



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1

(2002-2003)

Om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av
11. oktober 2002, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

Forslag om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet (heretter kalt produksjonsvirksomheten) til statlig aksjeselskap ble lagt frem i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002). Stortinget sluttet seg til dette. Omdanningen ble også omtalt i St.prp. nr. 50 (2001-2002) og St.prp. nr. 60 (2001-2002).

Samferdselsdepartementet opprettet våren 2002 et interimselskap som har som formål å forberede selve selskapsdannelsen. Departementet oppnevnte på samme tid et styre for dette selskapet.

Formålet med dette stortingsfremlegget er å fremme de nødvendige forslag til stortingsvedtak og øvrige premisser i forbindelse med omdanningen. Det legges samtidig frem en odeltingsproposisjon med forslag til Lov om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap.

2 Bakgrunn

Omdanningen av produksjonsvirksomheten er et ledd i Regjeringens program for modernisering, effektivisering og omstilling i offentlig sektor. Regjeringens forslag til omdanning av produksjonsvirksomheten til statsaksjeselskap innebærer et klart organisatorisk skille mellom Statens vegvesens myndighetsoppgaver og produksjonsvirksomheten. Samtidig åpner dette for full konkurranse om drift, vedlikehold og utbygging av vegnettet i Norge. Opplegget vil, etter Regjeringens oppfatning, gi grunnlag for en effektivisering som vil bety at en får mer igjen for de midler staten stiller til rådighet til vegformål. Økt konkurranse inngår i den sammenheng som et sentralt element. Regjeringen Stoltenberg foreslo også et slikt skille mellom forvaltningsdelen og produksjonsvirksomheten, samt økt konkurranseutsetting, men innenfor en divisjonsmodell.

Det er lagt vekt på at aksjeselskapsformen på en velkjent måte regulerer styrings- og kontrollforholdet mellom eier og selskapet. Et selskap vil gi produksjonsvirksomheten mest mulig like rammevilkår med de private konkurrentene. Samtidig vil utskilling i eget selskap medføre et skille mellom produksjonsdelen og myndighetssiden som vil gi troverdighet i markedet. Dette skillet vil også føre til at likebehandlingsprinsippet for offentlige anskaffelser vil være enklere å følge. Videre vil selskapet ikke være underlagt statlige budsjettprosesser. Dette medfører blant annet en større fleksibilitet ved å kunne lånefinansiere investeringer i produksjonsutstyr. Selskapet vil konkurrere om oppdrag fra Statens vegvesens forvaltningsdel på lik linje med private aktører, og vil følgelig måtte forholde seg til Statens vegvesen på samme måte som sine konkurrenter.

De samfunnsøkonomiske konsekvensene ved å omdanne produksjonsvirksomheten til et aksjeselskap ligger primært i lønnsomheten ved å effektivisere virksomheten og gjennom konkurranseutsetting. For å oppnå effektivitetsgevinster er det nødvendig med økt konkurranse. Regjeringen legger opp til at alle nye oppdrag fra Statens vegvesen skal konkurranseutsettes fra etableringstidspunktet.

Omdanningen forutsettes å skje ved at produksjonsvirksomheten sine eiendeler og forpliktelser i hovedsak overføres til det nye selskapet i forbindelse med etableringen av selskapet 01.01.2003, og som vederlag overtar staten alle aksjer i det nye aksjeselskapet. Ved etableringen av aksjeselskapet legges det til rette for at selskapet kan inngå langsiktige finansieringsavtaler i det private markedet. Virksomheten skal drive i et åpent marked, og med samme krav til forretningsmessig drift som andre aktører. Selskapet må derfor gis betingelser på linje med konkurrerende selskaper.

2.1 Om dagens organisering

Dagens organisering av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen ble etablert gjennom oppfølging av St.meld. nr. 41 (1993-1994).

