



FINANS-
DEPARTEMENTET

STATENS DOLDA KAPITAL

Aktivt ägande: exemplet Vattenfall

Rapport till

ESO

Expertgruppen för studier
i offentlig ekonomi

Ds 1990:36

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under finansdepartementet. Dess huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. Expertgruppen arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. Rapporterna publiceras i departementsserien eller i annan lämplig form.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)
- Inkomstomfördelnings effekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)
- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)
- Enheligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m. m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, ulandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)
- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänstproduktion (Ds Fi 1984:19)
- Statskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedrivna hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetsande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

Forts. på omslagets 3:e sida

<i>Postadress</i>	<i>Besöksadress</i>	<i>Telefon</i>
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)	Malmtorgsgatan 5, 1 tr.	08-763 1436
Finansdepartementet		1437
103 33 Stockholm		1439
		1440



FINANS-
DEPARTEMENTET

STATENS DOLDA KAPITAL

Aktivt ägande: exemplet Vattenfall

Rapport till expertgruppen för
studier i offentlig ekonomi

Av Mats B-O Larsson och Ted Stahl

Ds 1990:36

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefondid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10597-7
ISSN 0284-6012

FÖRORD

Hur vist förvaltar staten sitt pund?

Skenbart har staten en negativ nettoförmögenhet. Skulderna uppgick vid utgången av budgetåret 1988/89 till 666 miljarder, medan de bokförda tillgångarna stannade vid 385 miljarder kronor. Men statens verkliga tillgångar är avsevärt större än de bokförda. Vid sidan av de bokförda värdena finns omfattande dolda reserver.

De statliga skulderna hanteras av riksgärdskontoret, som med sofistikerade metoder söker tillse att kostnaderna för den statliga upplåningen blir så låga som möjligt. Men hur hanterar staten sina tillgångar? Denna uppgift åvilar många olika myndigheter. Någon enhetlig strategi har inte utvecklats. Redovisningsprinciperna varierar och är på många områden rudimentära på gränsen till obefintliga. För flertalet myndigheter som förvaltar statligt kapital är denna uppgift av underordnad betydelse i förhållande till själva driftsansvaret för den verksamhet som myndigheten svarar för. Staten framstår därmed på flera sätt som en svag och otydlig ägare. Kan ägarfunktionen stärkas? Vilka värderingsprinciper är rimliga för olika typer av produktiva tillgångar? Vilka avkastningskrav bör ställas? Kan det i vissa fall finnas skäl att skilja ansvaret för kapitalförvaltningen från ansvaret för driften? Sådana frågor förtjänar ökad uppmärksamhet.

En stor del av den statliga förmögenheten förvaltas av affärsverken. I denna rapport till ESO redovisar Mats B-O Larsson och Ted Stahl den översyn av den ekonomiska styrningen av Vattenfall som nyligen har utförts inom regeringskansliet. De analytiska grepp som därvid prövats bör kunna ha betydande relevans vid övervägandena om övriga affärsverk.

Författarna påtalar att det finns dolda tillgångar inom affärsverken som rätteligen borde beaktas när avkastningskraven fastställs. De pekar på att verkens självständighet kan varieras genom soliditetsgraden. De föreslår vidare att man bör påskynda den bolagisering av olika delar av affärsverken som nu pågår.

Den offentliga sektorns kapitalförvaltning har även behandlats i några tidigare ESO-rapporter: **Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting** (Ds 1988:51), **Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet** (Ds 1989:23) samt **Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö** (Ds 1989:56).

Som vanligt i fråga om ESO-rapporter svarar författarna själva för innehållet i rapporten.

Stockholm i juni 1990

**EXPERTGRUPPEN FÖR STUDIER
I OFFENTLIG EKONOMI**

Daniel Tarschys

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Inledning.....	7
2	Förutsättningar.....	13
2.1	Affärsverksformen.....	13
2.2	Affärsverken	17
2.3	Vattenfallkoncernen.....	20
2.4	Den gamla styrmodellen i huvuddrag	22
3	En ny styrmodell.....	25
4	Effektivt avkastningskrav - lönsamhetsmål.....	29
4.1	Utgångspunkter.....	29
4.2	Dolda tillgångar	29
4.3	Skälig avkastning.....	30
4.4	Jämförelsematerial	30
4.5	Realt lönsamhetsmål och nominellt förräntningskrav.....	31
4.6	Avsättningar	32
4.7	Motsvarighet till statlig skatt.....	33
4.8	Utdelning	33
4.9	Resultatområden.....	34
4.10	Tillämpningen på Vattenfall	35
5	Effektivt avkastningskrav - kapitalstruktur.....	41
5.1	Soliditetsmål för affärsverket	41
5.2	Hur skall soliditeten för ett affärsverk bestämmas?	43
5.3	Allt har ett pris	44
5.4	Skall affärsverk tillåtas att expandera?.....	44
5.5	Vattenfalls soliditet.....	45

6	Resultatområden	47
6.1	Styrning på koncernnivå - uppföljning på resultatområdesnivå.	49
6.2	Resultatområdena bör omfatta all verksamhet.....	50
6.3	Naturligt avgränsade resultatområden.....	50
6.4	Personligt ansvar för resultat.....	50
6.5	Offentlig redovisning av resultaten.....	50
6.6	Resultatområden inom Vattenfall	51
7	Offentlighet	53
7.1	Årsredovisningar	54
7.2	Treårsplaner.....	55
7.3	Resultatuppföljningar.....	55
7.4	Branschanalyser	56
8	Aktiv uppföljning	57
8.1	Simuleringsmodell behövs.....	59
8.2	Lönsamhet, effektivitet och produktivitet.....	61
9	Annan associationsform?	67
10	Ägarfunktionen inom regeringskansliet.....	71
11	Slutsatser - åtgärder.....	73

1 Inledning

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige under 1980-talet har varit mycket gynnsam för värdetillväxten av reallgångar. Eftersom den offentliga sektorn förvaltar mycket stora reallgångar har också denna tillgodogjort sig en omfattande värdestegring.

En grov uppskattning av värdet av den civila statsförvaltningens tillgångar hamnar någonstans mellan 300 och 500 miljarder kronor, varav den största delen förvaltas av de statliga affärsverken. Omräknat blir detta cirka 50 000 kr per invånare. Detta realkapital ligger huvudsakligen i fastigheter, byggnader och infrastrukturinvesteringar (kraft, tele, järnväg, vägar m.m.).

Marknadsvärdet på kommersiella fastigheter har under 1980-talet ökat i storleksordningen 5-6 gånger. Inflationen har under samma tid uppgått till cirka 100 %. Detta innebär att den reala förmögenhetstillväxten inom staten under 1980-talet har varit mycket stor, kanske ett par hundra miljarder kronor.

Självfallet är beräkningar av värdetillväxt en mycket vansklig uppgift när det rör sig om så stora tillgångar. Att realisera värdetillväxten genom en utförsäljning av denna storleksordning är, bl.a. med hänsyn till kapitalmarknaderna, helt otänkbart. En sådan utförsäljning skulle absorbera allt tillgängligt kapital och innebära att reallgångarna skulle slumpas bort. Detta skulle även leda till oförutsägbara samhälls-ekonomiska effekter.

Det finns dock, såväl ur statsbudgetär som samhällsekonomisk synpunkt, anledning att den offentliga sektorn ändå försöker att tillgodogöra sig värdetillväxten. Detta kan ske genom en begränsad utförsälj-

ning av reallgångar och/eller genom att värdetillväxten beaktas vid fastställande av avkastningskraven.

Kommunerna har varit aktivare när det gäller avyttringar av reallgångar än staten. När det gäller marknadsanpassning av avkastningskraven ställer dock kommunallagen hinder i vägen för en effektiv förvaltning av kommunens tillgångar. Föreskrifterna i lagen innebär att verksamheten ej får bedrivas i vinstsyfte. Kommunallagen är i detta avseende märklig och otidsenlig eftersom det är tillåtet för kommunerna att sälja tillgångar med vinst, vilket i princip är lika med en marknadsanpassning av avkastningskraven eftersom försäljningspriset relateras till framtida förväntad avkastning. Kommunallagen bör därför ändras i detta avseende om kommunerna skall ha möjlighet att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt.

Staten har endast en mycket grov uppfattning om värdet av reallgångarna inom affärsverken. Detta kan möjligen förklaras av att det inte finns något statligt affärsverk som i den offentliga årsredovisningen redovisar tillgångarnas verkliga värde.

Vår uppfattning är att den offentliga sektorn inte primärt lider av brist på medel utan snarare av brist på effektiv förvaltning. Ett exempel på detta är förvaltningen av reallgångarna. Tillgångsmassan har vuxit mycket snabbare än inflationen under hela 1980-talet. Avkastningen har däremot ökat betydligt långsammare. För det företag som denna rapport berör - Vattenfall - var avkastningen t.o.m. reallt sjunkande. För samhället finns det således miljarder att vinna på en effektivare förvaltning av reallgångarna.

Är det rimligt att staten skall kräva marknadsmässig avkastning på sina reallgångar? Vår uppfattning är att det är både rimligt och önskvärt. Det bör vara en uttrycklig strävan inom staten att utöva sitt ägande minst lika professionellt som privata ägare.

Om inte en skälig avkastning erhålls kommer ett överutnyttjande av tillgången att ske till följd av att kapitalkostnaden, och därmed priset på produkten, blir för lågt. Att affärsverken också i varierande om-

fattning har att ta andra hänsyn än strikt affärsmässiga innebär inte att kravet på marknadsmässig avkastning behöver frångås. Sociala och regionalpolitiska hänsyn kan beaktas på andra sätt, till exempel genom att staten upphandlar tjänster från verken genom ett s.k. offertförfarande där också kostnaderna för uppgifterna beräknas och görs synliga. Härigenom uppnås också fördelen att bättre förutsättningar skapas för avvägningar av hur statens resurser skall användas.

En viktig förutsättning för att de statliga tillgångarna skall kunna förvaltas professionellt är att det finns en tydlig och kompetent ägare som är beredd att utöva en aktiv ägarroll. Statens viktigaste uppgift som ägare till affärsverken är att definiera målen och förutsättningarna för verken och deras bolag samt att följa upp verksamheterna och vid behov vidta nödvändiga åtgärder.

Vem är den offentlige ägaren? Vem svarar denne inför? För affärsverken gäller att dessa ägs av staten, dvs. ytterst av medborgarna i Sverige. Ägarskapet utövas således av riksdagen och regeringen. Vår uppfattning är att den offentlige ägaren i första hand har att se till alla medborgares intresse, inte enbart till dem som betjänas av företaget/affärsverket. Ta exemplet Vattenfall. Vems intresse skall den offentlige ägaren tjäna? Är det alla abonnenter som är beroende av billiga elleveranser från Vattenfall? Vattenfall producerar el som räcker till halva elförbrukningen i Sverige. Enligt vår uppfattning har den offentlige ägaren av Vattenfall till uppgift att utöver kravet på en säker och billig elförsörjning även se till att alla ägarna av Vattenfall, dvs. alla medborgare i Sverige, får en skäligen förräntning på de tillgångar som Vattenfall förfogar över.

Om en skäligen förräntning krävs kommer också priset på produkten, dvs. i detta fall elektriciteten, att bli mer rättvisande och ge konsumenterna starkare incitament till en avvägning mellan användning av el och andra åtgärder.

Inom statlig affärsverksamhet har under senare år alltmer betonats att statlig verksamhet bör bedrivas under former som liknar näringslivet i övrigt. Så har t.ex. affärsverken, efter förslag från verksamhets-

kommittén (1985:40), kommit att styras som koncerner utifrån ett helhetsperspektiv där ökad långsiktighet och styrelsens ansvar för verksamheten betonats. Detta har lett till en ökad självständighet för affärsverken. Vi anser att detta är en riktig utveckling, men att formerna för den statliga ägarstyrningen behöver vidareutvecklas. Främst gäller det att överväga de avkastningskrav som skall ställas samt metoder för redovisning och uppföljning. Vidare behöver styrelsens ansvar preciseras. Dessutom krävs att ägaren klart deklarerar sin avsikt att utöva en aktiv ägarroll, i den mån ägarens intentioner inte förverkligas genom styrelsens arbete. När detta skett finns också förutsättningar för en mer långtgående delegering av befogenheter till verken, vilket bör ge större förutsättningar för att bedriva verksamheterna effektivt.

Regeringen har under åren 1988 och 1989 i allt väsentligt förändrat formerna för den ekonomiska styrningen av Vattenfall. Utgångspunkten för denna rapport är en beskrivning av den analys som låg till grund för dessa beslut, samt den modell för ekonomisk styrning och uppföljning av Vattenfall som arbetet lett fram till. Under arbetet med att utforma den nya styrningen av Vattenfall har vi också kommit att fundera över ändamålsenligheten med affärsverksformen och om det skulle gå att skapa effektivare former för dessa verksamheters bedrivande, som både tar hänsyn till behovet av samhällsinflytande över verksamheterna liksom till kravet på lönsamhet. Eftersom den nya styrningen av Vattenfall utformats för att efterlikna styrningen av ett vanligt företag kommer vi i rapporten även att föra resonemang kring möjligheterna att ta steget full ut, dvs. att ombilda affärsverken till aktiebolag.

En avgörande utgångspunkt i samband med förändringen av styrningen av Vattenfall var att avkastningen skulle vara marknadsmässig, för att därigenom bl.a. åstadkomma ett mer rättvisande elpris och skapa förutsättningar för en långsiktig lönsamhet i branschen. Dessutom var syftet att åstadkomma en styrmodell som medger ökad jämförbarhet och konkurrensneutralitet med näringslivet i övrigt. En annan utgångspunkt var att verksamheten är långsiktig och mycket kapitalintensiv samt kräver konsekvent planering, varför det krävs fasta

spelregler. Tillsammans ledde detta till en ny ekonomisk styrning av Vattenfall som kan sammanfattas i följande huvudpunkter:

- ett effektivt avkastningskrav,
- ökad offentlighet åt resultaten,
- en aktiv uppföljning.

På samma sätt som alla privatägda företag är olika är självfallet alla statliga affärsverk olika. Ägarens krav bör därmed också anpassa sig till de olika affärsverkens förutsättningar. Formerna för styrning av affärsverken är något som successivt måste utvecklas. Ägaren måste på samma sätt som affärsverken ständigt anpassa sig till förändrade förutsättningar. Härav följer att den modell för styrning av ett affärsverk, som beskrivs i denna rapport, inte bör betraktas som en slutlig modell. Varken analysen eller besluten är heltäckande. En orsak till detta är att det ansågs viktigt att den nya styrningen skulle vara så enkel och rak som möjligt. Således prioriterades enkelhet framför finess, eftersom någon egentlig "sanning" i detta fall knappast kan sägas existera. Vidare bör noteras att Vattenfalls tidigare avkastningskrav under 1980-talet måste betraktas som mycket lågt och att en förändring mot marknadsanpassade krav därmed också skulle påverka elpriserna. Därmed blev den slutliga utformningen en kompromiss mellan olika krav.

