder.

Det är enligt vår mening viktigt att arbetet med att förbereda bolagiseringen löpande rapporteras till regeringen. Detta för att regeringen skall kunna följa arbetet och informera riksdagen om den förändringsprocess som pågår.

Enligt vår uppfattning bör regeringen, som vi tidigare nämnt, inledningsvis ge Vägverket i uppdrag att komma in med en inventering av de problem som måste lösas innan en bolagisering kan genomföras. Vägverket bör också utarbeta en plan för hur arbetet skall genomföras och när de olika delmomenten skall vara klara. Vägverket bör vidare för regeringen presentera en plan för hur och i vilken takt neddragningen av personalresurser skall genomföras.

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.

10 Genomförande av förslagen – Vägverkets dotterbolag

10.1 Frågor för riksdagen

De förändringar av strukturen för Vägverkets bolagsverksamhet som vi föreslår innebär att riksdagen bör ta ställning till följande.

- Godkänna att ett nytt dotterbolag, Vägkredit AB, bildas. Bolagets uppgift skall vara att förvalta aktier och tillvarata ägarintressen i de projektfinansieringsbolag som är knutna till Vägverket.

- Bemyndiga regeringen att godkänna ändringar i bolagsordningarna för Vägverkets investerings Aktiebolag Väginvest, Swedish National Road Consulting AB SweRoad och Road Survey Technology Sweden AB.

10.2 Tidtabell

Vägverket skall för regeringen redovisa förslag till förändringar av bolagsordningarna för Väginvest, SweRoad och RST. Vidare skall Vägverket lämna förslag till bolagsordning för Vägkredit AB. Målsättningen bör vara att den nya bolagsstrukturen skall gälla från den 1 januari 1995.

Vägverket skall vidare presentera en plan för regeringen över hur strukturförändringarna i RST skall genomföras.

11 Vilka är alternativen till kommitténs förslag?

11.1 Vägverket

Enligt vår bedömning finns det två huvudsakliga alternativ till den av oss förordade lösningen med en bolagisering av produktionsdivisionen per den 1 januari 1996. Det ena är att låta bli att bolagisera produktionsdivisionen och det andra är att hela eller delar av divisionen går samman med någon annan aktör på marknaden.

11.1.1 Ingen bolagisering

Det ena alternativet är alltså att produktionsdivisionen ligger kvar hos Vägverket som i dag utan planer på en framtida bolagisering.

Ett sådant alternativ skulle enligt vår mening inverka negativt på det förändrings- och rationaliseringsarbete som redan har inletts inom produktionsdivisionen. Visserligen skulle beställar- och leverantörsrollerna inom Vägverket kunna utvecklas ytterligare och beställarsidan skulle få mycket goda möjligheter att under en längre period bygga upp sin kompetens. Inom produktionsdivisionen skulle dock omvandlingstrycket och intensiteten i rationaliseringsarbetet bli avsevärt mycket lägre jämfört med en situation då det är bestämt att verksamheten skall bolagiseras vid en given tidpunkt.

En sådan utveckling är enligt vår uppfattning inte acceptabel mot bakgrund av de stora värden inom statsbudgeten som Vägverket hanterar. Det är av stor vikt att den rationaliseringspotential som finns inom Vägverket omsätts till en möjlighet att på ett kostnadseffektivare sätt producera väghållningstjänster. I en situation där Vägverkets produktionsdivision ligger kvar

inom den egna organisationen kommer frågan alltid att finnas om verket förvaltar sina medel på effektivast möjliga sätt.

11.1.2 Sammangående med annan aktör

Det andra alternativet till den av oss förordade lösningen är att produktionsdivisionen/produktionsbolaget går samman med någon annan aktör på marknaden för att på detta vis utöka och bredda sin verksamhet och kompetens. Ett sådant handlingsalternativ skulle kunna innebära att produktionsdivisionen tillförs affärsmässighet och erfarenhet av att verka på en öppen marknad, en erfarenhet som i dag i stor utsträckning saknas i den egna organisationen.

Vi har övervägt detta förslag och i vår analys kommit fram till att produktionsdivisionen i dagsläget inte har förutsättningar för att gå ihop med någon annan aktör. Det utvecklingsarbete som för närvarande pågår inom divisionen måste slutföras innan ett sammangående kan bli aktuellt.

Vi har vidare kunnat konstatera att betydande rationaliserings- och effektiviseringsvinster skulle kunna uppnås inom väghållningsområdet genom en produktionsteknisk samverkan mellan Vägverket och landets kommuner. Dessa möjligheter bör enligt vår mening utredas.

11.2 Vägverkets dotterbolag

I kommitténs direktiv nämns särskilt att vi skall belysa konsekvenserna av ett huvudmannaskap för Vägverkets dotterbolag skilt från Vägverket.

Detta har delvis sin grund i att regeringen i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 7) har anfört att ägarfunktionen för Vägverkets dotterbolag bör övervägas i samband med att produktionsverksamheten bolagiseras. Regeringen säger vidare att aktierna i Vägverkets nuvarande dotterbolag då inte längre bör förvaltas av Vägverket utan av regeringen.

Vi har i vårt arbetet med Vägverkets dotterbolag övervägt möjligheterna att föra över verksamheterna till andra huvudmän och i samband med detta kommit till följande slutsatser.

All utvecklingsverksamhet som går att kommersialisera skall på sikt föras till en privat huvudman i enlighet med de riktlinjer som vi angivit i avsnitt 8.3. Ett alternativ är att direkt, i form av te.x. patent och rättigheter sälja det utvecklingsarbete och de metoder som tas fram inom Vägverket. Denna möjlighet bör utnyttjas i de fall som den bedömas som förmånligare än en bolagisering. Detta utifrån en avvägning mellan projektets risker och möjligheterna att få tillbaka nedlagda utvecklingskostnader.

För SweRoad:s del skulle ett huvudmannaskap skilt från Vägverket innebära att företaget skulle gå miste om den legitimitet som kopplingen till Vägverket innebär. Tillgängligheten till vissa marknader som SweRoad i dag verkar på skulle också försvåras om kopplingen till Vägverket försvann. Vår bedömning är att SweRoad på lång sikt inte skulle kunna överleva utan den koppling till Vägverket som bolaget har i dag.

Då det gäller projektfinansieringsbolaget SLAB är det enda alternativet till det nuvarande huvudmannaskapet enligt vår mening att verksamheten helt och hållet bedrevs inom Vägverket och att bolaget avvecklades. Vi har tidigare, i avsnitt 8.4.1, redogjort för skälen varför bolaget ändå bör finnas kvar nämligen möjligheten att erhålla förmånligare finansieringsvillkor och möjligheten till att på ett tydligare sätt särredovisa den verksamhet som bedrivs inom bolaget.

12 Konsekvenser till följd av EES-avtalet

I samband med att EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994 gäller i Sverige ett antal bestämmelser på olika områden som är en anpassning till det regelverk som finns inom det Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES). Vi kommer i detta kapitel att översiktligt belysa hur några av dessa bestämmelser kommer att påverka Vägverket, produktionsdivisionen och en bolagisering av den senare. De områden vi tar upp är regler för offentlig upphandling och regler för skydd av arbetstagares rättigheter vid företagsöverlåtelser.

Vägverket påverkas naturligtvis även i andra sammanhang av EES-avtalet men de områden som vi tar upp här torde vara de som är mest förknippade med en förändring av produktionsdivisionens organisatoriska hemvist.

12.1 Lagen om offentlig upphandling

De bestämmelser för offentlig upphandling som gäller inom EES gäller efter den 1 januari 1994 även i Sverige. Bestämmelserna som återfinns i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling är en anpassning av det svenska regelverket till det direktiv som reglerar den offentliga upphandlingen inom den Europeiska unionen (EU). I samband med att lagen trädde i kraft den 1 januari 1994 upphör bl.a. upphandlingsförordningen att gälla.

Lagen omfattar upphandling som görs av såväl stat som kommun och som överstiger vissa tröskelvärden. Produktionsdivisionen kommer, så länge den är en del av myndigheten Vägverket, att omfattas av de nya bestämmelserna för offentlig upphandling.