Produksjonsvirksomheten får i dag tildelt oppdrag fra forvaltningssiden i Statens vegvesen, uten konkurranse. Egenregiandelen for investeringer var

56 pst. i 2001, mens den var 77 pst. for drift og vedlikehold. I 2001 var egen produksjonsavdelings totale omsetning 6,55 mrd. kr. Omsetning for andre oppdragsgivere enn Statens vegvesen har de siste årene ligget på 100-200 mill. kr. Av den totale omsetning i 2001 var ca. 30 pst. kjøp av underentrepriser eller innleie av private maskiner og ca. 30 pst. kjøp av varer og tjenester. Bruk av egne maskiner og lønn til egne tilsatte utgjorde dermed ca. 30 pst. av omsetningen. Dette betyr at det også i nåværende organisasjon har vært en viss konkurranse innenfor egenproduksjonens omsetning. Antall årsverk i egenproduksjon var om lag 4 700 i 2001.

Produksjonsvirksomheten er i dag organisert med en produksjonsavdeling i hvert fylke unntatt Oslo. Produksjonsavdelingene er ledet av en produksjonssjef underlagt vegsjefen i fylket. Vegdirektoratet har ansvar for rammebetingelser og overordnet styring av produksjonsvirksomheten. Det er en produksjonsavdeling i Vegdirektoratet som ivaretar en styrings-, koordinerings- og utviklingsfunksjon på tvers av fylkesgrensene i forståelse med vegsjefer og etatsledelse. Produksjonsvirksomheten er i dag en integrert del av Statens vegvesens organisasjon.

Drifts- og vedlikeholdsoppgaver på vegnettet ivaretas av 39 produksjonsområder. Anleggsvirksomheten er organisert slik at produksjonsområdene har ansvar for mindre anleggsoppgaver ved siden av drift og vedlikehold innen området. Større anlegg er utskilt i egne organisasjonsheter.

3 Selskapets virksomhet og markedsf forholdene

Samferdselsdepartementet mener at konkurranseutsettingen skal skje raskt for å kunne hente ut gevinster som kan komme brukerne av vegnettet til gode. Samferdselsdepartementet legger opp til full konkurranseutsetting av alle nye oppdrag fra etableringstidspunktet. Samtidig blir det lagt opp til at løpende oppdrag som produksjonsvirksomheten har fra Statens vegvesen, blir videreført inn i det nye aksjeselskapet. Selskapet vil i en periode på fire år ha en kontraktportefølje som er inngått før etableringen av selskapet. Porteføljen av kontrakter vil gradvis reduseres i denne perioden. Når det gjelder investerings- og utbyggingsoppgaver, asfalt og vegmerking vil avtaler som blir videreført til selskapet ha en kort nedtrappingsperiode i forbindelse med at arbeidet blir slutført. På drifts- og vedlikeholdssiden vil en stadig større del av oppgavene settes ut på anbud over en periode opp til fire år etter hvert som avtalene utløper.

Departementet mener det er viktig at selskapet opererer under like konkurransevilkår som private aktører allerede fra etableringstidspunktet. Selskapet skal konkurrere om alle nye oppdrag fra første stund, og Statens vegvesen vil således ikke tildele oppdrag direkte til selskapet. Når det gjelder forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser henvises det til omtalen av legale rammebetingelser i kapittel 6.

3.1 Dagens virksomhetsområder

Produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen omfatter bygging, vedlikehold og drift av veger, bruer og tunneler. Disse aktivitetene er rettet inn mot riksveger og fylkesveger med tilhørende gang- og sykkelveger og ferjekaier.

Drift og vedlikehold omfatter alle fysiske tiltak som er nødvendig for å avvikle trafikken på riks- og fylkesvegnettet med god sikkerhet og fremkommelighet til enhver tid, samt ivareta vegkapitalen. Eksempler på viktige oppgaver er dekkearbeid, vegmerking, skilting, drenering, brøyting og strøing og tiltak i forbindelse med ras og flom. Drifts- og vedlikeholdsoppgavene utgjør en betydelig del av produksjonen i Statens vegvesen. Egenregiandelen er høy, men med et innslag av innleide ressurser under ledelse av egen produksjon.

Anleggsvirksomheten omfatter veg- og tunnelbygging, ferjekaier og bru- og betongarbeid. Arbeidet utføres i en blanding av underentrepriser, innleie og egne ressurser.