Enligt vår uppfattning kan dock mycket av den analys som gjordes under arbetet med att förändra styrningen av Vattenfall, liksom de slutsatser som detta ledde fram till, vara tillämpligt även vid överväganden kring styrningen av andra affärsverk. Vi anser också att resonemangen är så pass allmängiltiga att de bör kunna appliceras även på annan offentligt bedriven affärsverksamhet inom t.ex. det kommunala området.

2 Förutsättningar

2.1 *Affärsverksformen*

Affärsverksformen har sitt ursprung från 1870-talet, då statens järnvägar (SJ) blev affärsverk. De flesta andra affärsverken tillkom genom budgetreformen år 1911. Det främsta skälet från statsmakternas sida till inrättandet av affärsverksformen var att stimulera en snabbare utbyggnad av infrastrukturen än vad som bedömdes möjligt att genomföra i privat regi. Aktiebolagsformen var ännu ej så pass utvecklad att den ansågs lämplig för statlig verksamhet.

Affärsverksformen kan betecknas som en särskild företagsform. Den kännetecknas av att verket utgör en självständig ekonomisk enhet i förhållande till statsbudgeten samtidigt som den förmögenhetsmässigt utgör en integrerad del av staten. Andra kännetecken är att regeringen - enligt regeringsformen - har direktivrätt gentemot verken och att dessa har lydnadsplikt i förhållande till regeringen. Ytterligare ett kännetecken är att affärsverken finansierar sin verksamhet med intäkter som verken uppbär för de tjänster och produkter de tillhandahåller.

Någon helt entydig och allmängiltig definition av vad ett affärsverk är finns dock inte. Omfattande förändringar har skett under åren av styrningen och ledningen av affärsverken. I dag är det enligt vår mening egentligen felaktigt att tala om en affärsverksmodell. I stället har stora delar av styrningen av affärsverken kommit att utvecklas åt olika håll och vi har numera i stort sett ett regelverk för respektive affärsverk, även om grundläggande likheter i styrningen finns.

Flertalet av affärsverken bedriver till stor del monopol- eller monopolliknande verksamheter, som dock under senare år i allt större utsträckning kompletterats med verksamheter inom näralliggande områden. Utvecklingen går också mot att verken utsätts för större konkurrens beroende på teknikutvecklingen och en ökad avreglering. Målen för affärsverkens verksamhet uttrycks normalt både som krav på lönsamhet och som krav på tillhandahållande av vissa tjänster/produkter. Verken styrs således dels genom olika typer av ekonomiska mål, dels via samhällsmål som exempelvis sociala/ regionalpolitiska mål. Dessa mål riskerar i vissa fall att stå i konflikt med varandra.

Vid en jämförelse med vanliga statliga myndigheter gäller att verken har en betydligt friare ställning, genom att deras löpande intäkter och kostnader inte ingår i statsbudgeten. Affärsverken har därmed möjlighet att bedriva den löpande förvaltningen betydligt självständigare än myndigheterna. Investeringsbeslut över vissa nivåer underställs i många fall regeringens och riksdagens prövning. Därigenom erfordras i princip en politisk prövning av en expansion av verksamheten. Däremot finansierar alla affärsverken numera sina investeringar utanför statsbudgeten genom lån och självfinansiering.

Om man i stället jämför verken med aktiebolag, vilket ligger närmare till hands, kan konstateras att bolagen regleras privaträttsligt och affärsverken förvaltningsrättsligt. Affärsverken är således myndigheter under regeringen. Ägaren staten har därmed större möjlighet att detaljstyra affärsverken än vad man har när det gäller de statliga aktiebolagen. Denna möjlighet utnyttjas också i varierande omfattning. Att affärsverken är myndigheter innebär även att de har att tillgodose krav på insyn och demokratisk kontroll. Aktiebolagsformen innebär således en större grad av självständighet.

Utgångspunkten för regeringens styrning av de statliga affärsverken är regeringsformen. Av denna framgår bl.a. att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Vidare framgår att statens medel står till regeringens förfogande. Med utgångspunkt i detta har sedan ett omfattande regelverk fastställts. Detta innebär bl.a. att investeringar och finansieringen av dessa ytterst skall beslutas av

riksdagen. Driften av verksamheten inom affärsverken behöver däremot inte underställas riksdagen utan är en fråga för regeringen. I driftansvaret ingår bl.a. att besluta om taxor, verkens inre organisation och förordnande av de högsta cheferna. Av praktiska skäl har sedan regeringen i olika omfattning delegerat beslut i dessa frågor till affärsverken.

Det finns också andra begränsningar för affärsverken, t.ex. en omfattande regelapparat som rör förvärv och försäljning av fast egendom, förvärv, försäljning och bildande av dotterbolag m.m. Dessa begränsningar ger dock ofta direkt negativa effekter. De innebär ett komplicerat beslutsfattande som tar lång tid att administrera. Konsekvensen av detta kan bli att affärsverken inte strukturrationaliserar sina företag och fastigheter - genom att aktivt såväl sälja som köpa företag och fastigheter som är mer ändamålsenliga för verksamheten - i en sådan omfattning som skulle vara ekonomiskt motiverat. En annan konsekvens är att dotterbolag underkapitaliseras för att affärsverket skall komma runt begränsningarna.

Regelverket har tillkommit under en följd av år och har kommit att bli komplicerat och oöverskådligt. Det hindrar på många sätt en effektiv förvaltning. Vidare är reglerna som nämnts olika för de olika affärsverken. Dessa regler kan således betraktas som hinder för en ökad effektivitet och produktivitet inom de statliga affärsverken. Detta är dock inte enbart en fråga om att delegera beslutsfattande till affärsverken. En sådan delegering förutsätter att ägaren har utvecklat alternativa och mer generellt verkande styrmetoder. Sådana metoder förutsätter bl.a. att det finns ett effektivt avkastningskrav på hela verksamheten och att en aktiv uppföljning sker av verksamhetens resultat.

Tryckfrihetsförordningen ger anvisningar som rör offentlighet inom affärsverken. Något tillspetsat kan det dock konstateras att i de frågor som rör förvaltningen av reelltillgångarna har affärsverken mycket stor frihet att styra vad verken vill ge offentlighet åt. Således har affärsverken exempelvis inte någon skyldighet att redovisa värdet av reelltillgångarna.

Företag som finns noterade på Stockholms Fondbörs har omfattande krav på sig att ge offentlighet åt för företaget viktiga händelser. Detta gäller inte bara årsredovisningar och delårsrapporter utan även större affärer, ändrade vinstprognoser m.m. Så gott som alla dessa företag som innehar stora reallgångar lämnar även en redovisning av ett uppskattat marknadsvärde av reallgångarna. Detta värde utgår dessutom ofta från en extern värdering.

Affärsverken har inte någon bolagsstämma. Styrelse och företagsledning kommer därmed inte på samma sätt som i ett företag med ett spritt ägande att behöva stå till svars för uppnådda resultat.

Den roll som styrelsen för affärsverken har att utöva är i många stycken oklar. Vem skall den anses representera? Ledamöterna utses ofta som företrädare för någon viss del av samhället; näringslivet, intresseorganisationer och fackliga organisationer. Under senare år har inslaget av företagsledare ökat.

Oklarheterna förstärks av att styrelsens formella ansvar inte är i alla delar preciserat. För ett aktiebolag finns det klara riktlinjer i aktiebolagslagen om vilket ansvar styrelseledamöterna har. Dessa har i vissa speciella fall även ett eget ekonomiskt ansvar för verksamhetens drivande.

I samband med att riktlinjerna för ledning av den offentliga förvaltningen utformades år 1988 gjordes försök att reglera styrelseledamöternas ansvar så att de skulle överensstämja med bestämmelserna för styrelseledamöterna i aktiebolag. Med hänsyn till den lagstiftning som gäller för uppdragstagare inom staten var detta dock inte möjligt. Genom att denna fråga inte är reglerad föreligger inte heller förutsättningarna för att överlåta allt ansvar, som normalt ligger på ett företags styrelse, på affärsverksstyrelserna.

Detta innebär att styrelsen för ett affärsverk inte har samma funktion som styrelsen för ett aktiebolag. Ansvaret är delat, och ibland överlappande, mellan styrelsen och regeringen. Ansvarsuppdelningen medför en otydlig rollfördelning mellan ägaren och styrelsen.

När det gäller affärsverkens marknadsvillkor kan det konstateras att de i olika omfattning arbetar såväl inom regelrätta monopolområden som i konkurrens med andra företag. Styrningen måste anpassas till detta. Ägaren måste aktivt medverka till att avkastningen från verksamheter som bedrivs inom monopolområden eller under monopolliknande förhållanden inte är mer än skälig, samt att medel från sådana verksamheter *inte* används för att subventionera affärsverkens konkurrensutsatta verksamhet. Om sådan konkurrensutsatt verksamhet arbetar under lägre lönsamhetskrav än privatägd verksamhet innebär detta stor risk för dålig lönsamhet inom branschen som helhet, samt för en ineffektiv marknad. Följden blir en ineffektivt bedriven statlig verksamhet.

Då och då framförs förslag om en bolagisering och utförsäljning av affärsverken. Oavsett hur det blir med detta är det vår bedömning att affärsverksformen kommer att finnas kvar under de närmaste åren. Det är därför nödvändigt att finna effektiva former för en ägarstyrning inom affärsverksformen. Den förändrade styrningen av Vattenfall har utgått från detta.

2.2 *Affärsverken*

Vattenfall är ett av de åtta statliga affärsverken. De andra affärsverken är televerket, postverket, statens järnvägar, luftfartsverket, sjöfartsverket, domänverket och FFV. Det sistnämnda kommer dock inom kort att omvandlas till aktiebolag.

Samtliga affärsverk är en del av staten. Inom affärsverkskoncernerna förekommer dock ett stort antal aktiebolag där staten via verken har ett helt eller delat ägande. Verken förvaltar således aktierna i dessa bolag för statens räkning.

Affärsverkskoncernerna utgör en mycket stor del av det statliga företaget. Av 1989 års redogörelse för de statliga företagen (regeringens skrivelse 1989/90:20) framgår att dessa koncerner under år 1988 hade 170 000 anställda av de totalt 300 000 som var anställda

inom den statliga företagssektorn. Av de totala investeringarna i den statliga företagssektorn stod affärsverkskoncernerna för närmare tre fjärdedelar. Viss ekonomisk information och uppgift om antal anställda för resp. affärsverkskoncern redovisas nedan (avser 1988).

Affärsverks- koncern	Omsättning (milj.kr)	Investeringar (milj.kr)	Medelantal anställda
Televerket	23 715	8 270	45 087
Postverket	15 362	673	54 971
SJ	18 896	3 536	38 518
Luftfartsverket ¹	2 099	947	3 088
Sjöfartsverket	715	45	1 248
Vattenfall	16 056	5 053	10 700
Domänverket	3 380	528	6 436
FFV	6 029	320	10 037
Summa	86 252	19 372	170 085

Källa: Regeringens skrivelse 1989/90:20

När det gäller marknadsvärdet av de tillgångar som affärsverken förvaltar uppgår dessa till mycket stora belopp. Någon samlad beräkning finns dock inte. Vår uppskattning av nuvarande marknadsvärde av affärsverkens tillgångar, utan hänsyn till belåning, är:

Affärsverk	Miljarder kronor
Vattenfall	140
Televerket	120
Postverket	30
SJ	30
Domänverket	20
Luftfartsverket	10-20
Sjöfartsverket	2
Summa	ca 350

Som framgår summerar vår uppskattning av det totala värdet av tillgångarna, exklusive belåning, till storleksordningen 350 miljarder kronor. Vi vill starkt betona att dessa siffror är en mycket ungefärlig uppskattning och endast ger en mycket grov storleksuppskattning. Affärsverkskoncernernas samlade upplåning uppgår till i storleksordningen 80 miljarder kronor. Statens nettoförmögenhet inom affärsverkskoncernerna kan således beräknas uppgå till i storleksordningen 270 miljarder kronor. Som en jämförelse kan nämnas att det samlade börsvärdet för närvarande uppgår till cirka 700 miljarder kronor. Statens förmögenhet inom affärsverken är således mer än en tredjedel av det totala börsvärdet.

2.3 *Vattenfallkoncernen*

Vattenfall inrättades år 1909. Vid denna tidpunkt tillfördes verket i stort sett alla statens fallrättigheter. Frågan om de staten tillhöriga fallrättigheterna skulle byggas ut i privat eller statlig regi hade dessförinnan prövats ingående av riksdag och regering vid flera tillfällen. Regeringens första förslag var att de skulle arrenderas ut av staten och byggas ut i helt privat regi. Detta ogillades dock av riksdagen som ansåg att en utbyggnad i privat regi skulle gå för långsamt. Riksdagen var mån om att fallrättigheterna skulle byggas ut så snabbt som möjligt, till gagn bl.a. för den snabbt växande industrin. Regeringen återkom därefter ett år senare och föreslog att Vattenfall skulle inrättas, vilket alltså skedde år 1909.

Vattenfall svarar för cirka hälften av all elproduktion i Sverige. Verket svarar också för i stort sett all transitering över det s.k. stamnätet. Vattenfall svarar vidare för distribution av el till cirka 10 procent av alla hushållen. En mycket stor andel av nybyggnadsverksamheten har utförts i egen regi. Under senare år har nya verksamheter tillkommit. Produktion och distribution av värme är en sådan verksamhet. För närvarande pågår introduktionen av naturgasen i Sverige och Vattenfall spelar i detta sammanhang en central roll.

Verksamheten bedrivs dels i affärsverket samt dels genom ett 60-tal dotterbolag, vilka till stor del är samägda med andra kraftproducenter och kommuner.

Det bokförda värdet av fallrättigheterna har efter Vattenfalls övertagande inte ändrats förrän i samband med riksdagens beslut om ny ekonomisk styrning av Vattenfall år 1988 (prop 1987/88:87). Av bl.a. detta skäl var skillnaden mellan bokfört värde och verkligt värde på Vattenfalls tillgångar mycket stor. Detta innebar att det tidigare ställda avkastningskravet, som enbart tog hänsyn till bokförda värden, var mycket lågt i förhållande till värdet av de tillgångar Vattenfall förvaltar.