Grundprinciperna i lagen överensstämmer i huvudsak med principerna i dagens upphandlingsförordning vad gäller

konkurrens, affärsmässighet och objektivitet. Utöver detta innebär den nya lagen en förhållandevis omfattande reglering av krav på annonsering, nya upphandlingsförfaranden, krav på bestämda tidsfrister och krav på dokumentation för insyn och kontroll. Lagen innehåller även bestämmelser om överprövning av fattade upphandlingsbeslut.

Detta leder till ett antal praktiska konsekvenser för Vägverket, nämligen:

- Ökade krav på framförhållning och planering av verksamheten.
- Krav på bevakning av tröskelvärden.
- Ökad formalisering beträffande publicering och infordrande av anbud.
- Upprättande av rapporter för att tillgodose krav på insyn och kontroll.
- Handlingsberedskap att hantera konsekvenserna av eventuell överprövning eller krav på skadestånd.

Dessa konsekvenser kommer naturligtvis i första hand att påverka Vägverkets väg och trafikdivision. Produktionsdivisionen kommer dock också att påverkas i de fall då de anlitar underentreprenörer för att utföra delar av de uppdrag som divisionen erhållit. Som vi tidigare nämnt är ambitionen att andelen underentreprenader skall öka inom produktionsdivisionen.

Divisionen kommer enligt vårt förslag att förbli en del av myndigheten Vägverket fram till den 1 januari 1996. Detta innebär att divisionen under två års tid kommer att ha andra krav på sig vad gäller öppenhet och insyn i upphandlingsfrågor än vad konkurrenterna har. Produktionsdivisionen kommer också att ha andra krav på sig vid upphandlande av underentreprenörer i den egna verksamheten. Detta kan leda till problem främst vad gäller tidsaspekten. Reglerna för tidsfrister i samband med upphandling av underentreprenörer efter det att man har erhållit te.x. en totalentreprenad kan komma att utgöra ett hinder för utvecklingen av produktionsdivisionens verksamhet.

I en situation då en bolagisering inte planerades och Vägverkets beställningar fullt ut upphandlades i konkurrens skulle dessa aspekter långsiktigt utgöra ett stort hinder för utvecklingen av den egna produktionsverksamheten.

12.2 Skydd av arbetstagares rättigheter vid företagsöverlåtelser

På arbetsrättens område innebär ikraftträdandet av EES-avtalet att Sverige från den 1 januari 1994 åtagit sig att följa tre EG-direktiv. Ett av dessa direktiv (77/187/EEG) behandlar skydd av arbetstagares rättigheter vid företagsöverlåtelser. Detta direktiv kan komma att påverka en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet.

Direktivet innebär bl.a. följande:

- Rättigheter och skyldigheter till följd av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för överlåtelsen av ett företag övergår automatiskt till den som övertar verksamheten.

- Efter en överlåtelse är den som övertagit verksamheten bunden till villkoren i de kollektivavtal som gällde vid tidpunkten för överlåtelsen.

1992 års arbetsrättskommitté har i sitt delbetänkande om ny anställningsskyddslag (SOU 1993:32) tagit upp frågan om skydd för anställda vid företagsöverlåtelser. Kommittén har funnit att gällande svensk rätt är tillfredsställande på de ovan nämnda området och konstaterar därför att någon ny lagstiftning inte nu bör införas.

Arbetsrättskommittén är dock inte enig när det gäller denna tolkning av direktivet och säger att de i ett senare betänkande skall ta upp frågor som rör anställningsskydd och medinflytande vid bolagiseringar. Det kan därför finnas anledning att, i det fortsatta arbetet med bolagiseringen av Vägverkets produktionsverksamhet, bevaka frågan om hur direktivet fortsättningsvis kommer att behandlas.

13 Kort bakgrund till kommitténs uppdrag

Den 1 januari 1992 genomfördes efter beslut av riksdag och regering en förändring av Vägverkets organisation. Den nya organisationen består av en beställardel och en produktionsdel. Väg- och trafikdivisionen agerar i dag som beställare av tjänster från produktionsdivisionen. Efter förslag i 1992 års budgetproposition beslutades även om inrättandet av en särskild bolagsenhet skild från verkets myndighetsuppgifter. Enhetens uppgift är att förvalta aktier i verkets dotterbolag och bedriva affärsutveckling inom dessa.

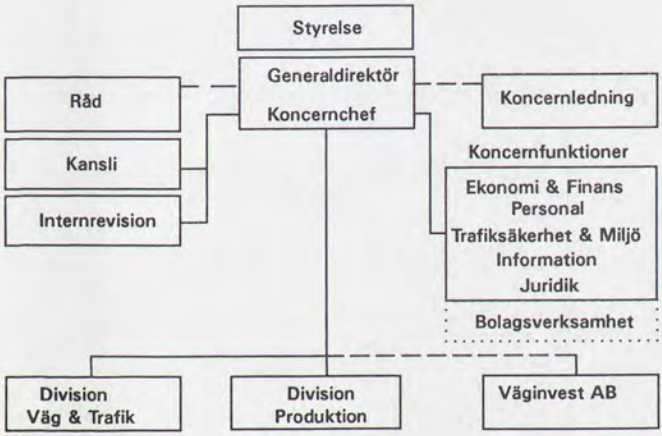

Fig. 8. Vägverkets nuvarande organisation

I 1993 års budgetproposition redovisas regeringens samlade strategi vad gäller Vägverkets framtida verksamhet. Strategin innebär att verkets produktionsverksamhet helt skall marknadsanpassas och utsättas för full konkurrens. Verksamheten skall också föras till en annan huvudman än Vägverket. 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.

Särskilt yttrande av Connie van der Capellen

Utredningen har i sitt betänkande behandlat två delfrågor avseende bolagsbildning vid Vägverket. Utredningen har härvid övervägt och lämnat förslag rörande dels bolagiseringen av Vägverkets produktionsverksamhet, dels struktur, huvudmannaskap, beslutsordning m.m. avseende Vägverkets hel- och delägda dotterbolag. Jag kan konstatera att de slutsatser och de åtgärdsförslag som utredningen redovisar i sin behandling av dessa frågor i vissa fall innebär avsteg från principer som tidigare lagts fast av riksdag och regering.

Statsmakterna har beslutat om nedanstående principer till grund för prövning av den statliga verksamheten och dess organisation:

> Det offentliga åtagandet måste prövas mera systematiskt för att komma tillrätta med de problem som finns i den svenska ekonomin. Målsättningen är att minska de offentliga utgifterna. Staten bör varken äga, driva eller finansiera verksamhet som inte utgör ett centralt statligt intresse.
>
> Ren konkurrensutsatt verksamhet bör inte ägas av staten utan säljas till privata ägare. Statens ägande bör begränsas till verksamheter på marknader där det råder ofullständig konkurrens, t.ex. utpräglade oligopol- och monopolmarknader.I dessa fall bör åtgärder vidtas för att åstadkomma bättre fungerande marknader innan en försäljning påbörjas. Staten bör endast i undantagsfall och då med bestämda motiv uppträda som ägare av verksamheter som har kommersiella förutsättningar.
>
> I vissa fall kan det finnas motiv för att staten ägnar sig åt kommersiell verksamhet. Ett motiv kan vara starka kompetensmässiga samband med myndighetsverksamheten. I dessa fall bör man alltid ställa sig frågan vem som skall vara huvudman. Det är i normalfallet inte lämpligt att bolag ägs av myndigheter. Detta synsätt gäller även för bolagsbildning för bedrivande av tjänsteexport. Det bör i stället övervägas om verksamheten kan bedrivas inom ramen för myndigheten eller om bolaget skall ägas av regeringen.