3.2 Fremtidige virksomhetsområder

Produksjonsselskapet skal framstå som en kompetent og effektiv entreprenørbedrift. Selskapet vil bygge videre på produksjonsvirksomhetens kompetanse, teknologi og ressurser. Utgangspunktet for selskapets virksomhetsområder vil være samferdselsinfrastruktur. Selskapet står imidlertid fritt til å kunne konkurrere i eksterne markeder, eventuelt sammen med strategiske alliansepartnere. Selskapet vil også kunne drive virksomhet i utlandet.

3.3 Markedsforholdene

Det nye produksjonsselskapet skal operere i et marked (bygg- og anleggsmarkedet), som preges av sterk konkurranse. Markedsvolumet har de siste årene vært stabilt, men med ingen eller en ubetydelig vekst. Markedet er også preget av relativt små fortjenestemarginer, spesielt i den delen som blir hovedområdet for produksjonsselskapet - anleggssektoren.

Det totale bygg- og anleggsmarkedet i Norge er på omlag 130 mrd. kr pr. år. Anleggsmarkedet, samt de deler av byggmarkedet som i utgangspunktet kan være aktuelt for produksjonsselskapet, er på om lag 42 mrd. kr ifølge analyser fra Statens vegvesen. Av dette anslås drifts- og vedlikeholdsoppgaver til 12 mrd. kr og investeringsoppgaver 30 mrd. kr.

Forretningsmessige analyser av selskapets framtidige virksomhet konkluderer med at et konkurransedyktig og effektivt selskap kan vinne en vesentlig andel av det beskrevne markedet i full konkurranse. Den totale omsetningen for selskapet antas imidlertid selv under slike forutsetninger å bli mindre enn dagens omsetning i produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen. Disse scenariene er basert på analyser fra Statens vegvesen. Hvilke markeder som er relevante for selskapet, og hvilke markedsandeler selskapet vil oppnå, vil avhenge av de strategier styret i selskapet legger opp til, og selskapets konkurranseevne. Selskapet vil også kunne utvikle aktivitet på det internasjonale markedet.

Det norske anleggsmarkedet domineres av tre store private aktører og Statens vegvesen, som sammen står for mellom 45 og 85 pst. av omsetningen innenfor de ulike delene i anleggsmarkedet. Gjennom konkurranseutsettingen av drifts- og vedlikeholdsoppgavene vil de store private entreprenørene også kunne skaffe seg en posisjon innenfor drift og vedlikehold på vegsiden.

I tillegg til de store entreprenørene finnes det et fåtall mellomstore aktører. Det finnes også et tusentalls små aktører som er alt fra enmannsfirmaer til mindre maskinentreprenører. Disse opererer gjerne som underentreprenører til de store og mellomstore aktørene, inkludert Statens vegvesen. Konkurransenintensiteten er meget høy i alle deler av landet.

Markedet har tilnærmet null vekst. Dette gjør at aktørene må konkurrere om eksisterende volumer og ta markedsandeler fra konkurrenter for å kunne vokse. Det er knyttet stor usikkerhet til forretningsutviklingen i selskapet. De om lag 4 750 ansatte skal omstilles fra å være en del av et forvaltningsorgan til å skulle konkurrere i et fullt ut konkurranseutsatt marked allerede fra etableringstidspunktet. Det vil ta noe tid å endre bedriftskulturen til å bli mer forretningsorientert. Disse forholdene, kombinert med høy konkurranseintensitet og liten vekst i markedet, skaper en usikkerhet omkring forretningsutviklingen. Samtidig mener Samferdselsdepartementet at selskapsetableringen og full konkurranseutsetting vil gi store effektiviseringsmuligheter.

4 Personalmessige forhold

4.1 Rettslige og avtalemessige forhold

Ved omdanningen av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen til aksjeselskap, vil de ansatte som er knyttet til produksjonsvirksomheten pr. 31.12.2002 med unntak av ansatte som vil bli værende i Statens vegvesen for å styrke byggherrefunksjonen, jf. pkt. 4.2 nedenfor, bli overført til det nye selskapet. Ved utskillelsen vil arbeidsmiljølovens regler om ansettelse, oppsigelse, avskjed og fortrinnsrett avløse reglene i tjenestemannsloven. Videre vil arbeidstvistloven avløse tjenestetvistloven.