Den svenska elmarknaden kännetecknas av ett antal stora statliga, kommunala och privata kraftföretag. Konkurrensen mellan företagen är svag till följd av att eldistribution utgör naturliga tekniska monopol. Marknaden kännetecknas av en samarbetsanda. Trots detta, eller kanske på grund härav, fungerar det svenska elsystemet ur ett internationellt perspektiv mycket bra.

Det kan i detta sammanhang noteras att inom EG är frågan om s.k. common-carrier högaktuell. Denna princip innebär att ägare till tekniska monopol, exempelvis stamnät för elektricitet och naturgas, är skyldiga att upplåta transiteringsutrymme till andra aktörer, således även konkurrenter. Denna princip kommer om den införs att innebära väsentligt förändrade förutsättningar för verksamheter med tekniska monopol.

Samarbetet mellan kraftföretagen sker i första hand genom transiteringen över det av Vattenfall ägda stamnätet. Samarbetet bedrivs inom den s.k. stamnätsnämnden som har representanter från de stora transitorerna. Vidare sker ett kortsiktigt utbyte av kraft mellan kraftföretagen genom den s.k. kraftbörsen. Avräkningspriserna för el som köps/säljs via kraftbörsen är genomsnittet av de bägge kraftföretagens kortsiktiga marginalkostnad. På detta sätt kommer alltid de anläggningar som har den lägsta kortsiktiga marginalkostnaden att köras. För kraftföretagen är detta företagsekonomiskt fördelaktigt samtidigt som det för Sverige är samhällsekonomiskt riktigt.

Huvuddelen av Vattenfalls verksamhet bedrivs inom affärsverket. En del av verksamheten bedrivs även i bolagsform. Den kommunala kraftförelsen är huvudsakligen organiserad i kommunala affärsverk men även där bedrivs en del i aktiebolagsform. Hela den privata kraftindustrin är organiserad i aktiebolagsform. De olika associationsformerna och ägarformerna inom kraftindustrin har bl.a. inneburit att kraftföretagen har arbetat under olika lönsamhetskrav och med skilda finansieringsförutsättningar.

Olikheterna i förutsättningarna medförde bl.a. svårigheter att jämföra de olika kraftföretagen. De innebar också att Vattenfall inte styrdes på

ett effektivt sätt från ägaren, på grund av en kortsiktighet i beslutsfattandet. Det tidigare låga avkastningskravet på Vattenfall medförde också att elpriserna uppvisade stora skillnader beroende på om elen levererades från Vattenfall eller från ett privat kraftföretag, samt att lönsamheten i branschen var låg. Det fanns därför från flera håll, däribland Vattenfall, ett önskemål om en effektivare ägarstyrning. Utgångspunkten för utarbetandet av den nya styrmodellen var således att så långt som affärsverksformen medger skapa jämförbara villkor för Vattenfall relativt den privata kraftindustrin. Affärsverksformen innebär dock som tidigare redovisats flera viktiga begränsningar.

2.4 *Den gamla styrmodellen i huvuddrag*

- Riksdagen beslutade om inriktning, omfattning och finansiering av investeringar.
- Investeringar inom affärsverket finansierades via anslag över statsbudgeten och i bolagen genom delägarlån från Vattenfall (via statsbudgeten), egenfinansiering samt genom lån på kapitalmarknaden.
- Avkastningskravet riktades mot det bokförda värdet av fallrättigheterna (200 milj. kr.) samt ej amorterade statsanslag (ca 19,5 miljarder kronor). Detta kapital kallades för statskapital och skulle förräntas till statens avkastningsränta, vilken år 1987 uppgick till ca tolv procent.
- Amortering av erhållna investeringsanslag gjordes genom inleverans av planenliga avskrivningsmedel.
- Därutöver krav på kalkylmässiga avskrivningar motsvarande återanskaffningsvärdet, varigenom möjligheter till självfinansiering av reinvesteringarna erhöles.
- Vidare fanns krav på fasta inleveranser med ca 190 milj. kr. per år.
- Extra inleveranser efter beslut av regeringen.

- Det som därefter blev över fick användas till avsättningar inom Vattenfall.

Modellen innebar att det ej amorterade investeringsanslaget utgjorde en del av Vattenfalls egna kapital. Detta kapital motsvarade egentligen ett ränte- och amorteringspliktigt lån för ett vanligt företag. Det egentliga avkastningskravet riktades således endast mot det bokförda värdet av fallrättigheterna, dvs. mot ca 200 miljoner kronor. Detta skall jämföras med ett marknadsvärde på fallrättigheterna om uppskattningsvis 50 miljarder kronor. Kravet kompletterades med ovan nämnda fasta inleveranser samt med extra inleveranser som regeringen beslutade om utan möjlighet för Vattenfall att förutse omfattningen av.

En följd av det gamla avkastningskravet var att de mycket stora obeskattade reserver som byggdes upp inom Vattenfall ej omfattades av något avkastningskrav vilket även det ledde till att det samlade avkastningskravet blev för lågt.

Avkastningskravet kunde sammanfattningsvis betraktas som mycket lågt i förhållande till det verkliga värdet av det kapital Vattenfall förvaltar åt staten, samtidigt som det medförde svårigheter för verket att genomföra en konsekvent ekonomisk planering. En effekt av det låga avkastningskravet var att Vattenfall fick behålla en stor del av vinsten inom verket vilket medförde svårigheter för ledningen att ställa krav på kostnadsmedvetande i organisationen.

3 En ny styrmodell

De yttre förutsättningarna inför utformningen av en ny ägarstyrning av Vattenfall var således bl.a:

- ingen bolagsstämma/otydlig ägare,
- oklarheter beträffande styrelsens ansvar,
- inslag av monopol och monopolliknande verksamhet,
- ofullständiga krav på offentlig redovisning av verksamhetens resultat,
- ett föråldrat och ej marknadsanpassat avkastningskrav,
- stora realtillgångar, varav en betydande del inte redovisas i balansräkningen,
- svårigheter att göra en effektiv uppföljning, bl.a. på grund av att olika verksamheter i ekonomiskt hänseende är integrerade med varandra och att affärsverkens ekonomiska redovisning innebär svårigheter att jämföra uppnådda ekonomiska resultat med andra företag.

Vid utarbetandet av den nya styrningen för Vattenfall eftersträvades förutsättningar som så långt affärsverksformen medgav skulle medge jämförbarhet och konkurrensneutralitet med annan verksamhet. Vidare var avsikten att ge Vattenfall fasta ekonomiska spelregler för att underlätta verkets långsiktiga planering.

Den nya styrmodellen syftar ur styrningssynpunkt till ökad målstyrning och kan sammanfattas i följande tre hörnstenar:

- ett effektivt avkastningskrav,
- ökad offentlighet åt verksamhetsresultaten,
- aktiv uppföljning av verksamheten.

Ett effektivt avkastningskrav bör innehålla ett *skäligt lönsamhetsmål* kombinerat med en *rimlig kapitalstruktur* och *krav på effektivitets- och produktivitetsutveckling*. Avkastningskravet bör ta hänsyn till Vattenfalls omgivning. För de delar av Vattenfall som verkar inom ett monopolområde eller under monopolliknande former bör avkastningskravet avvägas så att det ger en skälig avkastning med hänsyn till de reallgångar som Vattenfall förvaltar. Detta avkastningskrav bör kompletteras med mål för effektivitets- och produktivitetsutvecklingen. Skälet till detta är att ett monopolföretag normalt kan uppnå ett rimligt lönsamhetsmål genom att höja taxorna. En minskad effektivitet och produktivitet tas då ut genom ökade taxor etc.

Alternativet till att sätta mål för effektiviteten och produktiviteten är att ägaren beslutar om taxorna/priserna. All erfarenhet pekar dock mot att detta bör undvikas eftersom risk finns för att hänsyn som inte är kostnadsbetingade då tas. Priser och tariffer bör i stället sättas så nära marknaden som möjligt.

Ett effektivt avkastningskrav innebär även att Vattenfall bör ha en rimlig kapitalstruktur, dvs. en rimlig soliditetsnivå. För affärsverk har soliditeten en delvis annan innebörd än för ett privat företag, eftersom affärsverken är en integrerad del av statens förmögenhetsmassa. Denna fråga belyses närmare i kapitel fem.

Principen om *ökad offentlighet* innebär att Vattenfall ålagts att i ökad utsträckning ge offentlighet åt verksamhetens resultat samt att ägaren skall försöka bidra till ett ökat intresse från externa intressenter genom att genomföra och publicera t.ex. branschjämförelser. Syftet är

att härigenom skapa en ökad offentlig debatt om hur verket sköter sin uppgift. Ett annat skäl är att efterfrågan på information om resultat i sig har en positiv inverkan på motivationen hos de som arbetar i en organisationen.

En offentlig granskning av en så stor koncern som Vattenfall underlättas om de olika verksamhetsgrenarna resultatredovisas var för sig. En sådan redovisning bedömdes som rimlig att kräva med hänsyn till det stora allmänintresset av verkets verksamhet. Av bl.a. denna anledning ställdes krav på indelning i naturligt avgränsade resultatområden samt att redovisningen av dessa skall vara offentlig.

Ägarstyrning kan aldrig vara effektiv om det inte finns en *aktiv uppföljning* av verksamheten. För att skapa förutsättningar för en uppföljning som medger jämförelse med andra verksamheter krävs att avkastningskravet är effektivt och att verksamheten är indelad i naturligt avgränsade resultatområden. Därigenom kan styrningen inriktas mot hela företaget och uppföljningen göras på en nivå under, dvs. på resultatområdena.

Sammantaget skapar dessa tre hörstenar förutsättningar för att utveckla en konsekvent styrning från ägaren och en ökad affärsmässighet inom Vattenfall.

4 Effektivt avkastningskrav - lönsamhetsmål

4.1 *Utgångspunkter*

Ett lönsamhetsmål bör:

- vara enkelt att tillämpa,
- i första hand riktas mot det egna kapitalet,
- ta hänsyn till realkapitalet,
- riktas mot hela affärsverkskoncernen men utgå från en rimlig lönsamhet för de olika verksamhetsområdena,
- vara i nivå med vad som gäller för annan industriell verksamhet med motsvarande risk, varigenom en konkurrensneutralitet erhålles,
- medge jämförbarhet med andra företag.

4.2 *Dolda tillgångar*

Affärsverken förvaltar realltillgångar till ett mycket stort värde. Eftersom en stor del av dessa tillgångar inte finns redovisade i balansräkningen till sitt verkliga värde utan utgörs av dolda tillgångar kommer sedvanliga lönsamhetsmått och avkastningskrav inte att vara direkt tillämpliga. Om sådana mått tillämpas utan justeringar för de dolda tillgångarna kommer de att vara missvisande. Real lönsamhet approximeras ofta med nominell lönsamhet minus inflationen. Detta

ger ofta ett bra närmevärde på den reala lönsamheten. Om det finns stora dolda tillgångar kommer ett sådant mått dock att vara direkt missvisande.

Ett effektivt avkastningskrav måste därför ta hänsyn till de dolda tillgångarna.

4.3 *Skälig avkastning*

Ett avkastningskrav bestäms utifrån en lång realränta med tillägg av en riskpremie. Den långa realräntan kan uppskattas till tre till fyra procent. Riskpremien är normalt två till fyra procent.

Vad är en skälig avkastning för ett affärsverk som förfogar över stora reall tillgångar och som har inslag av monopol i sin verksamhet?

Ett rent monopol har inga konkurrenter och har därmed en betydligt mindre rörelserisk än ett konkurrensutsatt företag. Risken betingas i första hand av efterfrågan på företagets produkter. Normalt är denna jämn antingen genom föreskrifter i lag och förordning (jfr renhållningsmonopolet) och/eller genom att produkten har en hög efterfrågan (jfr el och tele). Om efterfrågan är jämn och konkurrensen försumbar är risken i verksamheten också mycket liten. Lönsamheten bör då egentligen endast ligga något över vad som ägaren hade kunnat få genom en alternativ placering på bank eller genom minskad upplåning. Dvs. lönsamheten bör ligga något över realräntan.

4.4 *Jämförelsematerial*

Hur skall risken, och därigenom vad som kan betraktas som en skälig lönsamhet, bestämmas? Den ekonomiska litteraturen erbjuder flera metoder för en sådan bedömning. Ingen av dessa metoder är dock lätt att tillämpa. Ett alternativt sätt är att göra direkta jämförelser med andra företag. Affärspressen erbjuder flera sådana jämförelsematerial.

Ett exempel är tidskriften Affärsvärlden som publicerar en placeringsindikator för börsföretagen. Denna tar bl.a. hänsyn till reattillgångarna. Hänsyn tas också till dolda tillgångar. Indikatorn uppdateras och publiceras varje vecka.

4.5 *Realt lönsamhetsmål och nominellt förräntningskrav*

Utifrån en analys av lämpligt jämförelsematerial kan ett reall lönsamhetsmål fastställas. Detta uttrycker ägarens förväntan på framtida lönsamhet.

Ett reall lönsamhetsmål är dock i första hand ett hjälpmedel vid analysen och uppföljningen. Det ger en god uppfattning om vad som är en rimlig nivå. För den konkreta styrningen bör ägaren fastställa ett uttryckligt krav på verket. För detta ändamål är inte det realla lönsamhetsmålet så väl lämpat. Vid tillämpning av ett reall lönsamhetsmål finns nämligen risk för att ägaren och verket kan komma att göra olika bedömningar av reattillgångarnas marknadsvärde, vilket kan medföra problem med tolkningen av hur väl verket uppfyllt lönsamhetsmålet. Det realla lönsamhetsmålet är därför i första hand lämpligt som ett instrument för att ägaren skall få en uppfattning om vilken avkastning som bör krävas på det av verket förvaltade kapitalet.

Genom att fortlöpande göra jämförelser finns det möjlighet att justera kraven på lönsamhet i takt med omvärldsförändringarna.

När ägaren tillämpar det realla lönsamhetsmålet på verket bör ett mer precist mått användas. För detta ändamål bör kraven riktas mot de nominella resultat- och balansräkningarna. Ett lönsamhetskrav bör således uttryckas som ett nominellt förräntningskrav.

Eftersom skillnaderna mellan den realla och nominella balansräkningen kan vara avsevärd kommer också ett reall lönsamhetsmål och ett nominellt förräntningskrav att skilja sig åt.

Det nominella förräntningskravet uttrycker kravet på hur mycket det egna kapitalet skall växa. Denna förräntning av det egna kapitalet används av företaget för avsättningar, betalning av skatt samt utdelning till ägaren.

Det nominella förräntningskravet uttrycks som ett förhållande mellan vinst efter finansnetto och det i balansräkningen faktiskt redovisade egna kapitalet. Det egna kapitalet bör därvid på sedvanligt sätt justeras med hänsyn till obeskattade reserver (70 % av dessa läggs till det egna kapitalet). Förräntningskravet skall således avse ett justerat eget kapital.