Mot bakgrund av ovanstående anser jag att utredningen i första hand borde ha analyserat vilken av de verksamheter utredningen berört i sitt arbete, som bör finnas kvar inom staten. Utifrån detta perspektiv bör produktionsbolaget snarast kunna privatiseras eftersom det, enligt min mening, inte är ett primärt intresse för staten att bygga vägar. Under en övergångsfas bör bolaget ägas av regeringen för att markera att bolaget är fritt och oberoende från den upphandlande myndigheten. Jag kan inte heller finna att den verksamhet som bedrivs i Road Survey Technology Sweden AB (RST) primärt är en statlig angelägenhet. Statens andel i RST bör därför snarast kunna säljas till privat ägare.

Tjänsteexport kan i vissa fall vara en statlig angelägenhet. Däremot finns det numera ingen anledning att driva denna i ett särskilt bolag. Förutsättningarna för att bedriva avgiftsfinansierad, efterfrågestyrd verksamhet har blivit mer marknadslika under senare år. Ekonomistyrningen i staten har utvecklats västentligt. Vidare finns en särskild förordning som reglerar tjänsteexport, Tjänsteexportförordningen (SFS 1992:192). Sammanfattningsvis anser jag därför att om Vägverket även fortsättningsvis skall utöva tjänsteexport bör detta kunna ske inom myndigheten. Detta innebär att SweRoad bör kunna avvecklas.

Utredningen föreslår att Vägverket skall kunna bedriva utvecklingsverksamhet i särskilda utvecklingsbolag. Det kan enligt min mening ifrågasättas om Vägverket skall ägna sig åt teknisk utveckling med syftet att introducera en idé eller teknik på en marknad.

Verksamhet som är att betrakta som en statlig angelägenhet och som bedrivs med en flera intressenter bör däremot enligt min mening drivas i bolagsform. Ett exempel på detta är Rödöbron AB. När det gäller Stockholmsleder AB (SLAB) är bolagsformen emellertid inte lika självklar. Förändringar har skett sedan bolaget bildades som påverkar frågan om associationsform. De avgifter som kommer att tas ut betraktas som en skatt och de faktiska byggnadsprojekten drivs helt inom Vägverket utan annan medverkan från kommunen än genom insyn via samrådsgrupper. Utredningens argument att behålla bolagsformen är att möjligheten att särredovisa, avgränsa och

följa upp projektet ökar om verksamheten bedrivs i bolagsform. Vidare anser utredningen att bolagsformen ger bättre förutsättningar att få fördelaktiga lånevillkor på marknaden. Enligt min mening bör en särredovisning inom myndigheten vara fullt tillfredsställande. Vad gäller lånemöjligheterna instämmer jag i att det i vissa fall kan vara fördelaktigare för ett bolag att låna upp till ett avgränsat projekt jämfört med Riksgäldskontorets stora upplåning. Detta beror dock bl.a. på att de statliga garantier som ställts ut inte har avgiftsbelagts. I de fall Riksgäldskontoret tar ut en avgift för sina garantier är det inte självklart att ett lån på den öppna marknaden är fördelaktigare. Jag anser att Riksgäldskontoret bör utreda de olika lånemöjligheterna innan man fattar beslut om bolagsform eller inte.

När det gäller utredningens förslag till övergripande struktur och ledning ifrågasätter jag om behovet av särskilda bolag under Vägverket är så stort att det finns skäl till att bygga upp en stor koncernstruktur. Det finns däremot skäl att förtydliga ansvaret mellan "myndighets-" och "bolags-"världen genom att ha ett holdingbolag under vilket eventuella bolag sorterar. Jag instämmer därför med utredningens analys att det bör finnas ett Väginvest som utgör holdingbolag. Jag anser däremot inte att det härutöver behöver finnas ett särskilt Vägkredit som utgör moderbolag för projektfinansieringsbolagen.

Slutligen vill jag beröra frågan om pensionsskuldens överförande till produktionsbolaget. Utredningen pekar på att de ekonomiska förutsättningarna för produktionsbolaget och bolagets kapitalstruktur har stor betydelse för bolagets utvecklingsmöjligheter. Utredningen anser att produktionsbolaget inte orkar bära hela den pensionsskuld som upparbetats i verksamheten utan endast för den personal som finns i organisationen vid bolagiseringstillfället. Jag instämmer i att bolaget måste ges sådana ekonomiska förutsättningar att det går att uppnå en långsiktig lönsamhet. Detta bör emellertid inte ske på bekostnad av avsteg från de fastlagda principerna om hur pensionsåtagandena skall regleras vid överföringen av statlig verksamhet till annan associationsform.

Kommittédirektiv

Dir. 1993:66

Bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet m.m.

Dir. 1993:66

Beslut vid regeringssammanträde 1993-05-13

Chefen för Kommunikationsdepartementet, statsrådet Odell, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas med uppgift att föreslå nödvändiga åtgärder inför en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet.

Kommittén bör även redovisa överväganden och förslag om Vägverkets dotterbolag vad gäller struktur, huvudmannaskap, beslutsordning m.m.

Kommittén skall senast den 1 december 1993 redovisa förslag i frågor som kan komma att kräva riksdagens ställningstagande. Därefter skall kommittén fortlöpande till regeringen lämna förslag i andra väsentliga frågor inför en bolagisering. Kommittén skall ha slutfört sitt uppdrag senast den 1 juli 1994.

Bakgrund

Beslutade åtgärder och tidigare överväganden

- *Vägverkets produktionsverksamhet*

Vägverkets verksamhet och organisation har under de senaste åren genomgått flera förändringar. Riksdagen beslutade år 1991 (prop. 1990/91: 87, bet. 1990/91:TU26, rskr. 1990/91:326) om en genomgripande förändring av Vägverkets organisation. Den nya organisationen, som infördes fr.o.m. den 1 januari 1992, består av en beställardel - då benämnd väghållningsdivisionen, numera väg- och trafikdivisionen - och en produktionsdel - produktionsdivisionen. I samband med denna organisationsförändring föreslogs även en ändring av Vägverkets regionala förvaltning.

Tidigare hade det funnits 24 regioner som överensstämde med länsindelningen. Nu har väghållningsdivisionen delats in i sju regioner och produktionsdivisionen i fem områden.

Efter förslag i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 7, bet. 1991/92:TU15, rskr. 1991/92:248) har riksdagen beslutat att det bör inrättas 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.

Riksdagen beslutade vidare år 1992 (prop. 1992/93:2, bet. 1992/93:TU1, rskr. 1992/93:58) att Trafiksäkerhetsverket skulle läggas ned och att dess uppgifter skulle övergå till Vägverket. Vägverket har därmed givits ett övergripande ansvar för trafiksäkerheten. I regeringens proposition (prop. 1992/93:161) om Trafiksäkerheten på vägarna inför 2000-talet framläggs förslag om den närmare inriktningen av trafiksäkerhetsarbetet under 1990-talet.

Tidigare har Vägverket också givits ett sektorsansvar för bl.a. miljöfrågorna.

Den 15 april 1993 godkände riksdagen vad trafikutskottet hemställt rörande bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet (bet. 1992/93: TU24, rskr. 1992/93:272). Beslutet innebär ett godkännande av regeringens förslag i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 7).

I 1993 års budgetproposition redovisas regeringens samlade överväganden beträffande Vägverkets framtida verksamhet. I dag har Vägverket ett samlat ansvar för den statliga väghållningen vilket i huvudsak inkluderar planering, byggande och drift av det statliga vägnätet. I framtiden bör staten verka som en beställare av väghållningsprodukter och väghållningstjänster inom ramen för riksdagens trafikpolitiska mål. Denna uppgift bör Vägverket såsom statens myndighet utföra.

Vägverkets produktionsverksamhet bör efter hand helt marknadsanpassas och utsättas för full konkurrens samt föras till en annan huvudman. I propositionen föreslås ett antal mål som anger i vilken takt Vägverkets verksamhet bör konkurrensutsättas. Under år 1993 skall minst 75 % av Vägverkets nyinvesteringar upphandlas i konkurrens av väghållningsdivisionen. Fr.o.m. inledningen av år 1994 skall 100 % av Vägverkets nyinvesteringar upphandlas av väghållningsdivisionen på affärsmässiga grunder och under konkurrens. Motsvarande siffra för drift- och underhållsverksamheten skall vara minst 50 % år 1994.