Virksomheter som skilles ut fra staten skal være tilknyttet en arbeidsgiver-sammenslutning. Det er opp til den enkelte virksomhet å velge hvilken sammenslutning det er mest hensiktsmessig å slutte seg til. På avtalesiden vil Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen i staten bli avløst av avtaler inngått gjennom den arbeidsgiversammenslutning det nye selskapet blir medlem av.

For tjenestemenn som overføres til aksjeselskapet, legges det til grunn at den enkelte arbeidstakers tilsettingsforhold løper uavbrutt inn i selskapet ettersom selskapet er å anse som videreføring av eksisterende virksomhet. Dersom noen av de tilsatte ikke skulle akseptere overføring til selskapet, legges det til grunn at deres tilsettingsforhold vil kunne bringes til opphør ved vanlig oppsigelse. De som sies opp vil beholde fortrinnsrett til stilling i staten i ett år, men vil ikke ha rett til ventelønn. Tilsatte i dagens produksjonsvirksomhet i Statens vegvesen som eventuelt ikke får tilbud om ansettelse i aksjeselskapet, vil fortsatt være tilsatt i Statens vegvesen.

Fortrinnsrett til ny stilling i staten og rett til ventelønn for statstjenestemenn er regulert i tjenestemannsloven. Ved utskilling av statlig virksomhet kan de ansatte gis midlertidige rettigheter til ventelønn og fortrinnsrett iht. tjenestemannsloven i inntil tre år fra omdanningstidspunktet. Bruk av ventelønn og fortrinnsrett i utskilte selskaper må lovreguleres særskilt. Det legges til grunn at de ansatte i Statens vegvesen som overføres til selskapet, får beholde de til enhver tid gjeldende rettigheter vedrørende fortrinnsrett og ventelønn etter bestemmelsene i tjenestemannsloven § 13 nr. 2 til nr. 6 i en periode på tre år fra 01.01.2003, jf. også Ot.prp. nr. 6 (2002-2003) om selskapsetableringen som legges frem samtidig med denne proposisjonen og St.prp. nr. 60 (2001-2002).

4.2 Bemanningssituasjonen

Samferdselsdepartementet legger i utgangspunktet til grunn for omdanningen av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen at alle ansatte som er tilknyttet produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen skal overføres til det nye selskapet pr. 01.01. 2003. Produksjonsvirksomheten har i dag om lag 5 000 ansatte. Full konkurranseutsetting av vegvesenets produksjonsoppgaver med-

fører at alle nye oppdrag skal kontraheres i form av åpne anbud. Av denne grunn vil byggherresiden i Statens vegvesens forvaltningsdel få behov for økt kapasitet og kompetanse til å utarbeide konkurransegrunnlag, gjennomføre anbudskonkurranser og til styring og oppfølging i gjennomføringsfasen av prosjekter. Enkelte ansatte som ellers ville blitt overført til det nye selskapet, vil således bli innplassert i forvaltningsdelen.

Vurderinger foretatt på byggherresiden tilsier at om lag 250 årsverk flyttes fra dagens produksjonsvirksomhet til forvaltningsdelen. For hoveddelen av disse stillingene må det stilles krav om teknisk kompetanse knyttet til drift, vedlikehold og bygging av veger generelt og til byggherreoppgaver spesielt. Personell fra produksjon som forvaltningssiden i vegvesenet har behov for til byggherreoppgaver vil fortsette sitt tilsetningsforhold i vegvesenet. De vil dermed ikke bli med over i selskapet. Dette innebærer at omlag 4 350 ansatte knyttet til praktisk produksjon, administrasjon og ledelse vil bli overført til selskapet. I tillegg kommer personell på arbeidsmarkedstiltak, lærlinger/praktikanter og renhold-/kjøkkenpersonell med til dels lav stillingsbrøk. Til sammen utgjør dette noe over 4 750 personer.

Fra 01.01.2003 vil oppdrag som tidligere ble direkte tildelt produksjonsvirksomheten være gjenstand for konkurranse. Når disse oppdragene konkurranseutsettes, samtidig som inntreden i nye markedssegmenter tar noe tid, vil dette innebære redusert omsetning for selskapet i forhold til tidligere virksomhet. Konkurransetsettelsen vil også stille økte krav til fleksibilitet i selskapet, noe som medfører økt bruk av innleide ressurser i forhold til tidligere.

