

## 11 Slutsatser - åtgärder

Denna rapport har inte som huvudsyfte att leda fram till ett antal slutsatser och åtgärdsförslag, utan avser i första hand att beskriva en metod för hur affärsverk mer aktivt kan styras från ägaren. Metoden innebär att förutsättningar skapats för att jämföra affärsverkskoncernen Vattenfall med annan affärsverksamhet. Härigenom skapas också förutsättningar för att tillämpa gängse företagsekonomiska analysmetoder på verksamheten.

Den nya styrmodellen har således skapats för att ge Vattenfall så företagsliknande förhållanden som möjligt, med de begränsningar som affärsverksformen medför. Det har därigenom fallit sig naturligt att också fundera över affärsverksformens ändamålsenlighet.

Affärsverksformen skapades redan år 1911 i de huvuddrag som alltså är tillämpliga. Det har dock hänt mycket sedan dess i synen på statlig affärsverksamhet. Affärsverksformen har utretts vid flera tillfällen under 1960-, 1970- och 1980-talet. Under 1970-talet inrättades även en affärsverksdelegation. Dess uppgift var att aktivera den statliga ägarrollen. Vare sig utredningarna eller delegationen ledde till att styrformerna i grunden förändrades. Det saknas således inte utredningsunderlag. När det gäller utarbetandet av de nya styrformerna för Vattenfall lades i stället tonvikten - efter en övergripande analys - på genomförandefasen. Detta arbetssätt bör också kunna tillämpas när det gäller de övriga affärsverken.

Regeringsformen är den grundlag som styr allt arbete inom regeringen och inom myndigheterna. Den är skriven så att riksdagen kan utöva sin självklara rätt till inflytande i bl.a. allt som rör statens verksamhet. Den är dock inte skriven med tanke på statlig affärsverksam-

het. Tidigare har inte staten haft lika starka krav på att den infrastrukturverksamhet som bedrivs i affärsverksform skall bedrivas under lönsamma former. Under senare år har dock dessa krav alltmer trätt i förgrunden och de torde vara det enda sättet att få en ändamålsenlig och effektiv förvaltning av reallgångarna. Om de riktiga förutsättningarna för detta skall finnas så måste också verksamheten organiseras på ett för detta ändamål lämpligt sätt.

Ett första sätt är att aktivera ägarrollen, på det vis som denna rapport har handlat om, och skapa klarare gränser mellan ägare och affärsverk.

Vissa av affärsverken har med åren kommit att bli så stora att de från ägarsynpunkt är svårstyrda. En indelning av affärsverken i resultatområden är ett första sätt att få en bättre inblick i verksamheten. Krav på offentlig särredovisning av de olika resultatområdena kombinerat med offentliggörande av de interna avkastningskraven är ett sätt att få större uppmärksamhet kring hur väl verken sköter sin uppgift. Vidare kan undvikas att konkurrensutsatt verksamhet ges dolda subventioner via vinster från monopolområden.

I dag pågår en bolagisering av olika delar av vissa affärsverk. Denna utveckling bör påskyndas. Bolagsformen är den naturliga associationsformen för affärsverksamhet, och därmed för huvuddelen av den verksamhet som bedrivs i affärsverken. Därigenom undviks den oklara och ibland överlappande ansvarsuppdelning för verksamheten mellan ägare och styrelse som finns i dag. Styrelsen får en klart uttalad roll och ett klart uttalat ansvar för sina beslut. Vidare skapas bättre förutsättningar för en effektiv förvaltning.

Vi har inte under detta arbete sett några fördelar, från ägarhorisonten, med affärsverksformen. Genom bolagsordningen, ett aktivt styrelseengagemang och en aktiv ägare som gör en självständig uppföljning av verksamheterna kan aktiebolag erbjuda styr- och inflytandemöjligheter som skapar förutsättningar för en ökad effektivitet i verksamheterna.

Med riktiga avkastningskrav på olika verksamheter samt en ägare som utövar en aktiv ägarroll innefattande bl.a. uppföljning av och dialog om uppnådda resultat m.m., behöver det ej heller föreligga någon egentlig fara för att statens kapital skall urholkas genom att bolaget avhänder sig detta. I ett riktigt förräntningskrav bör förräntningsplikten avse värdet av hela det kapital som bolaget förvaltar. Däremot kan förutsättningar för en effektivare förvaltning av det reala kapitalet åstadkommas.

I ett längre perspektiv bör även ett breddat ägande av affärsverken eller delar därav kunna övervägas, vilket förutsätter ombildning till aktiebolag. Fler ägare innebär att det blir fler som aktivt ställer krav på verksamheterna vilket torde inverka positivt på bl.a. effektiviteten. Ett breddat ägande innebär också att ny kompetens tillförs företaget. Det finns även möjligheter att erbjuda personalen deläggande vilket ger ett ökat engagemang i verksamheten.

Ett breddat ägande ligger också i linje med riksdagens nyligen fattade beslut om breddat ägande i SAKAB. Detta bolags uppgift är att ta hand om miljöfarligt avfall. Det breddade ägandet har ansetts förenligt med krav på effektiv samhällslig kontroll.

När det gäller Vattenfall regleras samhällets krav på verksamheten av vattenlagen (1983:291), lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., miljöskyddslagen (1969:87), lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, strålskyddslagen (1988:220) samt annan tillämplig lagstiftning. Dessa lagar reglerar verksamheten för alla kraftföretag. Utöver detta har statsmakterna för Vattenfall även infört omfattande prövning av investeringarna m.m.

Vår uppfattning är att statens uppgift vid prövning av lämpligheten av investeringar inom kraftsektorn inte bör skilja mellan det statliga kraftföretaget och andra kraftföretag. Statens uppgift bör vara att fastställa vilka miljökrav m.m. som skall gälla för kraftproduktionen och därefter överlåta åt Vattenfall att uppfylla dessa. En parallell kan

dras med kravet på bilindustrin att uppfylla ställda krav på utsläppen från bilmotorer.

Mot bakgrund av besluten om breddat ägande i SAKAB bör tiden nu vara mogen att även överväga ett breddat ägande i Vattenfall och de övriga affärsverken.

Oavsett om en ytterligare bolagisering av affärsverken kommer att ske eller inte finns det dock anledning att snarast möjligt göra affärsverken så lika affärsmässiga företag som möjligt. En strategi för detta kan sammanfattas enligt följande:

- att avkastningskravet utformas på ett sådant sätt att

övernärarna i tillgångarna beaktas. Exempelvis genom uppskrivning av eget kapital för att skapa ett avkastningskrav som riktas mot hela det egna kapitalet och som utgår från de värden verken har att förvalta,

det egna kapitalet ges rätt proportioner och karaktär, dvs. beräknas på ett sätt som liknar näringslivet i övrigt,

- att finansieringen sker på marknadsmässiga villkor,
- att en motsvarighet till bolagsskatt införs och inbetalas,
- att soliditetskravet ges en ändamålsenlig utformning,

med beaktande av att

verken är en integrerad del av staten,

ett för högt soliditetskrav snedvrider avkastningskravet, sänker utrymmet för investeringar samt minskar ägarens möjligheter till alternativ användning av kapitalet,

- att verksamheten i största möjliga utsträckning "rensas" från ej af-färsmässiga inslag, genom exempelvis s.k. offertförfarande.