I propositionen föreslås att Vägverkets produktionsverksamhet bolagiseras med inriktning mot år 1995. Det produktionsbolag som skall bildas av Vägverkets produktionsverksamhet bör vara ett självständigt bolag. I ett första skede skall staten äga bolaget. När förutsättningar för en privatisering finns bör detta övervägas.

I 1993 års budgetproposition anges vidare att Vägverkets verksamhet

skall riktas mot tillväxtbefrämjande vägåtgärder i syfte att bidra till de trafikpolitiska målen. Frågor som rör miljö, trafiksäkerhet och regional balans skall ges en fortsatt stor betydelse i verksamheten. Inom ramen för dessa mål är Vägverket ansvarigt för väghållningen av det statliga vägnätet med ansvar för trafiksäkerhet och miljö.

- *Vägverkets dotterbolag*

Vägverket förvaltar i dag statens aktier i ett antal hel- eller delägda bolag.

Vägverkets Investeringsaktiebolag (Väginvest) är helägt och skall tillvarata statens intressen i de s.k. projektbolag som bildats för avgiftsfinansierade vägprojekt. Väginvest förvaltar för statens räkning 80 % av aktierna i Stockholmsleder AB (SLAB), som bildats till följd av det s.k. Dennispaketet, samt 15 % av aktierna i Rödöbron AB som bildats för uppgiften att anlägga en avgiftsfinansierad broförbindelse i Storsjön i Jämtland.

Även Swedish National Road Consulting AB (SweRoad AB) är helägt och bedriver på affärsmässiga grunder exportverksamhet på väghållningsområdet. SweRoad AB förvaltar för statens räkning 40 % av aktierna i Road Survey Technology Sweden AB (RST Sweden) som har till uppgift att erbjuda särskilda kommersiella vägtjänster i Sverige och utomlands.

Svensk-Danska Broförbindelsen AB (SVEDAB) svarar bl.a. för byggande, drift och underhåll samt finansiering av de svenska anslutningarna till Öresundsförbindelsen. Vägverket och Banverket förvaltar hälften var av statens aktier i SVEDAB.

I 1993 års budgetproposition föreslås att Väginvest under en övergångsperiod skall äga och förvalta aktierna i samtliga till Vägverket knutna hel- och delägda bolag med undantag för SVEDAB i syfte att skapa en effektivare ägarfunktion. Ägarfunktionen för Vägverkets dotterbolag bör dock övervägas i samband med att produktionsverksamheten bolagiseras.

Investeringar i infrastrukturen

Satsningar på infrastrukturen är en viktig del i en politik för en ökad tillväxt. Goda kommunikationer skapar förutsättningar för ökad produktivitet och konkurrenskraft i näringslivet. Genom beslut under åren 1991 och 1992 tillfördes infrastrukturområdet via ökade anslag och tidigareläggningar av planerade investeringar ca 24 miljarder kronor. Av dessa medel har nästan 6 miljarder kronor avsatts för väginvesteringar, 5,5 miljarder har avsatts för storstadsöverenskommelserna och ytterligare ca 3,5 miljarder kronor har avsatts för produktivitets- och sysselsättningsfrämjande åtgärder samt för underhåll av främst mindre vägar. Övriga medel har avsatts för järnvägs-

investeringar.

I propositionen (prop. 1992/93:176) om investeringar i trafikens infrastruktur m.m. har regeringen föreslagit ett program för investeringar i vägar och järnvägar. Förslaget innebär att påbörjade satsningar kan fullföljas samt att investeringsnivån kan höjas ytterligare under 1990-talet. För den kommande planeringsperioden 1994-2003 föreslås en total planeringsram om 88 miljarder kronor. Av dessa medel beräknas knappt 2/3 bli avsatta för investeringar i vägar. I propositionen anges även en investeringsinriktning för den kommande planeringsperioden samt i vilken takt investeringarna bör genomföras.

Redovisade satsningar innebär en avsevärd ökning av väginvesteringarna under 1990-talet jämfört med tidigare. Dessa beslut med omfattande investeringsprogram innebär delvis nya förutsättningar för Vägverket med ökade krav på produktivitet och resurser inför 1990-talet då investeringsvolymen nästan har tredubblats jämfört med det föregående årtiondet.

Uppdraget

En bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet innebär en omfattande förändring av genomförandet av väghållningen. Det behövs därför en särskild kommitté för att föreslå nödvändiga åtgärder inför en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet.

Kommittén skall i sina förslag följa de riktlinjer som riksdagen har fastställt för Vägverkets verksamhet.

Det pågår för närvarande ett intensivt och viktigt arbete inom Vägverket med att effektivisera verkets organisation, bl.a. mot bakgrund av riksdagens ställningstaganden. En resursanpassning genomförs liksom en utveckling av beställar- och utförarrollerna.

- *Vägverkets verksamhet*

Den myndighetsdel såvitt avser väghållningen som återstår av Vägverket efter en bolagisering skall verka som en beställare av väghållningsprodukter och väghållningstjänster samt utföra de myndighetsuppgifter som är nödvändiga inom det statliga väghållningsområdet. Det gäller t.ex. uppgifterna inom funktionen Transporter enligt förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del. Kommittén skall föreslå åtgärder för att säkerställa att Vägverket utvecklas i sin roll som beställare av väghållningstjänster och väghållningsprodukter samt bedriver upphandlingen under konkurrens och i affärsmässiga former enligt de mål som föreslagits i 1993 års budgetproposition. Kommitén skall också definiera vilka myndighetsuppgifter som kommer att åligga Vägverket efter en bolagisering av produktionsverksamheten.

Produktionsdivisionen skall utgöra grunden för ett nytt konkurrenskraf-

tigt bolag för vägproduktion på marknaden. Kommittén skall redovisa åtgärder som stimulerar en långsiktigt ökad konkurrens på marknaden och en ökad produktivitet i väghållningsproduktionen.

Kommittén skall vidare lämna förslag till en avgränsning av bolagets verksamhetsområde samt riktlinjer för statens ägarskap och kontroll. Kommittén skall också lämna förslag till en bolagsordning och ange lämplig storlek på aktiekapitalet.

Kommittén skall föreslå åtgärder som har till syfte att skapa goda förutsättningar för övergången från dagens myndighetsform till en ny myndighet och ett bolag. Åtgärderna kan avse t.ex. utbildningsinsatser, förändringar i upphandlingsförfarandet, ändrad lagstiftning eller andra åtgärder som rör området.

Vidare bör kommittén överväga hur myndighetens och bolagets samverkan med andra berörda myndigheter, kommuner m.m., bör ske.

Kommittén skall ange vilka kriterier som bör vara uppfyllda för att en privatisering skall vara möjlig.

Jag vill i detta sammanhang särskilt erinra om de väg- och trafikpolitiska mål som riksdagen har beslutat om. Konkurrens- och marknadsfördelar får inte vinnas genom att krav på framkomlighet, miljö och trafiksäkerhet åsidosätts. Kommittén bör särskilt beakta detta i förslagen till åtgärder.

- *Vägverkets dotterbolag*

Kommittén skall även redovisa överväganden och förslag om Vägverkets hel- och delägda dotterbolag vad avser struktur, huvudmannaskap, beslutsordning m.m.

Utgångspunkten för förslagen bör vara följande.

De projekt som administreras av de särskilda projektbolag som bildats i syfte att hantera avgiftsfinansierade vägprojekt skall finansieras genom lån som tas upp av projektbolagen på marknaden. Bolagens uppgift är att handha finansieringen av ett specifikt projekt och därvid utöva en ekonomisk kontroll över projektet. Övriga uppgifter bör ligga inom det nuvarande Vägverkets verksamhetsområde.

Vad beträffar de bolag som bildats för att hantera övriga verksamheter och utvecklingsprojekt bör kommittén redovisa överväganden och en värdering mot bakgrund av följande frågor.

- Vilket behov finns att bedriva särskilda verksamheter i bolagsform?
- Kan motsvarande verksamheter tillhandahållas på ett bättre sätt av Vägverket eller av marknaden?
- Vilka är konsekvenserna av ett huvudmannaskap skiljt från Vägverket?