Dagens bemanning er et resultat av at produksjonsvirksomheten får tildelt oppdrag direkte. En endret markedssituasjon for selskapet vil kreve omstillinger på personalsiden. For å oppnå en mest mulig optimal bemanningsstruktur vil det i tillegg til nedbemanning også være nødvendig å gjennomføre rekruttering for å opprettholde og tilpasse kompetanseprofil og geografisk profil for de ansatte og for virksomheten.

For å tilpasse bemanningen vil selskapet gis mulighet til å kunne ta i bruk tidligpensjon, jf. pkt. 4.3 og opprettholde særaldersgrense for en rekke store arbeidstakergrupper, jf. pkt. 4.5. I tillegg vil selskapet vurdere andre tiltak, som sluttpakker og omskoleringstiltak. Det legges til grunn at styret velger tiltak på normal forretningsmessig basis. Dersom disse tiltakene ikke skulle ha tilstrekkelig effekt vil det kunne være aktuelt å foreta oppsigelser, jf. pkt. 4.4.

Den selskapsanalysen som er foretatt av Vegdirektoratet med hjelp av en ekstern konsulent tilsier at antatt bemanning pr. 01.01.2003 må reduseres til om lag 3 600 personer allerede i løpet av 2003. Den faktiske bemanningen vil være avhengig av selskapets konkurransevne og utviklingen i bygg og anleggsmarkedet. Det må understrekes at det er stor usikkerhet knyttet til disse beregningene, og at det vil være styrets ansvar til enhver tid å sette i gang de tiltak som er nødvendig.

4.3 Tidligpensjon

Selskapet kan bestemme at ansatte som overføres fra Statens vegvesen til selskapet skal kunne tilbys avgang ved fylte 60 år i en periode på tre år regnet fra 01.01.2003. Ordningen kan brukes i de tilfeller der en ansatt ikke vil ha krav på ordinær tjenstepensjon eller avtalefestet pensjon, og ordningen skal

bygge på en individuell vurdering av den enkelte arbeidstaker. Ordningen er ikke en rettighet, men styres av arbeidsgiver.

Utgifter knyttet til tidligpensjonering dekkes av selskapet. Disse utgiftene inngår i de beregnede restruktureringskostnadene, jf. pkt. 5.1.

Aldersfordelingen blant de ansatte i selskapet vil på etableringstidspunktet være relativt skjev ved at ca. 1 000 ansatte vil være mellom 58 og 60 år. Det vil være styrets ansvar å benytte de virkemidler som er mest hensiktsmessig for selskapet. Tidligpensjonering fra fylte 60 år vil kunne være et effektivt virkemiddel med tanke på rask nedbemanning, samtidig som det vil bidra til å gi eldre medarbeidere en verdig avgang fra arbeidslivet.

4.4 Ventelønn og fortrinnsrett

Det foreslås at utgifter til ventelønn dekkes av selskapet gjennom refusjonsplikt til Aetat som administrerer ordningen. Dette er hensyntatt ved beregning av størrelsen på selskapets egenkapital. Det er tatt utgangspunkt i at om lag 450 personer kan komme til å bli omfattet av ordningen, fordelt på ca. 350 i 2003 og ca. 100 i 2004, men dette vil være avhengig av selskapets konkurranseevne og utviklingen i bygg- og anleggsmarkedet.

4.5 Tjenestepensjonsordning og særaldersgrense

Virksomheter som skilles ut fra statsforvaltningen har mulighet til å søke om medlemskap i Statens pensjonskasse. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har fullmakt til å innvilge slike søknader. Samferdselsdepartementet har avklart med Arbeids- og administrasjonsdepartementet at det nye selskapet kan søke om slikt medlemskap. En avtale mellom selskapet og Statens pensjonskasse innebærer at ansatte som blir overført fra Statens vegvesen til selskapet fortsetter å tjene opp pensjonsrettigheter uten avbrudd og på samme vilkår som statstjenestemenn.