Beräkningen av förräntningskravet är som ovan beskrivits härledd utifrån det reala lönsamhetsmålet. Det finns dock speciella hänsyn som bör tas i samband med denna beräkning.

Nytt kapital som ägaren tillskjuter, exempelvis vid en expansion av företaget eller vid täckande av underskott, bör även det ge en skälig förräntning. Denna förräntning bör vara densamma som ägarens alternativa placering. Detta innebär att förräntningen bör vara ungefär som den långa obligationsräntan med tillägg för en riskpremie.

Förräntningen på det kapital som ägaren tillskjuter och förräntningen på det kapital som ägaren redan har i företaget bör självfallet vara densamma. Vid konstruktion av ett förräntningskrav kommer därför vissa justeringar att behöva göras i företagets balansräkning, så att förhållandet mellan vinst efter finansnetto och nominellt justerat eget kapital blir detsamma som ägarens alternativränta.

4.6 *Avsättningar*

Affärsverkets avsättningar är i första hand till för att kunna finansiera reinvesteringar i anläggningstillgångar. I mån av utrymme kan avsättningar även göras för att finansiera en kommande expansion av affärsverket. Detta är en viktig fråga för ägaren att ta ställning till. I vad mån skall verket självt kunna finansiera en expansion eller skall

detta vara en fråga för ägaren? I ett företag beaktas dessa frågor indirekt i samband med att bolagsstämman tar ställning till utdelningen. Motsvarande möjlighet finns även för staten som ägare av affärsverken genom anpassning av utdelningen.

4.7 *Motsvarighet till statlig skatt*

De offentliga företag som bedrivs i affärsverksform är i princip integrerade med de övriga tillgångarna som finns i staten. Detta innebär att de inte behöver erlægga någon företagsskatt. En förutsättning för att det skall gå att tillämpa ett effektivt avkastningskrav som medger jämförbarhet och konkurrensneutralitet är att en motsvarighet till denna företagsbeskattning införs. Skattemotsvarigheten bör beräknas på samma sätt, åtminstone schablonmässigt.

Företagsbeskattningen var vid fastställandet av kravet på Vattenfall 52% på redovisad vinst efter bokslutsdispositioner. Förslaget till reformerad företagsbeskattning innebär att den sänks till 30 %. Det kan därför vara lämpligt att för enkelhets skull föreskriva en motsvarighet till statlig skatt om 30 % av vinsten efter bokslutsdispositioner.

Ett sätt att ytterligare öka jämförbarheten med vanliga företag skulle kunna vara att ålägga affärsverken att genomföra en deklaration på samma sätt som aktiebolagen. Detta skall dock vägas mot de praktiska problem som blir följderna och att en sådan åtgärd kanske inte heller i någon större utsträckning ökar precisionen i jämförbarheten med andra företag.

4.8 *Utdelning*

På samma sätt som för ett vanligt företag bör ägaren till ett affärsverk få en direktavkastning, dvs. årlig utdelning. Ytterst uttrycks ägarens avkastningskrav som nuvärdet av alla framtida utdelningar. Sålunda skall summan av direktavkastningen och den reala utdelningstillväxten vara lika med summan av en lång realränta och riskpremien.

Direktavkastningen är den årliga utdelningen dividerat med det justerade egna kapitalet. Den långa realräntan kan uppskattas till ca tre till fyra procent. Riskpremien brukar variera mellan två och fyra procent. För monopolverksamhet ibland lägre, kanske en procent.

För Vattenfall kan rörelserisken bedömas till en till två procent. Således bör summan av direktavkastningen och den reala utdelningstillväxten uppgå till fyra till sex procent.

Det är tveksamt om det i detta sammanhang går att tala om en skälig utdelning. Det bör ju vara ägarens exklusiva möjlighet att själv besluta om hur mycket eget kapital som skall kvarhållas i företaget. Ägaren kan ju ändra sina prioriteringar och bör då vara fri att föreskriva större utdelningar. Ett sådant skäl kan exempelvis vara att minska soliditeten för att på så sätt minska företagets egna expansionsmöjligheter. Ett annat kan vara att ägaren vill satsa pengarna i något annat företag eller förränta dem på annat sätt. Det går inte att göra direkta jämförelser med utdelningen från t.ex. börsbolag eftersom det inte finns någon aktiekurs för ett affärsverk. Om det reala justerade kapitalet för affärsverket antages motsvara det samlade börsvärdet för ett börsföretag går det dock att få en uppfattning.

4.9 *Resultatområden*

Varje affärsverk bedriver verksamhet inom ett flertal olika områden. Genom att dela in verket i flera resultatområden kommer fördelar att uppnås ur ägarsynpunkt. Detta kommer att diskuteras mer i följande avsnitt. I samband med utformningen av ett effektivt avkastningskrav bör det dock påpekas att det lönsamhetsmål som ägaren beräknar för affärsverkskoncernen bör utgöra en sammanvägning av de olika lönsamhetsmål som beräknas för de olika resultatområdena.

4.10 Tillämpningen på Vattenfall

Inför de beslut som riksdagen fattade år 1988 om ett nytt avkastningskrav på Vattenfall analyserades inledningsvis den reala lönsamheten i kraftindustrin. Först gjordes en värdering av reallgångarna och en beräkning av den reala lönsamheten för Vattenfall och för övriga kraftföretag. Någon sådan hade tidigare inte gjorts. Därefter gjordes en jämförelse med andra företag med motsvarande risk.

Den första delen av analysen innebar att bestämma den reala lönsamheten för dels Vattenfall, dels andra kraftföretag för åren 1985 och 1986. För att kunna göra detta var det nödvändigt att göra en substansvärdering av hela kraftindustrin. Utgångspunkten för denna värdering var de normer som fastställdes av riksskatteverket, i samråd med kraftindustrin, inför 1988 års fastighetstaxering. Dessa normer byggde bl.a. på en genomgång av samtliga affärer i krafttillgångar som genomförts under 1980-talet. Hänsyn togs till bl.a. kraftens geografiska belägenhet och tillgänglighet under året samt flera andra värdepåverkande faktorer. Den värdering som gjordes kan därmed sägas vara en rättvisande men försiktig värdering.

Eftersom denna analys därefter har genomförts för 1987 och 1988 redovisas i det följande den reala lönsamheten för åren 1985 - 1988 för Vattenfall, för privata kraftföretag och för kommunala kraftföretag.

	1985	1986	1987	1988	Genomsnitt 1985-88
Vattenfall	2,0 %	1,4 %	1,2 %	1,5 %	1,5 %
Privata	2,0 %	2,0 %	2,2 %	2,3 %	2,1 %
Kommunala	0,4 %	1,0 %	0,5 %	1,0 %	0,7 %

Sammanställningen visar en tydlig skillnad i real lönsamhet mellan statliga Vattenfall, de privata och kommunala kraftföretagen.

Utifrån substansvärderingen kunde en real balansräkning för Vattenfall ställas upp. I mycket grova drag såg den ut så här (1986):

	Miljarder kronor
Tillgångar	
Omsättningstillgångar	11
Anläggningstillgångar	
bokfört värde	50
dolda tillgångar	50
Summa tillgångar	111
Skulder och eget kapital	
Kortfristiga skulder	4
Långfristiga skulder	36
Obeskattade reserver	21
Eget kapital	
bokfört värde	0
Dolda tillgångar	50
Summa skulder och eget kapital	111

Realt justerat eget kapital = $50 + 0,5 \cdot 21 = 60,5$ miljarder kronor.

Därefter jämfördes den reala lönsamheten för Vattenfall med börsföretagens reala lönsamhet. Affärsvärldens placeringsindikator såg vid denna tidpunkt ut på följande vis:

Bransch	Real lönsamhet
Verkstadsindustri	14 %
Skogsindustri	6 %
Handel	8 %
Fastighets- och byggbolag	3 %
Investmentbolag, blandade	4 %
Investmentbolag, rena	3 %
Banker	14 %
Övriga	8 %
Genomsnitt	8 %

Den sammanfattande bedömningen var att Vattenfalls reala lönsamhet, som för 1988 uppgick till 1,5 %, var för låg och borde höjas.

Den nivå som bedömdes lämplig var ett intervall mellan tre och fyra procent. Mot bakgrund av vad som tidigare sagts om att ägarens avkastningskrav bör uppgå till fyra till sex procent kan detta synas något lågt. Det är dock mer marknadsanpassat än det tidigare kravet. Till detta kan läggas att det kan antas att värdet av reallgångarna kommer att öka snabbare än inflationen, vilket ger en positiv resultatkomponent som inte redovisas.

För år 1991 fastställdes slutligen ett lönsamhetsmål om 3,4 %. Detta lönsamhetsmål innebär att Vattenfalls förräntning på justerat eget reall kapital skall vara 3,4 %.

Behovet av avsättningar för att erhålla en rimlig egenfinansiering av framtida investeringar bedömdes till 3,1 miljarder kronor i 1991 års penningvärde.

Utdelning år 1991 beräknades till cirka 1,1 miljarder kronor. Utdelningen motsvarar en direktavkastning, dvs. utdelning i förhållande till det reala justerade egna kapitalet, om 1,4 %. Detta innebär att den reala utdelningstillväxten kommande år bör uppgå till ca 2,6 - 4,6 %, eftersom summan av direktavkastningen och utdelningstillväxten skall överensstämma med ett avkastningskrav om fyra till sex procent.

Därutöver fastställdes att Vattenfall, som inte betalar någon företagskatt, skall betala en motsvarighet till den statliga företagsskatten. Denna skattemotsvarighet skall vara lika stor som aktiebolagens skatt. Vid tiden för omläggningen var bolagsskatten ca 50 % av resultatet efter bokslutsdispositioner.

Detta innebär att en skattemotsvarighet uppgående till 1,1 miljarder kronor också skall betalas av Vattenfall för år 1991, för att uppnå jämförbarhet och konkurrensneutralitet med andra företag.

Sammantaget ger detta ett vinstbehov år 1991 om ca 5,3 miljarder kronor i 1991 års penningvärde. Detta motsvarar ett lönsamhetsmål om 3,4 % på justerat reallt eget kapital.

Hur skall då detta nya lönsamhetsmål, som tar hänsyn till en värdering av de dolda tillgångarna, uttryckas som ett distinkt förräntningskrav på Vattenfall? En utgångspunkt i samband med detta bör, utöver syftet att skapa jämförbarhet med andra företag, vara att minimera tolkningsutrymmet vid tillämpningen. Av denna anledning bör förräntningskravet riktas mot den nominella balansräkningen. Eftersom det nominella justerade egna kapitalet är mycket mindre än det reala kommer också förräntningskravet att bli i motsvarande grad högre än det reala lönsamhetsmålet.

Om ett nominellt förräntningskrav beräknas på det bokförda justerade egna kapitalet, så som det beräknades utvecklas t.o.m. år 1991, skall kravet således riktas mot ett belopp på cirka 16,5 miljarder kronor. Ett beräknat resultat efter finansnetto om cirka 5,3 miljarder kronor skulle då motsvara en förräntning om ca 32 % före schablonskatt och 16 % efter schablonskatt.

Eftersom ett förräntningskrav bör läggas fast så att det även ger en skälig förräntning på nytt eget kapital som skjuts till rörelsen genom ägartillskott eller genom internt genererade medel bedömdes nivån 16% efter schablonskatt vara för hög. En rimlig nivå bedömdes motsvara räntan på en riskfri placering, vilken kan approximeras med den långa räntan, med ett tillägg för risken i Vattenfalls verksamhet. Den långa räntan var våren 1988 cirka 11 % och tillägget för en så pass riskfri verksamhet som Vattenfall uppskattades till någon procent. Detta innebär att en nominell förräntning borde ligga på omkring 12%.

För att erhålla en nominell förräntning motsvarande 12 % efter schablonskatt gjordes en uppskrivning av fallrättigheterna från 240 milj. kr. till 6 miljarder kronor. Motsvarande uppskrivning gjordes av det egna kapitalet. Det bokförda (nominella) justerade egna kapitalet ökade därmed år 1986 till ca 16,5 miljarder kronor. Med de avsättningar som möjliggjordes med det nya avkastningskravet beräknade Vattenfall att det nominella justerade egna kapitalet år 1991 skulle komma att uppgå till cirka 22,5 miljarder kronor. Därigenom motsvarar ett beräknat resultat efter finansnetto om 5,3 miljarder kronor en nominell förräntning om 24 % före schablonskatt (skatte-motsvarighet 50 %) och 12 % efter.

För Vattenfalls del innebär det nya avkastningskravet att vinsten måste öka. För ett monopolföretag uppnås detta enkelt genom att tarifferna höjs i motsvarande grad. För att möta avkastningskravet hade en prishöjning om cirka 4 öre/kWh varit nödvändig om ingen hänsyn togs till effektivitets- och produktivitetsförbättringen. För den offentlige ägaren finns det dock starka skäl att även ställa krav på en positiv effektivitets- och produktivitetsutveckling. Detta uttrycktes i detta fall som att endast 3 öre/kWh fick tas ut genom en tariffhöjning och att motsvarande 1 öre/kWh skulle tas ut genom en produktivitetsförbättring.

Elpriserna hade i reala termer sjunkit under hela 1980-talet. Det nya avkastningskravet på Vattenfall beräknades medföra att elprisnivån reallt skulle komma att hamna på samma nivå som år 1983. Höjningen

av elpriset förutsågs påverka den elintensiva industrin. Den beräknades vidare påverka konsumentprisindex (KPI), dvs. öka den totala prisutvecklingen i ekonomin. Mot den bakgrunden ansågs det rimligt att det nya avkastningskravet skulle införas successivt under de tre åren 1989-1991.

Vad gäller framtida effektivitets- och produktivitetskrav på Vattenfall har verket fått i uppdrag att lämna förslag på hur dessa kan utformas. När Vattenfall lämnat sitt förslag bör en dialog föras mellan ägaren och verket i dessa frågor. En successiv metodutveckling behöver således ske på detta område.

Ett avkastningskrav bör - för att vara effektivt - även ta hänsyn till affärsverkens pensionsåtaganden. Här finns dock en skillnad mellan affärsverken och aktiebolagen genom att affärsverken än så länge inte redovisar pensionsskulden. Ett arbete för att i stället redovisa denna inom affärsverken pågår. När detta genomförts kommer också jämförbarheten och konkurrensneutraliteten med andra företag att öka.

5 Effektivt avkastningskrav - kapitalstruktur

Soliditeten för ett ordinärt företag beräknas vanligen genom att det justerade egna kapitalet divideras med det totala kapitalet. Såväl reallt som nominellt soliditetsmått kan användas.