Mot bakgrund av angivna utgångspunkter för projektbolagen och av kommitténs överväganden om övriga bolag skall kommittén lämna förslag

på bolagens framtida verksamhetsområden, riktlinjer för delägande och privatisering, beslutsordning för dotterbolagen, insyn och kontroll samt en ram för framtida kapitalinsatser.

Utredningen bör dock inte inkludera SVEDAB, vars särskilda uppgifter gör att bolagets aktier även i fortsättningen skall förvaltas av Vägverket och Banverket.

Kommittén skall beakta regeringens direktiv angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5) och beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Kommittén skall senast den 1 december 1993 redovisa förslag i frågor som kan komma att kräva riksdagens ställningstagande. Därefter skall kommittén fortlöpande lämna förslag till regeringen i andra väsentliga frågor inför en bolagisering. Kommittén skall ha slutfört sitt uppdrag senast den 1 juli 1994.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Kommunikationsdepartementet

att tillkalla en kommitté - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med högst fyra ledamöter med uppdrag att föreslå nödvändiga åtgärder inför en bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet samt att redovisa överväganden och förslag om Vägverkets dotterbolag vad gäller struktur, huvudmannaskap, beslutsordning m.m.,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande samt

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns anslag A 2. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

Vägverket Produktion AB

Bengt Jäderholm Rune Ebbö
Stockholm den 19 januari 1994

Vägverket Produktion AB
– i tillämplig och möjlig utsträckning belysning av rörelsegrenarna (projektering, nyproduktion, drift och underhåll)

Förutsättningar och kommentarer

1 Verksamheten generellt

a Verksamhetens karaktär, omvärld och konkurrensförhållanden

Vägverkets produktionsdivision är verksam inom delområdena *projektering, nyproduktion* samt *drift och underhåll* av vägar. I verksamheten ingår även drift av vägfärjor. I ett något vidare perspektiv ingår dessa verksamhetsområden i *anläggningsverksamhet,* vilket branschområde också omfattar andra infrastrukturområden, huvudsakligen knutna till den offentliga sektorns ansvar.

Infrastrukturområdet omfattande *vägar* hade under 1970- och 1980-talen begränsad betydelse för såväl långsiktig ekonomisk tillväxt som såsom stabiliseringspolitiskt instrument. Som andel av den totala bygg- och anläggningsbranschen var omfattningen av väginvesteringarna och vägunderhållet litet. Särskilt nyproduktion och därmed också vägprojekteringen var utomordentligt låg sett i ett större perspektiv.

Bostadsbyggande, investeringar i kommersiella byggnader och inom industrin tilldrog sig i stället marknadens och företagens intresse. Drift och underhåll av vägar var – bortsett från beläggningsunderhållet – huvudsakligen en angelägenhet för Vägverkets egenregiorganisation. Dessa förhållanden bidrog till en neddragning av vägprojekteringsresurserna inom främst den privata sidan, både i kvantitativ och kvalitativ mening.

Effekterna av utvecklingen under 1970- och 1980-talen blev att prisutvecklingen inom vägbyggnadsområdet påverkades av utbuds- och efterfrågeförhållandena inom bygg- och anläggningsbranscherna i stort. Vägverkets egenregionorganisation fick därmed en större omfattning än vad som under normalt konkurrensutsatta förhållanden skulle ha blivit fallet.

Sedan början av 1990-talet har dock mycket betydande förändringar ägt rum i omvärlden. Den kraftiga nedjusteringen av realräntan ändrade mycket väsentligt förutsättningarna inom fastighetsbranschen och därmed också inom byggbranschen. Den stora överkapacitet som härigenom uppstod inom dessa branscher fördes över till infrastrukturområdet, där kraftigt ökade investeringar inom främst vägar och järnvägar kunde upphandlas till väsentligt reducerade priser, vilka förhållanden alltjämt råder.

Följderna av de snabba och stora förändringarna i omvärlden har blivit en omfattande omstrukturering av bygg- och anläggningsbranscherna, som utmynnat i nedläggningar, konkurser, uppköp, sammanläggningar, rationaliseringar etc. Koncentrationstendenserna är tydliga och en mycket stor överkapacitet finns fortfarande på resurssidan i form av arbetskraft och maskiner.

Inom projektering av vägar och banor har dock efterfrågeökningen varit så stor att utbudet – i vart fall kvalitets- och kompetensmässigt – haft svårt att svara upp mot efterfrågeökningen. Väg- och broprojektörer har därmed snarast kunnat betraktas som en "bristvara" under perioden. Marknaden påverkas alltjämt av den låga kompetens- och kvalitetsutvecklingen under 1980-talet.

b Trender och tendenser inom bygg- och anläggningsbranscherna

Bygg- och anläggningsbranscherna har arbetat på marknader som framför allt varit och i långa stycken fortfarande är hårt reglerade och med mycket liten importkonkurrens. Följden har blivit en låg produktivitetsutveckling och därmed en låg teknisk och organisatorisk förnyelse. Kartell-, konsortie- och monopol/oligopolbildningar har blivit vanligt förekommande. Konkurrens och kraven på kvalitet i utförda prestationer har inte varit lika höga som i konsumentstyrda, konkurrensutsatta branscher.

Bostadsmarknaden håller nu på att avregleras. Olika typer av etablerings- och konkurrenshinder reduceras eller tas bort.

Nya marknader öppnas och nya krav uppkommer successivt. I takt med dessa förändringar pågår inom producentsidan förberedelser och åtgärder för att skärpa förmågan att leverera tjänster och produkter snabbt, effektivt och vid tidpunkter som svarar mot kundens krav. Denna marknadsorientering är klart framträdande i flertalet av bygg- och anläggningsbranschernas företag och påverkar också Vägverkets strävan till lyhördhet mot sina "slutkunder" - vägtrafikanterna.

De stora infrastrukturinvesteringar, som planeras ske under den närmaste tioårsperioden, kommer sannolikt att ifrågasättas från olika synpunkter (miljö, effektivitet, ekonomi etc.). I projekteringen av dessa kommer det därför att ställas stora krav på att kunna belysa intressekonflikter och hantera dessa på ett bra sätt. Kompetens, kunnande och effektiva hjälpmedel - inte minst ADB-baserade - kommer att framstå som viktiga inslag i genomförandet av investeringarna. Krav kommer att resas mot projekteringskonsulterna och företags- och branschstrukturen kommer att påverkas.

I syfte att ytterligare stärka incitamenten till teknisk och organisatorisk förnyelse för höjd effektivitet kommer sannolikt en ökad frekvens av upphandlingar att ske, där krav ställs på totalåtaganden och ofta kombinerade med funktionsansvar under en relativt lång period.

c Generella effekter av konkurrensutsättning

Konkurrens antas på goda grunder ge en mer effektiv och produktiv verksamhet. Frånvaro av "tävlan" och att ensidigt få sätta priser kan förväntas förr eller senare leda till ineffektiviteter och en låg produktivitetsutveckling. I den meningen är konkurrensutsättningen positiv och oomstridd. Enbart det förhållandet att Vägverkets drift- och underhållsverksamhet skall konkurrensutsättas innebär sådana resurs- och organisationsmässiga förändringar att produktivitetsvinster om 20–25 procent har beräknats kunna realiseras. Problemet med konkurrensutsättningen ligger därför närmast i frågan om möjligheterna att upprätthålla en effektiv konkurrens även framgent, dvs. att aktivt kunna undanröja eller reducera eta-

bleringshinder i form av läges- och/eller kunskapsfördelar m.m. för den redan inom geografiskt område etablerade leverantören av drift- och underhållstjänster. Förutsättningarna härför torde dock kunna bedömas vara relativt goda.

2 Intäkter

a Total marknad och utveckling

Marknaden för produktionsdivisionen kan beskrivas med olika begrepp, *dels* den totala marknaden inom det verksamhetsområde divisionen kan agera, *dels* den tillgängliga marknaden som är öppen för konkurrens och *dels* den möjliga marknaden som är öppen och där kompetens och kunnande finns inom divisionen att agera. Uppmärksamheten ägnas här främst åt den totala marknaden resp. den tillgängliga marknaden för produktionsdivisionen.