De ansatte i Statens vegvesen anser det som meget viktig at nåværende pensjonsordning ikke blir svekket. Det legges på den bakgrunn opp til at selskapet søker om medlemskap i Statens pensjonskasse, og at medlemskapet opprettholdes i 5 år fra omdanningstidspunktet for de som overføres til selskapet, med mindre et samlet styre skulle beslutte noe annet. Styret bestemmer pensjonsordning for nytilsatte. Medlemskap i Statens pensjonskasse medfører noe høyere premie enn andre tjenestepensjonsordninger, og denne merutgiften ved medlemskap for en periode på fem år inngår i de beregnede restruktureringskostnadene, jf. pkt. 5.1.

En rekke store arbeidstakergrupper i Statens vegvesen har særaldersgrense på 65 år. Denne kan opprettholdes for de som har 10 år eller mindre igjen til denne aldersgrensen nås og så lenge selskapet er medlem av Statens pensjonskasse. Det antas at om lag 275 personer vil kunne omfattes av denne ordningen. Midler til dette er hensyntatt i de beregnede restruktureringskostnadene.

5 Økonomiske konsekvenser

5.1 Restruktureringsforpliktelser

Ved opprettelsen av selskapet legger Samferdselsdepartementet stor vekt på at selskapet blir etablert med en sunn økonomisk og bemanningsmessig basis som gjør det i stand til å tilpasse seg markedsmessige rammevilkår på en best mulig måte og ha betingelser på linje med konkurrerende selskaper. Samferdselsdepartementet foreslår derfor at det bevilges tilskudd til selskapet til dekning av restruktureringskostnadene. De totale neddiskonterte restruktureringskostnadene er anslått til 1 468 mill. kr. Ventelønn er da holdt utenfor, jf. omtale under egenkapital. Restruktureringskostnadene gjelder følgende tiltak:

- Tidligpensjonering. Ordningen vil kunne omfatte om lag 1 000 personer i perioden 01.01. 2003-01.01.2006. Kostnader knyttet til administrasjon av ordningen er beregnet til 5 pst. av pensjonskostnadene. Den samlede kostnaden forbundet med ordningen er med disse forutsetningene beregnet til 911 mill. kr.
- Tjenestepensjonsordning. I beregningene av merutgiftene ved pensjonsordningen i Statens pensjonskasse er det lagt til grunn en pensjonsordning som representerer et midlere nivå slik dette praktiseres i entreprenørbransjen i dag. Merutgiften forbundet ved å opprettholde ordningen som en lukket ordning i 5 år er beregnet til å bli 395 mill. kr.
- Opprettholdelse av særaldersgrense. Det antas at bruk av tidligpensjonering i stor grad vil bidra til å redusere den delen av personalet som er 58 år eller eldre. Kandidater for bruk av overgangsordningen med opprettholdelse av særaldersgrensen på 65 år for vegarbeidere utgjøres derfor av de ansatte som ved opprettelsen av selskapet er 55-57 år. Antallet vil kunne bli ytterligere redusert dersom det blir foretatt oppsigelser i denne gruppen. Det er beregnet at om lag 275 personer vil være kandidater for ordningen med særaldersgrense. Kostnadene for administrasjon av ordningen er beregnet til 5 pst. av de totale kostnadene ved ordningen. Samlet kostnad for opprettholdelse av ordningen er beregnet til 85 mill. kr.
- Flyttekostnader, pendling og bibehold av lønn, sanering av maskiner. Kostnader forbundet med denne type aktiviteter er beregnet til å bli 77 mill. kr.

Tiltakene omfatter i all hovedsak personalområdet.

Samferdselsdepartementet forutsetter at styret kritisk vurderer de ulike tiltakene og hensyntar at det er ønskelig at flest mulig står i arbeid lengst mulig. Det må vurderes omskoleringstiltak og tiltak for å kanalisere arbeidstakerne til alternativ virksomhet.

De forhold som krever restrukturering er pådratt av forvaltningsorganet Statens vegvesen. Samferdselsdepartementet har sammen med sin konsulent gjennomgått materialet og er enig i de økonomiske konsekvensene av de tiltak som settes i verk. Samferdselsdepartementet mener at omstillingsprosessen og nødvendig restrukturering må skje i selskapets regi.