För ett "vanligt" företag som finansieras med riskkapital är soliditeten bl.a. ett mått på företagets förmåga att överleva förluster. Soliditeten speglar företagets skuldsättning, dvs. hur stor del av tillgångarna som finansierats med lånat kapital (sambandet är att låg soliditet är det samma som hög skuldsättning). Ett företag som har verksamhet med stor risk bör ha en högre soliditet än ett företag med låg risk.

5.1 *Soliditetsmål för affärsverket*

För ett affärsverk är soliditetsmålet mer svårtolkat, eftersom verket utgör en integrerad del av den offentliga ekonomin. Alla affärsverkens åtaganden sker med hela staten som säkerhet. En bank som lånar ut medel till ett affärsverk vars soliditet är noll tar inte någon större risk än vid utlåning direkt till staten. Affärsverken kommer således aldrig att behöva ställa in betalningarna till följd av att det egna kapitalet har gått under en viss nivå. Soliditetsmålet för ett affärsverk blir härigenom inte ett reellt mått på verkets motståndskraft mot förluster. Däremot kan det naturligtvis från ägaren statens sida finnas ett intresse av att verket har en möjlighet att absorbera förluster utan att ägaren skall behöva skjuta till nytt kapital över statsbudgeten.

Till detta skall läggas att affärsverk, utöver ägarkapital och lån på marknaden, även finansieras med ägarlån, dvs. lån från ägaren. På detta lån kräver ägaren en ovillkorlig avkastning. För affärsverk har

detta stora likheter med eget kapital. Detta förstärker vad som sagts om olikheter mellan ett affärsverks soliditet och ett aktiebolags soliditet.

För den del av affärsverkens verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform gäller i stort sett det samma, frånsett att det finns regler i aktiebolagslagen för en undre gräns för det egna kapitalet. Lån till dessa bolag förenas ofta med en borgen från affärsverket vilket medför att förutsättningarna i stort sett blir de samma som för affärsverken.

Tillämpningen av soliditetsmålet på affärsverken försvåras även av verkens omfattande dolda tillgångar. Den synliga soliditeten är för flera av verken starkt missvisande genom att den skiljer sig markant från den verkliga (reala) soliditeten.

Ett sätt att tolka soliditetsmålet för ett affärsverk är som ett mått på verkets självständighet gentemot regering och riksdag. Ju högre soliditet desto självständigare är företaget från det centrala politiska beslutsfattandet eftersom en större andel av expansionsinvesteringen kan egenfinansieras. Beslut om expansionsinvesteringar kan därigenom fattas utan att ägartillskott erfordras. Ett godkännande av en expansionsinvestering underlättas sannolikt om staten inte behöver anvisa nytt kapital över statsbudgeten. Ägaren av affärsverken har dock inte utnyttjat möjligheten att begränsa verkets självständighet genom soliditetskravet. I stället för att sänka soliditeten har statsmakterna infört andra typer av kontroller. Dessa kan vara exempelvis att investeringsplaner och finansieringsplaner skall underställas ägarens prövning. Denna typ av kontroller fungerar dock inte bra. Om affärsverket har råd att genomföra expansionsinvesteringar kommer det också att finna marknader att expandera inom, som dessutom ibland ligger utanför basverksamheten. Argumenten för att expandera in på angränsande områden är ofta svåra att värdera för ägaren eftersom denne inte har konkret kännedom om dessa verksamheter. Om planeringen av en sådan expansion går för långt innan den underställs ägarens prövning - vilket inte är ovanligt - är det ofta förenat med problem att stoppa den.

En alternativ metod är att ägaren tar ställning till i vilken utsträckning denne vill styra affärsverket. Om ägaren vill ha ett stort inflytande och inskränka affärsverkets självständighet skall soliditeten hållas låg. Affärsverket kommer då inte att ha möjligheter att planera omfattande expansioner utan att på ett tidigt stadium förankra detta hos ägaren eftersom eventuella expansioner då måste finansieras med ägartillskott och lån.

Om det finns ett intresse av ett mer självständigt affärsverk bör detta också komma till uttryck i en högre soliditet.

5.2 *Hur skall soliditeten för ett affärsverk bestämmas?*

För ett offentligt ägt företag skall förräntningen på det egna kapitalet i första hand räcka till avsättningar för reinvesteringar i anläggningstillgångarna samt till skatt och utdelning till ägaren.

Om ägaren anser att affärsverket bör kunna agera självständigt och att det bör kunna få expandera verksamheten utan att ägaren skjuter till nytt kapital bör förräntningen vara så stor att den även räcker till avsättning för expansionsinvesteringar. Dessa expansionsinvesteringar kan sedan finansieras med dels eget kapital och dels lånat kapital, i förhållanden så att soliditeten bibehålls.

Det kan vidare konstateras att kapitalknapphet är sunt och leder till effektivitet. Det är endast på detta sätt som det finns verkliga incitament att utnyttja kapitalet effektivt.

Det skall i detta sammanhang varnas för de felaktiga slutsatser som lätt kan dras vid en jämförelse av soliditeten mellan två affärsverk. Att det ena verket har högre soliditet än det andra behöver självfallet inte innebära att det verket är mer självständigt. Det kan vara tvärtom. Detta beror på de olika kostnaderna för reinvesteringarna. De reinvesteringar som t.ex. televerket gör innebär samtidigt ett teknikbyte från en föråldrad analog teknik till en digital teknik. En för låg soliditet för televerket skulle inte bara vara opraktiskt utan också inef-

fektivt eftersom detta skulle leda till ständiga krav på kapitaltillskott även för ersättningsinvesteringar. En stram statsbudgetbehandling skulle lätt leda till att dessa för svenskt välstånd så viktiga investeringar skulle genomföras i en för långsam takt. När det gäller televerket är soliditeten mycket hög. Det kan konstateras att televerket har haft stor frihet att expandera även mot konkurrensutsatta områden. Ägaren kan i detta fall sägas ha gjort ett val att lämna mycket stor frihet åt televerket, eftersom ägaren inte fastställer investeringsplaner för televerket. Frågan är om det är ett medvetet val?

5.3 *Allt har ett pris*

Allt har dock ett pris, även självständigheten. Om förräntningskravet på det egna kapitalet är riktigt satt så är det högre än räntan på lånat kapital. Detta innebär också att en hög soliditet medför en högre finansieringskostnad, vilket i princip begränsar investeringsmöjligheterna. De investeringar som genomförs måste ju ge en högre avkastning om andelen egenfinansiering är hög.

Priset för den självständighet som uppnås genom en hög soliditet är alltså en fördyring av finansieringskostnaderna och därmed i princip begränsade investeringsmöjligheter. Val av den lämpligaste soliditetsnivån blir således en avvägning mellan självständighet och en låg finansieringskostnad.

5.4 *Skall affärsverk tillåtas att expandera?*

Är det rimligt att affärsverk tillåts att expandera?

Flera affärsverk fortsätter att expandera mycket kraftigt. Expansionen sker såväl genom investeringar i den egna verksamheten som genom förvärv. Expansionen sker också in på andra områden än de som kan betraktas som verkens basverksamhet med motivet att dessa verksamheter är stödande för basverksamheten. Televerket och Vattenfall är

de största investerarna i Sverige. Under en treårsperiod planerar enbart dessa affärsverk att investera bortåt 50 miljarder kronor.

Om affärsverken skall tillåtas att expandera mot konkurrensutsatta områden bör detta självfallet ske på konkurrensneutrala villkor. Det är inte säkert att så sker i dag. Televerket tar t.ex. självständigt upp lån på kapitalmarknaden och finansierar därmed sina investeringar med hela statens förmögenhetsmassa som säkerhet och kan därigenom erhålla absolut bästa finansieringsvillkor. För monopolområden är detta inte något problem eftersom avgifterna därmed kan hållas lägre än om finansieringen blir dyrare. För konkurrensutsatta områden kan det dock snedvrída konkurrensen. Dessa möjligheter till gynnsam finansiering finns ju inte med säkerhet hos konkurrenterna.

Ett sätt att råda bot på bristen på konkurrensneutralitet, utöver att ställa marknadsanpassade avkastningskrav, är att en avgift tas ut för statliga garantier för lån på kapitalmarknaden. Denna avgift bör beräknas så att den innebär en skälig ersättning för staten för den risk som statens förmögenhet utsätts för. Så har exempelvis föreskrivits för de statliga borgensåtaganden som Vattenfall lämnar till sina dotterbolag. Ett motsvarande krav finns i det fall Vattenfall lämnar lån till dotterbolag.

5.5 *Vattenfalls soliditet*

När det gäller Vattenfalls soliditet, och därmed möjligheten att agera självständigt, bör framhållas att denna fråga inte prövades mer ingående i samband med fastställande av ett nytt avkastningskrav. I och för sig fastställdes ett soliditetsmål, men utan att detta kopplades samman med Vattenfalls möjlighet att agera självständigt.

Soliditetsmålet angavs som ett intervall mellan 25 och 30 %. Det beräknades överslagsmässigt utifrån behovet av framtida investeringar. Avsikten var att detta mål skulle bli föremål för ytterligare dialog mellan ägaren och Vattenfall. Det kan i detta sammanhang framhållas

att en översyn av soliditetsmålet är en väsentlig arbetsuppgift för ägaren för att ytterligare utveckla den nya styrmodellen.

6 Resultatområden

Ägaren förfogar över ett viktigt styrinstrument när det gäller affärsverken genom möjligheten att besluta om verkens inre organisation. Hur skall detta utnyttjas?

Det kan inledningsvis konstateras att det finns ett stort allmänintresse av affärsverkens verksamhet. Allmänintresset motiveras av att affärsverken är samhällsägda och förvaltar en stor andel av statens realtillgångar samt att de svarar för infrastrukturell verksamhet av central betydelse och att en stor del av verksamheterna bedrivs i monopol eller under monopolliknande former.

Allmänintresset omfattar inte enbart koncernnivån utan även resultatområdesnivån. Affärsverken är verksamma inom en rad olika områden. En del av dessa områden är monopolområden eller är av monopolliknande karaktär. Under senare år har dessutom vissa traditionella monopolområden via teknikutveckling och avreglering kommit att öppnas även för andra aktörer än affärsverken. Det är dessutom inte ovanligt att affärsverken med åren har sökt sig mot mer konkurrensutsatta områden. Om avkastningskraven för konkurrensutsatt verksamhet är desamma som gäller för monopolområden kommer en konkurrens på ojämlika villkor att ske eftersom en konkurrensutsatt verksamhet bör ha ett högre avkastningskrav med hänsyn till risksituationen. Om de nya verksamhetsgrenarna subventioneras med hjälp av medel från monopolgrenar bör dessa kapitalöverföringar ske öppet och redovisas i särskild ordning. Dessutom bör de föregås av en särskild prövning av ägaren. Detta för att garantera att dessa verksamheter inte skall subventioneras av monopolintäkter utan att föregås av en politisk prövning.

Från affärsverkens sida finns det i många fall inga direkta incitament att lämna sådana redovisningar. Det finns därför skäl till att en indelning i naturligt avgränsade resultatområden föreskrivs från ägarens sida.

Det behöver inte enbart vara medel från monopolområden som slussas över till nya konkurrensutsatta verksamheter. Det kan även röra sig om vinster från förvaltningen av reallgångar i allmänhet. Om ägaren inte har lagt fast ett effektivt avkastningskrav kommer det att finnas stora möjligheter att använda förvaltningen av reallgångarna som en resultatregulator.

Det finns även andra skäl till varför en resultatområdesindelning bör göras. En del verksamheter är av mycket personalintensiv karaktär. Annan verksamhet är av mer kapitalintensiv karaktär. Till den sista gruppen hör exempelvis förvaltning av kontorsfastigheter som används i den egna verksamheten. För ägaren bör det vara naturligt att även internhyrorna i affärsverken skall följa marknadsmässiga principer. Annars kan ju ägaren lika gärna låta något annat företag hyra kontorsfastigheten. För ett affärsverk som går dåligt kan det i stället vara frestande att utnyttja självkostnadsprissättning för att på så sätt förbättra lönsamheten i den centrala verksamheten.

En förutsättning för att en effektiv resultatuppföljning av affärsverken skall kunna ske från ägarens sida är att resultatområdesindelningen görs på ett sätt som dels stimulerar till effektiv verksamhet inom verken, dels medger allmän insyn i områden av stort allmänt intresse.

Motsvarande kan anföras när det gäller att stimulera till en offentlig granskning av affärsverkens verksamhet. Om massmedia och andra externa intressenter skall kunna granska dessa verksamheter underlättas detta av att verksamheterna är indelade i naturligt avgränsade områden. Hur denna indelning görs får bedömas från fall till fall. En utgångspunkt bör dock vara att verksamhet som bedrivs inom monopol eller monopolliknande former skall utgöra egna resultatenheter.

Vägledande i samband med ett beslut om att införa resultatområden bör vara att:

- Ägarens styrning av företaget skall ske på koncernnivå.
- Resultatområdesindelningen bör omfatta all verksamhet.
- Indelningen skall ske i naturligt avgränsade resultatområden.
- Resultatområdena skall särredovisas offentligt.
- Resultatområdena skall ha någon i koncernledningen som är direkt ansvarig för resultatet.

6.1 Styrning på koncernnivå - uppföljning på resultatområdesnivå

En grundtanke med den styrmodell som redovisats är att styrningen skall ske på den samlade företagsnivån, dvs. koncernnivån. Om ägaren aktivt styr olika delar av koncernen genom direkta ingripanden kommer också koncernledningens och styrelsens ansvar att undergrävas. Ägaren förfogar över utnämningmakten och bör i stället utnyttja denna om det finns missnöje med hur olika delar av verksamheten sköts.

Ägaren och affärsverken bör ha en kontinuerlig dialog om verksamheten inom respektive resultatområde där också resultatet inom olika verksamhetsgrenar bör diskuteras. Detta informationsutbyte är även nödvändigt för att ägaren skall få tillräckligt underlag för att utforma styrningen på koncernnivån.

Ägarens styrning av affärsverken bör alltså ske på koncernnivå. Denna styrning bör baseras på en analys av dels koncernen och dels nivån under - resultatområdena.

6.2 *Resultatområdena bör omfatta all verksamhet*

Resultatområdena bör omfatta i princip all verksamhet inom företaget. Därigenom elimineras möjligheter att gömma undan förlustområden.

6.3 *Naturligt avgränsade resultatområden*

Vad som är naturligt avgränsat får bedömas från fall till fall. Under alla förhållanden bör beaktas att ett av syftena med resultatområdesindelningen är att erhålla en rättvisande ekonomisk redovisning av de olika verksamhetsgrenarna.