Förutom den statliga väghållningen utgör den kommunala och enskilda väghållningen den marknad som produktionsdivisionen i första hand kommer att kunna agera inom. Härutöver finns tillgängliga anläggningsarbeten inom de övriga statliga infrastrukturverkens områden, i första hand Banverkets nyproduktionssida. Den *totala marknaden* som omfattar i storleksordningen 20 miljarder kronor per år bedöms i stort sett oförändrad under den närmaste femårsperioden. Den tillgängliga marknaden för produktionsdivisionen väntas dock öka något genom att kommunerna öppnar sina marknader i större grad, främst på drift- och underhållssidan. Den stora förändringen på marknaden vad gäller agerande och aktörer torde dock komma att äga rum inom den statliga vägsektorn.

b Marknadsandel och utveckling

Av den totala marknaden för produktionsdivisionen svarar den statliga väghållaren för ca hälften. Produktionsdivisionen har i stort sett hela sin verksamhet inriktad på statlig väghållning och svarade under år 1992 för nästan 75 procent av pro-

duktionen. I takt med konkurrensutsättningen kommer denna andel att reduceras successivt för att på lång sikt stabiliseras på en nivå som - under förutsättning av en god konkurrens på marknaden - approximativt kan bedömas ligga runt 30–40 procent. Under perioden 1994–1996 kommer andelarna att vara högre.

Nedgången för produktionsdivisionen på den statliga sidan beräknas i vart fall delvis kunna kompenseras genom en mer offensiv satsning på marknaden i övrigt. Faktureringen utanför Vägverket har hittills uppgått till ca 300 miljoner kronor på årsbasis. Denna volym bör kunna öka under de närmaste åren. Konkurrensen är dock hård på grund av överkapacitet och kostnaderna är höga, när det gäller att vinna nya marknader.

c Den reala prisutvecklingen

Det har under de senaste åren varit ett kraftigt prisfall på entreprenader till följd av överkapaciteten på marknaden. Under den närmaste framtiden torde priserna realt ligga stilla eller kanske öka något inom *nyproduktionen*. Inom *drift och underhåll* torde dock i takt med en ökad konkurrens priserna sjunka inte oväsentligt och nuvarande marginaler torde minska. Motsvarande kan förväntas äga rum inom *projekteringsområdet*.

d Intäktsutvecklingen

Intäktsutvecklingen från den *statliga väghållningen* mätt i fasta priser har undersökts genom bedömningar såväl inom produktionsdivisionen som inom väg- och trafikdivisionen. Bedömningarna sammanfaller inte. Väg- och trafikdivisionen bedömer att produktionsdivisionen kommer att vara relativt sett starkare kortsiktigt inom drift- och underhållsverksamheten än vad produktionsdivisionen själv tror. Motsatsen gäller inom nyproduktionen. Väg- och trafikdivisionen bedömer vidare att produktionsdivisionen tappar marknadsandelar snabbare inom det statliga området än vad produktionsdivisionen antar. I den

fortsatta analysen används väg- och trafikdivisionens bedömningar vad avser den statliga väghållningen. I fråga om den *externa* marknaden utnyttjas däremot produktionsdivisionens prognoser. Se vidare *bilaga 2.1.*

Storstadspaketen, dvs. investeringarna i Stockholm, Göteborg och Malmö har *inte* beaktats i prognoserna. Under år 1994 kommer dessa investeringar endast att marginellt kunna påverka prognosvärdena. Under åren 1995 och 1996 kan påverkan måhända bli större - men är osäker.

3 Produktionskostnader m.m.

a Allmänt

Produktionskostnadernas struktur skiljer sig kraftigt åt mellan de olika verksamhetsgrenarna inom produktionsdivisionen. Inom *projekteringsområdet* är egna personalkostnader den dominerande kostnadsposten. Inom *nyproduktionen* utgör egna personalkostnader en mycket liten andel. Där är kostnaderna för underentreprenader och inhyrda resurser de helt dominerande kostnadsposterna. Dessa förhållanden speglar också vad som är väsentligt att koncentrera sig på vad gäller kompetens inom resp. verksamhetsområde.

För att belysa problematiken kring kostnadsstrukturen analyseras frågeställningarna utifrån intjänandeförmågan hos varje personalkrona för resp. verksamhet. Resultatpåverkan blir därmed tydlig. Vidare framkommer olikheter i underentreprenadandelar, lönekostnader m.m.

b Personalkostnader och intjänandeförmåga

Personalkostnaderna omfattar lön, lönetillägg, lönekostnadspåslag, traktamenten och bilersättningar. För år 1993 uppgick dessa kostnader sammanlagt i produktionsdivisionen till ca 2 116 miljoner kronor. Medelantalet sysselsatta för vilka divisionen hade ett arbetsgivaransvar uppgick till 5 875 personer. Årsmedelkostnaden per anställd uppgick således till

ca 360 000 kronor. I *bilaga 2.2* återfinns en mer preciserad redovisning med hänsyn till kategori m.m.

Personalkostnaderna för år 1994 har här beräknats utifrån uppgifterna i bilaga 2.2 med antagandet att inga aktiva kostnadskrävande åtgärder vidtas för att minska personalantalet. Det betyder att endast 20 personer per månad lämnar sin anställning i produktionsdivisionen. Av dessa ingår 15 i drift- och underhållsverksamheten.

Vid ingången till år 1994 beräknas antalet R- och L-tjänstemän till (3 251 + 2 104) 5 355 personer. Dessa fördelar sig på verksamhetsområden enligt följande:

	Antal	R-tjm	L-tjm	Totalt
Projektering		0	380	380
Nyproduktion		278	424	702
Drift och underhåll		2 973	1 300	4 273
Totalt		**3 251**	**2 104**	**5 355**

I den fortsatta analysen antas att medelkostnaden för en anställda ökar med 4 procent varje år fr.o.m. år 1993 t.o.m. år 1996. Utifrån dessa antaganden erhålls den beräknade personalkostnaden per verksamhetsgren för år 1994.

Mkr	A Personalkostn.	B Ber.intäkt	B/A-relation
Projektering	157	260	1,65
Nyproduktion	276	2 680	9,71
Drift och underhåll	1 575	3 760	2,39

Det finns anledning att ställa intjänandeförmågan per personalkrona i relation till en norm som kan antas vara eftersträvansvärd med hänsyn till överlevnadskrav, sysselsättning etc. I tidigare analyser har gjorts antagandet att en budgeterad omsättning per sysselsatt och år borde uppgå till 750 000 kronor i projekteringsverksamhet, 4 800 000 kronor

i nyproduktion och till 950 000 kronor inom drift och underhåll. Med denna "norm" och med 10 procent reduktion av genomsnittlig årskostnad för att få jämförbarhet med marknaden i övrigt på ersättningssidan, erhålls följande tal vad gäller intjänandeförmågan per personalkrona.

Tkr	A Personalkostn. per anställd	B Intäkts-norm per anställd	B/A-relation
Projektering	373	750	2,0
Nyproduktion	353	4 800	13,6
Drift och underhåll	340	950	2,8

Analysen ger vid handen att intjänandeförmågan per personalkrona är för låg, om kraven på flexibilitet skall uppnås. Flexibiliteten mäts i form av underentreprenadandel. Inom drift och underhåll skulle minskningen för att åstadkomma en ökad underentreprenadandel enligt norm uppgå till ca 15 procent eller omkring 600 anställda.

Nästa steg i analysen är att ställa 1994 års intjänandeförmåga mot de beräknade intäkterna för åren 1995 och 1996 och därigenom få en uppfattning om vad som kan förväntas krävas med hänsyn till efterfrågans utveckling. Följande tal erhålls. (Fortfarande gäller 4 procent kostnadsökning och normal personalavgång):

	A Personalkostn.		B Ber.intäkt		B/A-relation	
Mkr	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Projektering	151	143	230	210	1,52	1,47
Nyproduktion	263	274	1 760	1 900	6,69	6,93
Drift och underhåll	1 567	1 518	3 160	2 490	2,02	1,64

Anm. Beträffande intäktsutvecklingen (marknadsbortfall) – se kommentar ovan. Projektering antas minska med 30 personer per år, nyproduktion

med 60 personer år 1995 och drift och underhåll minskar med 180 personer per år.

Intjänandeförmågan per personalkrona skulle sjunka drastiskt enligt denna analys under de närmaste åren, om inte *omfattande åtgärder vidtas på kostnadssidan.* Inom drift och underhåll måste neddragningen utöver normal avgång ske med ca 30 procent *på grund av marknadsbortfall,* vilket motsvarar nästan 1 300 anställda.

Kostnaderna för den "övertalighet" som sålunda skulle finnas kan beräknas utifrån gjorda prognoser och antaganden. Nedan angivna kostnader är vad som uppträder om inga strukturella åtgärder vidtas och alla deltar i produktionen men med en lägre produktivitet som följd.

Beräknad "övertalighetskostnad" för personal, om inga strukturåtgärder vidtas:

Mkr	1994	1995	1996
Projektering	27	36	38
Nyproduktion	69	134	134
Drift och underhåll	232	438	629
Summa	**328**	**608**	**801**

Som framgår av tabellen finns det stora övertalighetskostnader för personal inom drift och underhåll. Tabellen skall läsas så att åtgärder för att dra ned kostnaderna för övertalighet år 1994 reducerar 1995 och 1996 års siffror med samma belopp som neddragningen. Kostnaderna kan självfallet dämpas om man minskar underentreprenadandelen. Sådana åtgärder reducerar dock divisionens konkurrensförmåga.

c Lokalkostnader m.m.

En viktig kostnadspost inom produktionsdivisionen utgörs av kostnaderna för vägstationerna. Dessa tillhör kapaciteten och

ekonomin är starkt beroende av i vilken utsträckning verksamhet bedrivs. För år 1994 gäller att kostnaderna för nyttjande av vägstationer uppgår till 64 miljoner kronor. Kostnaderna för icke utnyttjade *(tomma) vägstationer* uppgår till 17 miljoner kronor. Sett över treårsperioden med antagande om att successivt kunna avveckla överkapaciteten inom en femårsperiod, varav huvudparten i dess senare del, skulle prognosen se följande ut vad gäller överkostnader.

Mkr	1994	1995	1996
Kostnader för tomställda vägstationer	17	15	10

4 Resultatutveckling - tentativ prognos

a Allmänt

Det är utomordentligt vanskligt att i nuvarande omvärldssituation göra prognoser över resultatutvecklingen inom produktionsdivisionen. Flera parametrar är osäkra. I *bilaga 2.3* har dock gjorts en beräkning baserad på en rad antaganden. Det kanske viktigaste antagandet är att det skulle komma att föreligga en genomsnittlig marginal om 10 procent vid beräkningen av täckningsbidrag 1 (resultat efter produktionskostnader). Sannolikheten för att detta skall inträffa är svår att uppskatta. Den bedömning som gjordes över prisutvecklingen tyder på att marginalen kan komma att minska till 9 procent. Det betyder att resultatet, allt annat lika, försämras med 67 miljoner kronor år 1994, drygt 50 miljoner kronor år 1995 och knappt 50 miljoner kronor år 1996. Den totala förlusten år 1994 skulle i så fall öka till över 100 miljoner kronor.

b Organisationseffekter m.m.

Den omkostnadsnivå som beräknas för år 1994 i bilaga 2.3 svarar i stort sett mot vad produktionsdivisionen budgeterat för

år 1994. Däremot blir det dramatiska effekter av omkostnadsutvecklingen åren 1995 och 1996. För att nå dessa nivåer krävs stora organisatoriska åtgärder. Det är uppenbart att när producerade intäkter faller under ca 6 000 miljoner kronor påverkar detta den regionala strukturen.

c Bolagsbildningens förutsättningar i ekonomiskt avseende

De i bilaga 2.3 redovisade räkneexemplen har upprättats fullständigt oberoende av associationsform. För att få en mer realistisk bild måste hänsyn tas till att divisionen driver verksamhet inom myndighetens ram åren 1994 och 1995 och i bolagets form år 1996. I princip kan inte eventuella förluster eller vinster tas med till det nybildade bolaget den 1 januari 1996. Av det skälet är det viktigt att lägga fast förutsättningarna för bolagiseringen, dvs. det blivande bolagets ingångsförutsättningar.

En av dessa förutsättningar är att det till det nybildade bolaget överförs tillgångar och skulder, som svarar mot vad som kan förväntas med hänsyn till marknad. *Överkapaciteter i form av personal, fastigheter och maskiner bör således i princip avvecklas inför bolagiseringen* - eller bolaget "kompenseras" för eventuellt sådant övertagande.

I *bilaga 2.4* har alternativa resultat- och balansräkningar upprättats för det planerade bolaget. In- och utgående balanser för år 1996 redovisas, där olika antaganden gjorts kring värdet på de anläggningstillgångar, som tas över av bolaget.

Vidare har antagits att pensionsskulden som överförs till bolaget enbart avser den vid bolagiseringen aktiva personalen om ca 3 500 anställda, dvs. ca 60 procent av den pensionsskuld för aktiva som beräknades per sista juni 1993.

Soliditeten i bolaget har i den tentativa balansräkningen för initialperioden satts till drygt 20 procent. Denna soliditetsgrad är dock som långsiktig målsättning alltför låg med hänsyn till bolagets marknadsförutsättningar och produktbredd - minst 30 procent borde eftersträvas.

5 Kalkylernas känslighet i eventuellt bolag (resultaträkning år 1996, bilaga 2.4)

- **Intäktssidan** torde vara försiktigt beräknad. Det borde inte vara orealistiskt att komma upp till ca 5 miljarder kronor år 1996. På lite längre sikt kan dock inte uteslutas att bolaget tappar ytterligare marknadsandelar inom drift och underhåll.

- **Marginalen** har här beräknats till 9 procent. Detta är något lägre än i dag men marknaden torde få anses lida av överkapacitet under några år till. Det är inte uteslutet att marginalen kan öka på sikt.

- **Omkostnaderna** om 6 procent är för höga långsiktigt. Det torde dock bli utomordentligt svårt att pressa nuvarande kostnader på ca 340 miljoner kronor till 270 miljoner kronor inom två år, utan kraftiga geografiska omstruktureringar av olika administrativa funktioner. Dessa kan vara svåra att realisera på så kort tid.

- **Finansnettot** är väsentligen beroende av hur bolaget kapitaliseras vid bolagiseringen.

- **De extraordinära kostnaderna** motsvaras här helt av den löneskatt som träffar den *initiala uppbokningen* av pensionsskulden i bolaget. Åren därpå återfinns *inte* löneskatten som en extraordinär kostnad, utan beloppet minskar till en "normal pensionspremie" på den under året i fråga uppkomna *ökningen* av pensionsskulden.

Stockholm den 19 januari 1994

Bengt Jäderholm Rune Ebbö

Produktionsdivisionen

Intäktsutveckling
– (1994 års priser)

Mkr	*1994*	*1995*	*1996*
Vägverket 1)	6 100	4 400	3 700
Proj	220	180	150
Nyprod 2)	2 480	1 460	1 500
DoU 3)	3 400	2 760	2 050
Externt 4)	600	750	900
Proj	40	50	60
Nyprod	200	300	400
DoU	360	400	440
Totalt	**6 700**	**5 150**	**4 600**
Totalt			
Proj	260	230	210
Nyprod	2 680	1 760	1 900
DoU	3 760	3 160	2 490

1) Ordinarie anslag, Dou-anslaget såvitt avser väghållningsproduktion ökar med realt ca 300 milj kronor under perioden.

2) P-divisionen minskar marknadsandelen från 36 procent 1994 till ca 30 procent 1996.

3) P-divisionen minskar marknadsandelen från 77 procent 1994 till 43 procent 1996.