6.4 *Personligt ansvar för resultat*

Alla resultatområden bör ha en personligt ansvarig chef. Det är först när det finns någon som är direkt utpekad som resultatansvarig som det kommer att finnas verkliga incitament att säkerställa lönsamheten, effektiviteten och produktiviteten. För Vattenfallkoncernen gäller att regeringen föreskrivit att verket skall utse en ansvarig chef för varje resultatområde bland de chefer inom verket som efter förslag av generaldirektören utnämnts av regeringen.

6.5 *Offentlig redovisning av resultaten*

Årsresultaten för respektive resultatområde bör redovisas offentligt. Redovisningskravet för resultatområdena bör i princip åtminstone överensstämma med de långtgående krav på offentlighet som gäller för börsföretagen. Denna redovisning bör ske öppet i form av balans- och resultaträkningar i anslutning till affärsverkens årsredovisningar.

På detta sätt kommer affärsverkets resultat att kunna bedömas av utomstående intressenter, exempelvis ägare, kunder, affärspress m.m.

Kravet på en offentlig redovisning av verksamheten inom resultatområdena är skäligt med hänsyn till att många av dessa resultatområden vart och ett kommer att vara jämförbara med ett ordinärt börsföretag.

6.6 *Resultatområden inom Vattenfall*

Regeringen fastställde sommaren 1988 en ny instruktion för Vattenfall (SFS 1988:851). I denna föreskrevs bl.a. en indelning av Vattenfall i resultatområden.

De viktigaste skälen för ägaren att föreskriva en resultatområdesindelning var att Vattenfall:

- är samhällsägt,
- svarar för hälften av landets elproduktion,
- förvaltar cirka 120 miljarder kronor av statens förmögenhet.

Vägledande i samband med beslutet att införa resultatområden var det som redovisats i det föregående. Dessa principer har i instruktionen uttryckts på följande sätt

"Vattenfallkoncernens verksamhet skall i årsredovisningen redovisas med resultat- och balansräkningar inom vart och ett av följande resultatområden

- *Elproduktion*
- *Överföring av el*
- *Regional energimarknad*
- *Energiverksrörelse*
- *Natargasverksamhet*
- *Finansverksamhet*
- *Entreprenad- och konsulttjänster*

- *Fastighetsförvaltning i fråga om förvaltningsbyggnader samt fastigheter och byggnader som inte erfordras för den direkta driften av verksamheten*
- *Intern service*
- *Kanalrörelse*

Verksamhet som inte redovisas inom dessa resultatområden skall redovisas särskilt som övriga kostnader och intäkter varav skall framgå inriktning och omfattning av koncernens insatser i fråga om forskning, utveckling och demonstration av ny teknik inom energiområdet."

Regeringen har vidare uppdragit åt Vattenfall att i treårsplanen redovisa vilka interna avkastningskrav som Vattenfall tillämpar för de olika resultatområdena. Det kan i detta sammanhang konstateras att krav på att öppet redovisa alla interna avkastningskrav i vissa fall kan vara i konflikt med verkets affärsintressen. Kravet på öppen redovisning av avkastningskraven bör dock vara huvudregel, avsteg från detta bör endast medges om det finns tungt vägande skäl.

Hösten 1989 beslutade riksdagen att Vattenfalls verksamhet inom entreprenad- och konsultområdet skulle överföras till aktiebolagsform. Detta innebär att verksamheten organiseras som ett holdingbolag med ett antal dotterbolag.

Detta är en logisk utveckling av den tidigare beslutade resultatområdesindelningen eftersom bolagisering på ett tydligare sätt innebär att de olika verksamhetsgrenarna kan leva ett eget liv inom Vattenfall-koncernen med branschpassade avkastningskrav för resp. verksamhetsgren. Därigenom kan verksamheten expanderas mot en marknad som även ligger utanför Vattenfall samtidigt som verksamheten bedrivs under konkurrensneutrala former.

7 Offentlighet

Affärsverken är en del av staten och bedriver sådan verksamhet som direkt eller indirekt berör alla medborgare. Dessutom ägs affärsverken av alla medborgare. Det är då också rimligt att dessa får möjlighet till en god och rättvisande inblick i hur affärsverken sköts. Detta underlättas om regeringen ställer krav på att verksamhetens resultat inom olika områden redovisas öppet.

För den offentliga granskningen bör ägaren utöver den egna granskningen även anlita expertis. Till detta kan läggas att en granskning i massmedia underlättas av att information lämnas från affärsverken i strukturerad och rättvisande form.

Affärsverk är oftare svårare att granska än privata företag. Skälen till detta är flera.

- Affärsverken har ett regelkomplex som är unikt för respektive affärsverk. Detta är svårt för en utomstående att överblicka.
- Affärsverken är inte representerade på en riskkapitalmarknad. Det finns därmed ingen värde mätare för hur väl de lyckas.
- De verksamheter som bedrivs i monopolform är svåra att jämföra med andra företag.
- Finansieringsförutsättningarna kan avvika på ett väsentligt sätt från normal kapitalmarknadsfinansiering.

Offentligheten kan omfatta:

- årsredovisningar,
- treårsplaner,
- resultatuppföljningar, lönsamhetskrav - även interna, samt effektivitets- och produktivitet utveckling,
- branschanalyser.

Det viktigaste motivet för att kräva en omfattande offentlighetsplikt för affärsverken är det stora allmänintresset av dessa verks verksamhet samt att offentligheten stimulerar till debatt om hur dessa verk sköts. Detta i sin tur bör stimulera till en ökad effektivitet i verksamheterna.

7.1 Årsredovisningar

Alla affärsverk omfattas av kravet att avlämna årsredovisning. Kraven är likartade oavsett om verksamheten bedrivs i affärsverks- eller aktiebolagsform.

Detta krav bör dock kompletteras med ett krav att även avlämna årsredovisning för resultatområdena, på det sätt som har skisserats i föregående avsnitt. Om affärsverkskoncernen bedriver en del av verksamheten i aktiebolagsform och resultatområdena har organiserats i särskilda dotterbolag kommer detta automatiskt att bli uppfyllt eftersom dotterbolagen skall avlämna årsredovisning.

Ägaren bör se till att dessa årsredovisningar ges en spridning så att en extern granskning av andra än ägaren kommer att ske.

7.2 *Treårsplaner*

För affärsverken har ett krav uppställts att de till ägaren skall lämna ett förslag till treårsplan. Denna skall innehålla bl.a. förslag till investerings- och finansieringsplaner för den kommande treårsperioden. För Vattenfall har den kompletterats med förslag till årlig resultatbudget, omfattande förslag till resultat- och balansräkningar.

Erfarenheten har visat att framför allt resultatbudgeten är av stort värde för ägaren. Det är genom denna som information erhålls om hur bl.a. taxorna kommer att utvecklas. Genom att analysera resultatbudgeten går det att få en övergripande uppfattning om förväntad effektivitets- och produktivitetsutveckling inom koncernen.

Ägaren har också möjligheten att föreskriva att de interna avkastningskrav som tillämpas för respektive resultatområde skall offentliggöras. Det kan i vissa fall komma i konflikt med verkens affärsintressen, framför allt inom konkurrensutsatta områden. Frågan får bedömas från fall till fall. Det kan dock konstateras att det såväl för monopolområden som för konkurrensutsatta områden finns samhälleliga hänsyn att ta. Insyn i monopolområdet befrämjar effektivitet och motverkar dold beskattning. Insyn i konkurrensutsatta områden motiveras av att det därigenom kan konstateras om företaget tillämpar ett för branschen skäligt avkastningskrav. Ett för lågt avkastningskrav för ett konkurrensutsatt område innebär i princip en dold subvention och därigenom en konkurrensbegränsning.

7.3 *Resultatuppföljningar*

Ett viktigt skäl att göra resultatuppföljningar som sedan ges offentlighet är att detta har en förebyggande effekt. Genom att verket redan i beslutsögonblicket vet att ägaren kommer att göra en resultatuppföljning och att denna kommer att ges offentlighet kan dyrbara beslut undvikas. Ett annat skäl är att uppföljningarna ger underlag för en dialog mellan verket och ägaren.

7.4 *Branschanalyser*

Branschanalysen görs lämpligen av ägaren själv eller genom att anlita extern expertis. Branschanalysen bör offentliggöras. Den bör dessutom spridas genom ägarens försorg.

Att göra internationella branschjämförelser kan vara ett alternativt sätt att jämföra monopolföretag. Det är dock besvärligare och det är osäkert i vad mån detta ger relevanta jämförelser. Företag i andra länder arbetar troligen under samma typ av monopol och har kanske därigenom även de förutsättningar som avviker från de marknads-mässiga.

Affärspressen har ofta ett förhållandevis litet intresse av att analysera affärsverk eftersom de inte finns noterade på fondbörsen och ingen handel i övrigt sker med företagets aktier eller dylikt. För Vattenfalls del torde dock ett intresse från pressens sida finnas eftersom skötseln av Vattenfall påverkar elpriset i Sverige, genom Vattenfalls prisledande roll, och därmed även påverkar lönsamheten i flera kraftföretag som är noterade på fondbörsen. Dessutom påverkas naturligtvis lönsamheten i andra företag, framför allt de elintensiva.

Bra genomförda branschanalyser och resultatuppföljningar har ett massmedialt intresse. Det torde därigenom finnas stora möjligheter att ge spridning åt dessa genom massmedias försorg.

8 Aktiv uppföljning

Det är ofta i själva uppföljningsögonblicket som ägaren kan göra den största nyttan. Tyvärr försummas ofta denna möjlighet. För många är själva beslutsögonblicket och den analys som föregår beslutet det mest intressanta. Uppföljningen uppfattas ibland som tråkig och ointressant.

Inom offentlig verksamhet har den största uppmärksamheten riktats mot budgeten som styrinstrument, medan förhållandevis litet intresse visats mot faktiskt uppnådda resultat. Inom näringslivet däremot sker en mer uttalad resultatstyrning. Det är enligt vår uppfattning nödvändigt att även offentligt bedriven verksamhet i större utsträckning styrs via resultatkrav. Omläggningen av styrningen av Vattenfall skapar också förutsättningar för en mer utvecklad resultatstyrning.

Varför är uppföljningen av affärsverkens verksamhet så viktig? Det finns flera skäl till detta:

- Genom att affärsverket vet att en uppföljning kommer att göras leder det till en skärpa i själva beslutsögonblicket.
- Eftersom affärsverken inte lever på en riskkapitalmarknad finns det inte den vägen något mått på affärsverkets skicklighet.
- Genom uppföljningen får ägaren en ökad kunskap om den verklighet som affärsverket lever i.
- Uppföljningen leder ofta till en kreativ diskussion mellan verket och ägaren.

Att göra en resultatuppföljning handlar inte enbart om att följa utvecklingen av olika nyckeltal för företaget, som t.ex. räntabilitet, soliditet och kapitalomsättningshastighet. Än mer viktigt är att se hur nyckeltalen samvarierar. Beror en lönsamhetsförbättring exempelvis på att ett monopolföretag har höjt priset eller beror den på ett effektivare utnyttjande av anläggningstillgångarna?

Resultatuppföljning handlar egentligen om att besvara frågorna om var företaget befinner sig, hur det kom dit och vart det är på väg.

Genom att följa nyckeltalens förändring och deras inbördes samvariationer kan ägaren få en uppfattning om vart företaget är på väg.

Det kan i detta sammanhang betonas att det är av stor vikt att ägaren har en egen uppföljning självständigt från affärsverket. Metoderna för uppföljning bör anpassas till de ständigt förändrade förutsättningar som affärsverken lever med. Det går således inte att göra en "mall" för hur uppföljningen skall ske. Det kommer till stor del an på ägaren att kontinuerligt utveckla metoderna för uppföljning. Metoderna för hur uppföljningen skall ske är den största utmaningen för ägaren. Sådana metoder är än så länge outvecklade.

En traditionell utvärdering av företag innebär att verksamheten beskrivs genom att olika verksamhetsspecifika mått relateras till varandra i form av s.k. nyckeltal.

Bristen med en beskrivning av ett företag enbart i form av nyckeltal är att i stort sett *alla nyckeltal är beroende av i stort sett alla andra nyckeltal*. En sådan analys kan därför bli oöverskådlig.

Att beskriva ett företag i form av nyckeltal är mycket lätt. Genom nyckeltalens komplexitet är det dock svårt att få en uppfattning om ett företags "dynamik" - dvs. vart är företaget på väg, hur känsligt är det för olika typer av störningar, etc. - genom att studera nyckeltalen. Flera nyckeltal måste studeras samtidigt för att den som analyserar företaget skall kunna göra en sådan bedömning.

En teknisk process kan styras av ett enskilt måttetal. Denna styrning kan ske automatiskt. Skälet till detta är dels att det enskilda mätvärdet ger tillräcklig information till styrprocessen, dels att återkopplingen i processen är mycket god. Detta är inte fallet när det gäller ekonomiska processer. Här måste ett beslut grundas på en uppfattning om hur företaget uppträder vid olika interna och externa förändringar. Analysen måste utgå från en helhetssyn där den samtidiga förändringen av ett antal nyckeltal beaktas vid bedömningen.

Mot denna bakgrund kan det vara på sin plats att ställa upp några förutsättningar för nyckeltalsanalys. För att inte den som gör analysen eller den som läser en analys skall drunkna i nyckeltal är det viktigt att

- begränsa antalet nyckeltal,
- se till att nyckeltalen trots detta verkligen är heltäckande,
- nyckeltalen ej är storleksberoende eller inflationsberoende,
- strukturera nyckeltalen.

8.1 *Simuleringsmodell behövs*

För att kunna göra en analys av företaget behövs ett kvalificerat beslutsstöd. Detta stöd utformas lämpligen dels som en modell för analys av de resultat som företaget hittills har uppnått, dels som en simuleringsmodell för företagets fortsatta verksamhet.

Modellen bör medge möjlighet till analys av de fem senaste åren och en simuleringsmöjlighet för minst fem år framåt. Möjlighet till känslighetsanalyser bör finnas.

Modellen bör ge underlag för övergripande analys av:

- Omsättningsutveckling
- Kapitalbindning
- Kapitalanskaffning
- Soliditet/skuldsättningsgrad
- Effektivitet/produktivitet
- Lönsamhet

Investeringar bör i den mån det går delas upp i reinvesteringar samt expansionsinvesteringar.

Det är önskvärt att data som finns tillgängliga i årsredovisningar så långt möjligt kan användas i modellen. Därutöver bör information kunna inhämtas direkt från affärsverket.

Modellen bör kunna arbeta med såväl bokförda som dolda tillgångar.

En viktig utgångspunkt bör vara att den färdiga modellen skall kunna användas av ägaren. Ägaren kan aldrig frånhända sig ansvaret för att en uppföljning görs. Däremot kan ägaren med fördel använda sig av extern expertis för att göra exempelvis branschanalyser och olika delar av resultatuppföljningen. Det kan dock inte nog poängteras att det alltid är den offentlige ägaren som har det direkta ansvaret för att en uppföljning görs och att han/hon måste ha en självständig uppfattning om affärsverkskoncernens resultat.