4) F n ca 300 milj kronor per år.

Produktionsdivisionen

1993-års lönekostnader m m

Kategori	*R-tjm*	*L-tjm*	*Övriga*	*Totalt*
Antal anställda (medeltal)	3 445	2 198	232	5 875
Tot pers kostnad (Mkr)	1 191	875	50	2 116
Medelkostnad per anställd (tkr)	346	398	216	360
Traktamenten (Mkr)	90	50	2	142
Bilersättning (Mkr)	38	79	3	120
Lönetillägg (Mkr)	143	75	–	218
Lön (Mkr)	613	452	33	1 098
LKP (Mkr)	308	219	13	540

Produktionsdivisionen

Resultaträkningar för åren 1994–1996 *)

Mkr	*1994*	*1995*	*1996*
Intäkter	6 700	5 150	4 600
Nedl prod kostnader (90%)	–6 030	–4 635	–4 140
TB1	670	515	460
Omkostnader (50%)	–335	–257	–230
TB2	335	258	230
Finansnetto	–30	–50	–80
TB3	305	208	150
Extraordinära kostnader **)	–345	–623	–811
TB4	**–40**	**–415**	**–661**

*) **Utan** beaktande av extraordinära strukturåtgärder på kostnadssidan. Extraordinära kostnaderna indikerar därmed omfattningen av nödvändiga åtgärder vid olika tidpunkter.

) **Extraordinära kostnader			
Övertalighet personal	328	608	801
Tomställda vägstationer	17	15	10

Vägverket Produktion AB

Resultaträkning för år 1996 (tentativ)

Mkr	*Alt A*	*Alt B*
Producerade intäkter	4 600	4 600
Nedlagda produktionskostn. (91%)	–4 186	–4 186
TB1	414	414
Omkostnader (6%)	–270	–270
TB2	144	144
Finansnetto	40	50
TB3	184	194
Extraordinär kostn (löneskatt)	–141	–141
TB4	**43**	**53**

Alt A
Bolaget övertar anläggningstillgångarna till i princip planenligt restvärde i produktionsdivisionens sista bokslut.

Alt B
Bolaget övertar anläggningstillgångarna till ett planenligt restvärde som reducerats med 190 milj kronor genom en extra nedskrivning inför bolagiseringen, vilket reducerar köpeskillingen och ökar kontant-tillskottet till bolaget i samma utsträckning - allt annat lika.

Vägverket Produktion AB

Alternativ A

Tentativ balansräkning 1996-01-01

		Mkr
Tillgångar		
Omsättningstillgångar		
Kassa	420	
Kundfordringar	500	
Övriga fordringar	150	
Lager	140	
Anläggningstillgångar		
Maskiner	810	
Fastigheter	330	**2 350**
Skulder och eget kapital		
Kortfristiga skulder		
Leverantörsskulder	300	
Övriga skulder	350	
Pågående arbeten	400	
Långfristiga skulder		
Pensionsskuld	800	
Eget kapital (bundet)	500	**2 350**

Vägverket Produktion AB

Alternativ A - fortsättning

Tentativ balansräkning 1996-12-31

Tillgångar		
Omsättningstillgångar		**Mkr**
Kassa	433	
Kundfordringar	450	
Övriga fordringar	135	
Lager	130	
Anläggningstillgångar		
Maskiner	810	
Fastigheter	330	**2 288**
Skulder		
Korta skulder		
Leverantörsskulder	270	
Övriga skulder	315	
Pågående arbeten	360	
Långa skulder		
Pensionsskuld	800	
Eget kapital (bundet)	500	
Årets vinst	43	**2 288**

Vägverket Produktion AB

Alternativ B

Tentativ balansräkning 1996-01-01

		Mkr
Tillgångar		
Omsättningstillgångar		
Kassa	610	
Kundfordringar	500	
Övriga fordringar	150	
Lager	140	
Anläggningstillgångar		
Maskiner	650	
Fastigheter	300	**2 350**
Skulder		
Korta skulder		
Leverantörsskulder	300	
Övriga skulder	350	
Pågående arbeten	400	
Långa skulder		
Pensionsskuld	800	
Eget kapital (bundet)	500	**2 350**

Vägverket Produktion AB

Alternativ B - fortsättning

Tentativ balansräkning 1996-12-31

		Mkr
Tillgångar		
Omsättningstillgångar		
Kassa	633	
Kundfordringar	450	
Övriga fordringar	135	
Lager	130	
Anläggningstillgångar		
Maskiner	650	
Fastigheter	300	**2 298**
Skulder		
Korta skulder		
Leverantörsskulder	270	
Övriga skulder	315	
Pågående arbeten	360	
Långa skulder		
Pensionsskuld	800	
Eget kapital	500	
Årets vinst	53	**2 298**

Vägverket Produktion AB

Tentativ balansräkning - förutsättningar och kommentarer

a Allmänt

Balansräkningen visar ett företags ställning vid viss tidpunkt, dvs företagets tillgångar och hur dessa är finansierade via eget och främmande kapital. Vid en bolagisering skall sålunda tillgångar och skulder jämte eget kapital tillföras det planerade bolaget.

Vid bolagisering av verksamhet som bedrivits i myndighetsform förutsätts normalt, att värdering av tillgångar och skulder som förs över till verksamheten samt kapitalisering av bolaget sker på ett sätt som möjliggör en rimlig förräntning i verksamheten.

b Skulder och eget kapital

Vid beräkning av **skulderna** vid bolagiseringstidpunkten den 1 januari 1996 har hänsyn tagits till förändringar under år 1995 och den bedömda intäktsvolymen. De kortfristiga skulderna har därvid reducerats proportionellt mot intäktsminskningen. Vid bolagsbildningen tillförs bolaget åtagandet för personalens pensioner. **Totalt** uppgår pensionsskulden till ca 1,9 mdr kronor, varav 1,3 mdr kronor utgjorde skulderna för de vid mitten av år 1993 aktiva inom produktionsdivisioren. Dessa var då ca 5 700 personer. Vid tidpunkten för bolagisering har de aktivas antal beräknats till ca 3 500 personer. Pensionsskulden för dessa då aktiva uppskattas till ca 800 milj kronor.

Det **egna kapitalet** bör beräknas utifrån adekvat soliditetsgrad för bolaget. I den tentativa balansräkningen ovan har en soliditetsgrad om drygt 20 procent antagits vid bolagiseringstillfället, vilket motsvarar ett eget kapital om ca 500 milj kronor.

Det bör dock understrykas, att den typ av verksamhet som här är ifråga, exponeras kraftigt på konjunktursvängningar, varför soliditeten borde målsättas till minst 30 procent.

c Tillgångar och kapitalisering

Vid bolagiseringstillfället förs omsättnings- och anläggningstillgångarna i verksamheten över till bolaget. Förutsättningarna är att kundfordringar, övriga kortfristiga fordringar och lager förs över till det värde, som upptas i utgående balansräkningen den sista december 1995, vilket bör motsvara tänkta intäktsvolymer. Värdet härav beräknas ovan till 790 milj kronor.

Anläggningstillgångarna i produktionsdivisionen beräknas ha ett värde vid utgången av år 1994 på 1 140 milj kronor. Detta värde har förts vidare till utgången av år 1995 genom antagandet att investeringar och avskrivningar motsvarar varandra inte bara under år 1994 utan också under år 1995.

Det finns dock anledning att ifrågasätta om anläggningstillgångarna kan förräntas till sådana värden år 1996. Sannolikt borde med hänsyn till marknadsutveckling och kapacitetsöverskott totalt sett en ytterligare extra nedskrivning ske. I **alternativ B** har därför fastigheterna skrivits ned med ytterligare ca 10 procent och maskinerna exklusive färjor med ca 25 procent. Totalt skulle tillgångarna därmed tas över till ett värde av 950 milj kronor. Detta värde torde närmare svara mot vad ett självständigt maskin- och fastighetsbolag skulle kunna förränta.

Som följd härav måste i detta alternativ en ökad tillförsel av kapital ske med motsvarande belopp som nedskrivningen - allt annat lika.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]