Det finns i dag många databaserade analyshjälpmedel som kan anpassas till den offentlige ägarens behov. Sett till den verksamhet som skall analyseras är kostnaden dessutom mycket liten.

8.2 Lönsamhet, effektivitet och produktivitet

Hur uppnår ett affärsverk lönsamhet i den centrala verksamheten? Arbetar ett affärsverk under samma villkor som ett privat företag? Den viktigaste skillnaden, bortsett från de politiska målen för verken, ligger i om affärsverket arbetar på en monopolmarknad eller inte. Om verket arbetar på en monopolmarknad - med produkter som har en liten substituerbarhet - kan det alltid kompensera sjunkande effektivitet och produktivitet med höjda taxor. Om affärsverket självt kan bestämma sina avgifter är ju incitamenten att effektivisera verksamheten mindre. För den aktive ägaren av affärsverk är därför produktivitetens mått och effektivitetsmått lika centrala som lönsamhetsmått. De bör dessutom analyseras i ett sammanhang.

Lönsamheten i detta sammanhang är lönsamheten i den centrala verksamheten och mäts som förräntningen av det totala kapitalet (R_t), dvs. vinst efter finansiella intäkter i relation till totalt kapital.

$$R_t = \text{vinst/totalt kapital} = V/T$$

Detta mått på lönsamheten är därigenom främst ett mått för att bedöma hur företagets verksamhet går. Detta till skillnad från räntabiliteten på eget kapital (R_e) som ju också tar hänsyn till de finansiella kostnaderna och skatten.

För att analysera denna vinst brukar vinsten sättas i relation till omsättningen (O) genom dekomponering:

$$R_t = V/T = V/O \cdot O/T$$

$$= \text{vinstmarginal} \cdot \text{kapitalomsättningshastighet}$$

Dessa mått kan sedan analyseras med hjälp av ett s.k. duPont schema, i vilket hänsyn tas till den interna kostnadsstrukturen. För ett företag som arbetar på en konkurrensmarknad är detta ett utmärkt analys-hjälpmedel. Modellen finns väl dokumenterad i den ekonomiska litteraturen.

För företag på en monopolmarknad har modellen dock sina brister och måste kompletteras. Om ett offentligt företag har en sjunkande vinstmarginal och/eller kapitalomsättningshastighet kompenseras detta med ökade priser. Med en jämn och säker avsättning av en monopolprodukt kan priselasticiteten vara sådan att ett ökat pris inte leder till minskad efterfrågan i motsvarande grad. Det är däremot inte säkert att det grundläggande problemet löses med höjda priser. Problemen kanske härrör från att företaget inte har varit tillräckligt återhållsamt med kostnaderna. Av denna anledning måste kostnaderna sättas i relation till affärsverkets mål och produktion för att på så sätt mäta effektiviteten och produktiviteten.

Produktivitet är ett mångtydigt begrepp. Det finns inte någon internationellt accepterad definition på produktivitet. Det finns med andra ord inga entydiga mått eller kriterier för mätning av produktivitet inom industriell, offentlig eller kommunal förvaltning. Produktivitet är ett relationstal mellan output och input. Output är det som produceras av varor och tjänster i en organisation. Input är den resursinsats som har gått åt för att producera de nämnda varorna och tjänsterna. En vanlig definition av produktivetsbegreppet är förhållandet mellan värdet av producerade produkter och värdet av de resurser som är nödvändiga för att skapa dem.

För att räkna fram produktiviteten är det brukligt att inköpta tjänster och varor inte anses omfattas av produktivetsmätningen. Detta synsätt är dock inte invändningsfritt. Om ett företag finner att egen tillverkning är mindre lönsam än att köpa produkten utifrån, har då inte företaget höjt produktiviteten genom att anskaffa produkten på billigaste sätt?

Ett enkelt mått på produktiviteten, som första approximation, kan då vara förhållandet mellan omsättning och kostnader. I kostnader skall då inkluderas såväl de direkta kostnaderna som kapitalkostnaderna. Detta förutsätter dock att priset på produkten är marknadspriset. Om det härrör från en monopolmarknad är det inte säkert att priset är effektivt. En prishöjning på grund av sjunkande lönsamhet och sjunkande produktivitet leder med ett sådant mått till en ökad produktivi-

tet. Av denna anledning bör produktivetsmått för monopolföretag så långt möjligt relateras till produktionsmått.

Effektivitet är i vid mening ett mått på kostnaden för att uppnå ett visst mål. För ett konkurrensutsatt företag är målet att uppnå högsta möjliga långsiktiga vinst. För en infrastrukturell monopolverksamhet är målet att till minsta möjliga samhällsekonomiska kostnad erbjuda en infrastrukturtjänst, dock med de restriktioner som avkastningskravet innebär. I de föregående avsnitten har detta formulerats som att företaget skall ge en skäligen vinst.

En analys av lönsamhet, effektivitet och produktivitet kan aldrig ske enligt ett bestämt mönster utan måste anpassas till verksamhetens art. Ett exempel på en sådan analys är den analys av Vattenfalls verksamhet som gjordes inom miljö- och energidepartementet under hösten 1989. Analysen utgick från årsredovisningar åren 1985-1988. För produktivets- och effektivitetsmätningen användes även prognosen för 1989 samt treårsplanen för 1990-1992. Vidare kompletterades med vissa uppgifter direkt från Vattenfall. Dessutom användes underlag från en branschstudie som utförts av konsulter. Denna studie är ett exempel på ett sätt att ta fram underlag för analyser. Den visar tydliga skillnader i de skilda avkastningskrav som gäller för statliga, privata och kommunala kraftföretag.

Syftet med lönsamhetsanalysen var att sätta Vattenfall i relation till övriga kraftföretag genom att mäta real och nominell lönsamhet för eget och totalt kapital. Vidare analyserades vinstmarginalen och kapitalomsättningshastigheten, även dessa i reala och nominella termer.

När det gäller de kommande åren är det av intresse att se hur Vattenfall kommer att uppnå de nya förräntningskraven. För detta ändamål gjordes en grov studie av produktivetsutvecklingen och utvecklingen av den inre effektiviteten de kommande åren, så som den kan beräknas ur årsredovisningar och Vattenfalls treårsplan för åren 1990-1992.

Produktiviteten för ett elproducerande företag mäts lämpligen som produktionskostnad/producerad energi dvs. kr/kWh. Ett sådant mått har dock den egenheten att det minskar om produktiviteten ökar. Därför valdes det inverterade måttet - kWh/kr. Självfallet har detta mått samma innebörd.

Detta mått kan dekomponeras med hjälp av installerad effekt (kW). Därigenom fås ett uttryck för kapacitetsutnyttjandet (kWh/kW) och den inre effektiviteten (kW/kr). Den inre effektiviteten är ett mått på kostnaden för att tillhandahålla en viss produktionsresurs.

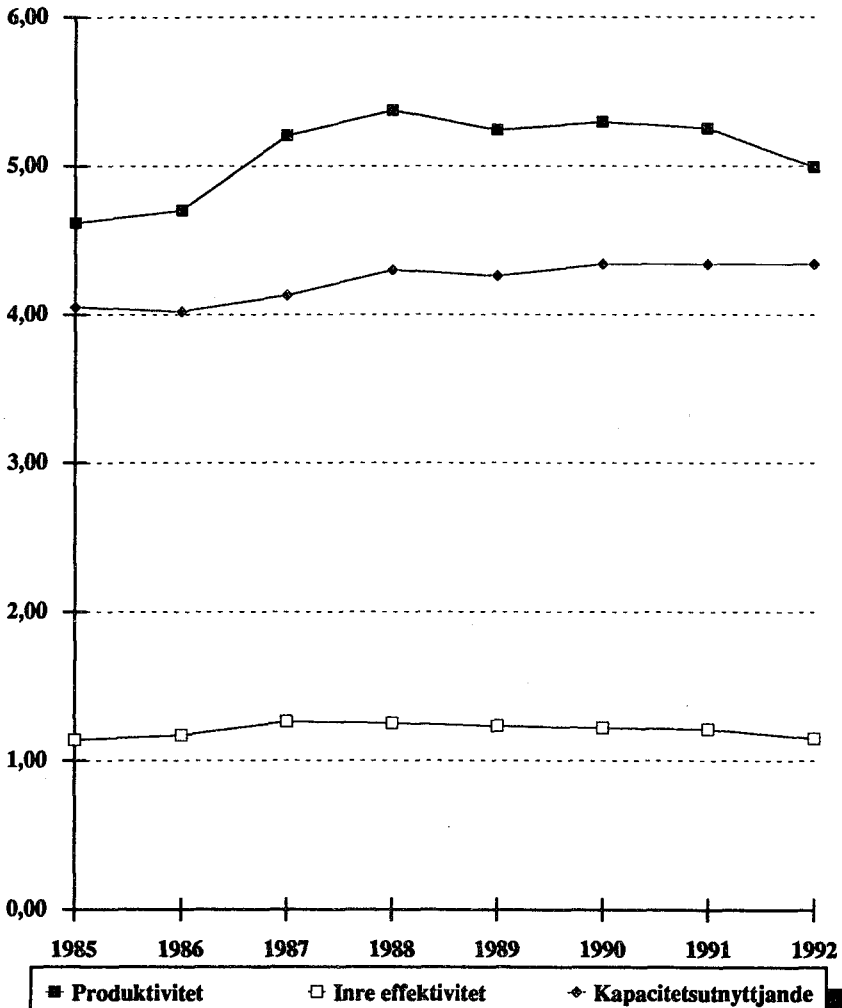
$$\text{Produktivitet} = \text{kWh/kr} = \text{kWh/kW} \cdot \text{kW/kr} =$$

kapacitetsutnyttjande · inre effektivitet

Kostnaderna beräknades som bokförda kostnader + bokförda kapital-kostnader + kalkylmässiga avskrivningar. För att få jämförbara mått räknades alla kostnaderna om till fast penningvärde.

Analysen framgår av följande diagram:

Produktivitet Vattenfall



En kommentar som kan göras är att Vattenfall åren 1986-1988 uppvisar en god produktivitetsutveckling. År 1989 händer något. Produktiviteten sjunker. Den förväntas dock förbättras till år 1991 för att sjunka år 1992. Det goda vattenåret och kalla hösten 1988 förklarar puckeln 1988.

Den varma vintern i januari - april 1989 förklarar åtminstone en del av nergången år 1989. Det finns dock ingen acceptabel förklaring till nergången år 1992. Sett från ägarens horisont är en negativ produktivitetsutveckling i princip oacceptabel. Om diagrammet är riktigt är den planerade utvecklingen år 1992 helt oacceptabel. För ägaren är den en given dialogpunkt och har också lett till att såväl Vattenfall som ägaren nu gör en fördjupad studie för att se vad den beror på.

Det skall i detta sammanhang understrykas att denna analys är grov och innehåller felkällor. En sådan är att kostnaderna avser hela Vattenfallkoncernen och inte enbart de som har med elproduktionen att göra. Dessa andra kostnader är dock av så liten omfattning att man kan bortse från dem vid en första approximation.

Det viktigaste i detta sammanhang är att ägaren gör denna typ av analyser för att erhålla en fördjupad diskussion med Vattenfall. Det viktigaste är då inte att ha en analys som är riktig i alla detaljer. Det får till sist ändå ankomma på Vattenfall att göra sådana analyser. Det är ju de som har allt källmaterialet.

9 Annan associationsform?

Motivet till att driva verksamhet i affärsverksformen torde numera primärt vara att statsmakterna anser att verksamheten är av ett sådant intresse att de vill ha möjlighet att påverka dess inriktning. Denna vilja tar sig i första hand uttryck i att bestämma olika typer av mål för de tjänster som verken tillhandahåller. Bilden är dock splittrad. För vissa verk finns uttalade sociala och regionalpolitiska mål medan det för andra saknas denna typ av mål. De ekonomiska målen är av skilda slag. För vissa verk finns dock uttalade mål för prisutvecklingen, oftast angiven i relation till den allmänna prisutvecklingen.

Från statsmakternas sida har uttalats att affärsverken och deras bolag skall styras som sammanhållna företagsgrupper, dvs. som koncerner. Styrelsens ansvar för verksamheten har betonats liksom behovet av ökad långsiktighet. En allt större del av affärsverkens verksamhet har under senare år kommit att bedrivas i aktiebolagsform. Utvecklingen fortsätter i denna riktning. Som exempel kan tas SJ som numera skall drivas helt enligt affärsmässiga principer och som därmed kan sägas vara på väg mot aktiebolagsformen, även om det fortfarande är ett affärsverk. Inom Vattenfall har den del av affärsverket som bedriver entreprenad och konsultverksamhet, dvs. verkets byggorganisation, nyligen överförs till aktiebolagsform. Vidare har riksdagen nyligen beslutat att ombilda FFV till aktiebolag.

Frågan om den mest lämpliga associationsformen för den verksamhet som bedrivs inom affärsverken har också fått större aktualitet under senare år i och med att staten har ökat kraven på det ekonomiska resultatet för dessa verksamheter. Från verkens sida ställs dessutom krav på större beslutsbefogenheter och smidigare hanteringsordning för beslutsfattandet.

När det gäller t.ex. Vattenfalls befogenheter, finns det ett stort antal begränsningar avseende bland annat:

- tecknande av borgen för dotterbolag och intressebolag,
- förvärv och försäljning av aktiebolag,
- förvärv och försäljning av fast egendom,
- investeringar vars totalkostnader överstiger 50 milj. kr.,
- kontraktsanställning av viss personal,
- utseende av verkets högsta chefer.

Begränsningen när det gäller exempelvis förvärv och försäljning av aktiebolag och fast egendom är så omfattande att affärsverket i stort sett i varje sådant ärende måste underställa regeringen frågan. Även för regeringen finns omfattande begränsningar, vilket innebär att dessa frågor måste underställas riksdagens prövning. Ofta rör det bolag av politiskt ringa intresse, varför såväl regering som riksdag i onödan tyngs av triviala ärenden.

Regelverket har tillkommit under en lång följd av år och saknar helhetssyn. Det leder till ett stort antal ärenden för regeringen. Dessutom torde den tröghet - som blir följden av att besluten måste fattas på onödigt många nivåer - motverka av statsmakterna ställda krav på positiv effektivitets- och produktivitetsutveckling. Detta beroende på att nödvändig strukturrationalisering inte kan genomföras med rimlig tidsåtgång för besluten och genomförande. För regeringen och dess tjänstemän innebär handläggningen av dessa ärenden att mindre tid kan ägnas åt frågor av mer strategisk betydelse.

Som vi tidigare redovisat anser vi att rollfördelningen mellan ägaren och affärsverkens styrelser är oklar. Affärsverksformen har med åren kommit att bli otidsenlig. Det bästa sättet att renodla rollerna och effektivisera beslutsfattandet är enligt vår uppfattning att använda sig av

den associationsform som huvuddelen av all affärsverksamhet i Sverige bedrivs inom, dvs. aktiebolagsformen.

Riksdagens inflytande över verksamheterna bör även om dessa bedrivs i aktiebolagsform fortfarande kunna säkerställas genom att:

- mål och riktlinjer för bolagets verksamhet fastställs av riksdagen. I dessa kan då också ingå riktlinjer för bolagets sociala och regionala hänsynstagande,

- riksdagen uppdrar åt regeringen att verka för att verkställa beslutet,

- regeringen utser via bolagsstämman styrelseledamöter i bolaget vilka har att se till att bolagets verksamhet bedrivs i enlighet med av riksdagen fastställda mål och riktlinjer,

- regeringen redovisar årligen till riksdagen en uppföljning av bolagets verksamhet inklusive ekonomisk utveckling för bolaget. Riksdagen kan dessutom beställa specialanalyser. Uppföljningen och utarbetandet av rapporten bör ske inom regeringskansliet,

- riksdagen kan härfter ge regeringen i uppdrag att t.ex. verka för att åstadkomma ett bättre ekonomiskt resultat, eller åstadkomma ett ökat hänsynstagande till vissa samhällsmål. Regeringen bör av denna anledning ha riksdagens mandat att göra vissa förändringar i bolagsordningen.

Det ovan skisserade systemet för samhällsinflytande över verksamheterna innebär att en större tyngd läggs vid uppföljning och analys än i nuvarande system, vilket huvudsakligen kan sägas behandla planerad framtida verksamhet. Analysen av hur uppställda mål och ekonomiska krav uppnåtts skall således utgöra grunden för riksdagens ställningstaganden till om verksamheterna bedrivs på ett tillfredsställande sätt, samt för beslut om eventuella förändringar i målen och riktlinjerna för bolagen. För regeringskansliet innebär detta ett delvis nytt arbetsätt och ställer därmed krav på en delvis annan kompetensinriktning.

Den modell för styrning av affärsverk som redovisats i de föregående avsnitten kan med lämpliga åtgärder i sin helhet även tillämpas för en aktiv styrning även av aktiebolagen.

En förutsättning är dock att ägaren staten utövar en aktiv ägarroll som innefattar att

- ställa upp mål för och krav på verksamheterna,
- göra en självständig uppföljning av resultaten,
- föra en kontinuerlig dialog med bolagens styrelse samt
- byta ut styrelsen eller delar därav om missnöje finns med hur ägarens intentioner genomförs.

Det kan i sammanhanget konstateras att aktiebolagsformen har valts framför affärsverksformen för andra statliga verksamheter med klart uttalade samhällsmål och med monopoluppgifter. Exempel på sådana är Apoteksbolaget, Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB), Systembolaget, Vin & Spritcentralen, AB Svensk Bilprovning, Myntbolaget (f.d. Myntverket) och Tumba Bruk AB. Dessa bolag är exempel på att aktiebolagsformen har bedömts uppfylla samhällets krav på demokratisk kontroll och inflytande. Vissa av dessa bolag har dessutom andra delägare än staten. Ett Vattenfall näraliggande exempel är valet av associationsform för introduktionen av naturgas i Sverige. Denna handhas av det av Vattenfall delägda dotterbolaget Swedegas AB. Affärsverksformen har aldrig övervägts utan aktiebolagsformen har i detta fall varit den självklara verksamhetsformen.

10 Ägarfunktionen inom regeringskansliet

Nuvarande former för utövande av ägarfunktionen inom regeringskansliet innebär att det departement som har fackansvar för ett visst område även har att utöva ägarrollen för statligt engagemang i företag inom området. Detta gäller såväl avseende aktiebolag som för affärsverk. För affärsverk med samhällsuppgifter kan detta innebära en målkonflikt mellan ekonomiska mål och samhällsmål för verksamheten.

Mot bakgrund av att de ekonomiska målen under senare år av riksdagen givits större tyngd i affärsverkens verksamhet är det rimligt att överväga om den nuvarande organisationen av dessa frågor är den mest ändamålsenliga. För att få underlag för en allsidig beredning av de frågor där samhällsmål kan stå i konflikt med de ekonomiska målen samt för att kunna göra en avvägning av var statens resurser skall satsas är det viktigt att kostnaderna för olika krav på affärsverken tydliggörs. Detta sker bäst om ägarfrågorna organisatoriskt är åtskilda från de övriga fackdepartementala frågorna. De ekonomiska frågorna kommer då också att få ökad tyngd i beredningen, vilket sammanfaller med de riktlinjer riksdagen har fastställt.

Ett sätt att uppnå detta som kan övervägas är att samla ägarfunktionen för samtliga affärsverk hos ett departement utan fackansvar för de områden som verken arbetar inom. Denna funktion bör primärt bevaka verksamheternas ekonomiska utfall.

Beställarrollen avseende samhällsmål för verksamheterna bör dock även fortsättningsvis inom regeringen utövas av den ansvarige fackministern. I regeringens beredningsprocess kan då ambitionen i detta hänseende klarare avvägas mot exempelvis de statsfinansiella conse-

kvenserna. I beredningen kan då också en avvägning ske mot nyttan av t.ex. förändrade samhällsmål för verksamheten. Kostnaderna för olika åtgärder skulle därmed på ett naturligt sätt komma att framgå. Härigenom skapas bättre förutsättningar för avvägningar av hur staten skall använda sina samlade resurser.

En professionalisering och samordning av ägarskapet skulle också ge förutsättningar att rekrytera personer med önskvärd erfarenhet från motsvarande arbetsuppgifter inom andra delar av samhället, vilket i sig är ägnat att öka effektiviteten.

En samlad förvaltning inom regeringskansliet av ägaransvaret gentemot affärsverken förbättrar också förutsättningarna för statsmakterna att utforma en samlad strategi för den statliga förmögenhetsförvaltningen. En sådan saknas i dag. En samlad strategi innebär också möjligheter att överväga nya finansieringsvägar för andra angelägna infrastrukturinvesteringar. Detta kan ske genom att exempelvis soliditeten för ett affärsverk sänks, via ökade utdelningar, så att kapital däri genom frigörs.

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 samhälllig 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

övervärdena 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.

Departementsserien 1990

Kronologisk förteckning

1. Kooperationens utvecklingssystem. En utvärdering av verksamheten efter tre år - Rapport till Kooperativa rådet. C.
 2. Svensk kooperationsforskning inför 90-talet. C.
 3. Kartläggning av våldtäktsbrotten - analys av den aktuella situationen, förslag till åtgärder. Ju.
 4. Kontroll av vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte. UD.
 5. Totalförsvarets planering inför 1991 års försvarsbeslut. Fö.
 6. Arbetsmiljöansvar vid projektering m.m. A.
 7. Svenska författningar i översättning till främmande språk. SB.
 8. Svensk arbetsmarknadspolitik och den väst-europeiska integrationen. A.
 9. Genteknik - växter och djur. Jo.
 10. Hej! Sverige ska leva! Ett landsbygdsprogram för 90-talet. A.
 11. Sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet. Ju.
 12. Remissammanställning av förtroendeuppdragsutredningens betänkande (Ds 1988:46) Pengar är inte allt men... C.
 13. Regler om publiceringen av Sveriges internationella överenskommelser. UD.
 14. Byggnaders inomhusmiljö m.m. Bo.
 15. Ny myndighet för kontroll av
 - läkemedel
 - läkemedelsnära produkter
 - medicintekniska produkter och dentala material. S.
 16. Svensk industri i utveckling. I.
 17. Nordkalottens AMU - center. "Ombildning till stiftelse." A.
 18. Sammanställning av remissinstansernas synpunkter på energiforskningsutredningens betänkande. Energiforskning för framtiden (SOU 1989:48). ME.
 19. Elektronikindustrins lokalisering i Sverige. A.
 20. Inför 90 - talet. Kommunal självstyrelse och demokrati i utveckling. C.
 21. Sammanställning av remissyttrandena över rapporten Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjningen. Jo.
 22. Dokumentation och utvärdering av projektet samordnad lokal offentlig service (SLOS) i Väster-norrlands län. C.
 23. Företagshälsorården 1989. A.
 24. Sammanställning av remissyttrandena över utredningen Socker, andra sötmedel, stärkelse och sprit, m.m. Jo.
 25. Alternativ i jordbrukspolitiken samt Arealbidrag Sammanställningar av remissyttrandena. Jo.
 26. Lagreglering angående penningmarknadscentralen. Promemoria upprättad av justitierådet Johan Munck. Fi.
 27. Remissyttranden över:
 - TV-politiken, Betänkande (SOU 1989:73) av TV-utredningen.
 - Sponsring m.m. av Sveriges Radios program. Rapport (Ds 1989:65) av en särskild utredare. U.
 28. Arbetskraftens migration i EG-perspektiv. A.
 29. Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin. Fi.
 30. Skadestånd vid gymnasieutbildning på arbetsplatser. U.
 31. Skola? Förskola? Barnskola! Fi.
 32. Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna. U.
 33. Bostadsdomstolens och hyresnämndernas sammansättning i vissa fall, m.m. Ju.
 34. Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1989. Fortsatt ökning av arbetsutbudet. A.
 35. Invandrare på arbetsmarknaden och Är de nya jobben bra eller dåliga ? Bilagor till Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik. A.
 36. Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall. Fi.
-

Departementsserien 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Svenska författningar i översättning till främmande språk. [7]

Justitiedepartementet

Kartläggning av våldtäktsbrotten - analys av den aktuella situationen, förslag till åtgärder. [3]
Sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet. [11]
Bostadsdomstolens och hyresnämndernas sammansättning i vissa fall, m.m. [33]

Utrikesdepartementet

Kontroll av vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte. [4]
Regler om publiceringen av Sveriges internationella överenskommelser. [13]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarets planering inför 1991 års försvarsbeslut. [5]

Socialdepartementet

Ny myndighet för kontroll av
- läkemedel
- läkemedelsnära produkter
- medicintekniska produkter och dentala material. [15]

Finansdepartementet

Lagreglering angående penningmarknadscentralen. Promemorior upprättad av justitierådet Johan Munck. [26]
Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin. [29]
Skola? Förskola? Barnskola! [31]
Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall. [36]

Utbildningsdepartementet

Remissyttranden över:
TV-politiken. Betänkande (SOU 1989:73) av TV-utredningen.
Sponsring m.m. av Sveriges Radios program.
Rapport (Ds 1989:65) av en särskild utredare. [27]

Skadestånd vid gymnasieutbildning på arbetsplatser. [30]
Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna. [32]

Jordbruksdepartementet

Genteknik - växter och djur. [9]
Sammanställning av remissyttrandena över rapporten Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjningen. [21]
Sammanställning av remissyttrandena över utredningen Socker, andra sötmedel, stärkelse och sprit, m.m. [24]
Alternativ i jordbrukspolitiken samt Arealbidrag
Sammanställningar av remissyttrandena. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmiljöansvar vid projektering m.m. [6]
Svensk arbetsmarknadspolitik och den västeuropeiska integrationen. [8]
Hela Sverige ska leva! Ett landsbygdsprogram för 90-talet. [10]
Nordkalottens AMU - center. "Ombildning till stiftelse." [17]
Elektronikindustrins lokalisering i Sverige. [19]
Företagshälsovården 1989. [23]
Arbetskraftens migration i EG-perspektiv. [28]
Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1989. Fortsatt ökning av arbetsutbudet. [34]
Invandrare på arbetsmarknaden och
Är de nya jobben bra eller dåliga?
Bilagor till Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik. [35]

Bostadsdepartementet

Byggnaders inomhusmiljö m.m. [14]

Industridepartementet

Svensk industri i utveckling. [16]

Civildepartementet

Kooperationens utvecklingssystem. En utveckling av verksamheten efter tre år - Rapport till Kooperativa rådet. [1]

Departementsserien 1990

Systematisk förteckning

Svensk kooperationsforskning inför 90-talet. [2]

Remissammanställning av förtroendeuppdragsutredningens betänkande (Ds 1988:46) Pengar är inte allt men... [12]

Inför 90 - talet. Kommunal självstyrelse och demokrati i utveckling. [20]

Dokumentation och utvärdering av projektet samordnad lokal offentlig service (SLOS) i Väster-
norrlands län. [22]

Miljö- och energidepartementet

Sammanställning av remissinstansernas synpunkter på energiforskningsutredningens betänkande.

Energiforskning för framtiden (SOU 1989:48). [18]

Forts. från omslagets 2:a sida

- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut (Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag, Bidragstagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
- Väger ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
- Produktivitetens utvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)
- Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
- Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
- Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)

- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)
- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
- Beställare–utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
- Produktivitetens mätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
- Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
- Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)
- Bostadsskariären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
- Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

I andra serier utgivna rapporter m. m.

- Besparingar genom avreglering (RRV, 1982. Dnr 1982:999)
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? (Statskontorets småskrift 9, 1983)
- Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar. (Liber Förlag, 1983)
- Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV, 1984. Dnr 1983:18)
- Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet. (Statskontoret 1983:48)
- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck. (Liber Läromedel, 1984)
- Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer (RRV, 1984. Dnr 1983:334)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, styrning – genomförande (Statskontoret 1985:4); Erfarenheter av stora omorganisationer, tre fallstudier (Statskontoret 1985:5)
- Statlig tjänsteproduktion – produktivitetens utveckling 1960–1980 (Statskontoret 1985:15)
- Långa handläggningstider i offentlig verksamhet; del 1 Huvudrapport, del 2 Karlläggning (RRV, 1985. Dnr 1984:695)

Forts. på nästa sida

Forts. från föregående sida

- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut. Bilaga till Ds Fi 1986:2 (ESO)
- Samhällsekonomiska effekter av stats-skuldpolitiken. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 1987
- Den offentliga sektorn – fördelningsaspekter. Bilaga 20 till Långtidsutredningen 1987
- Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet. Bilaga 21 till Långtidsutredningen 1987
- Kvalitetssäkring – att mäta, värdera och utveckla sjukvårdens kvalitet. (Spirapport 230, 1987)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – Detaljstudie rörande Historiska museet. Bilaga 3 till Ds Fi 1987:10 (ESO)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – Detaljstudie rörande Sveriges Television. Bilaga 4 till Ds Fi 1987:10 (ESO)
- FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster? En studie av lokalt utvecklingsarbete inom kriminalvård och barnomsorg (Statskontoret 1989:39)

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 9630, FAX: 08-739 9548.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.