Tilskudd til restrukturering forutsettes bevilget i 2003, 2004 og 2005 og inngår ikke i åpningsbalansen. Forslag til bevilgning i 2003 er tatt opp i denne proposisjonen.

5.2 Åpningsbalanse

Grunnlag for åpningsbalansen

Ved etablering av selskapet 01.01.2003 overdras produksjonsvirksomhetens eiendeler i Statens vegvesen til selskapet ved tingsinnskudd, samtidig som det foretas en kapitaltilførsel i selskapet i henhold til endelig åpningsbalanse.

I forbindelse med etableringen av selskapet har styret i interimsselskapet utarbeidet et forslag til åpningsbalanse på etableringstidspunktet. Fremlegget fra styret oversendes som et uttrykt vedlegg til denne proposisjonen. Styret har etter dette foretatt enkelte mindre justeringer i reststruktureringskostnader og ventelønn, som er lagt til grunn i denne proposisjonen.

Samferdselsdepartementet har ved hjelp av ekstern konsulent kvalitetssikret og bearbeidet styrets forslag og kommet frem til et forslag til åpningsbalanse presentert i tabell 5.1.

Tabell 5.1: Samferdselsdepartementets forslag til åpningsbalanse for selskapet for produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen pr. 1.1.2003

Eiendeler		Gjeld og egenkapital	
Anleggsmidler	937	Egenkapital	1 900
Omløpsmidler:		Kortsiktig gjeld og andre forpliktelser	730
Likvider	1 600		
Andre omløpsmidler	93		
Sum omløpsmidler	1 693		
Sum eiendeler	2 630	Sum egenkapital og gjeld	2 630

¹ Selskapet har en restruktureringsforpliktelse beregnet til 1 468 mill. kr. Kostnadene vil bli dekket av staten gjennom tilskudd som vil bli bevilget for 2003, 2004 og 2005 og forpliktelsen er følgelig fastsatt til 0 i balansen.

Styret i interimsselskapet sitt forslag innebar en totalbalanse på 5 210 mill. kr med en egenkapital på 2 400 mill. kr og en likviditetstilførsel på 3 980 mill. kr. Reststruktureringsforpliktelsene var i dette forslaget lagt inn i åpningsbalansen.

I forhold til styrets utkast til åpningsbalanse har departementet trukket ventelønnskostnadene ut av restruktureringsforpliktelsene og lagt inn i selskapets egenkapital. Videre er likviditetstilførselen redusert betydelig som et resultat av at egenkapitalen er redusert og det foreslåtte rentebærende lånet på 402 mill. kr er tatt ut. Egenkapitalen utgjør etter dette 2 100 mill. kr. Reststruktureringsforpliktelsene er tatt ut av åpningsbalansen pga. at kostnadene betales av staten over flere år.

Da styret la fram sitt utkast var ikke beregningene til avsetninger til pensjonsforpliktelser ferdig utarbeidet. Dette er nå beregnet, og beløper seg til 302 mill. kr, som er lagt inn under andre forpliktelser i åpningsbalansen. Samtidig er likvidene økt tilsvarende.

Det understrekes at tallene som fremgår av forslag til åpningsbalanse er foreløpige anslag med utgangspunkt i antatte verdier pr. 01.01.2003. Det må foretas en fullstendig regnskapsmessig avslutning som utgangspunkt for fastsettelse av den endelige åpningsbalansen.

Styrets verdivurdering av selskapet er under ferdigstilling. Verdivurderingen er basert på en analyse av fremtidige kontantstrømmer og på grunnlag av selskapets langtidsbudsjett for perioden 2003-2012. En verdivurdering skal bl.a. vise om egenkapitalen lar seg forsvare. Analysen tilsier at det er grunnlag for å opprette selskapet med en egenkapital på 1 900 mill. kr. Anleggsmidlene er justert ned med 200 mill. kr som en følge av verdivurderingen. Justeringen av eiendelenes verdi er nødvendig for at verdiene i åpningsbalansen skal gjenspeile de virkelige verdiene for selskapet. Dette medfører at tingsinnskuddet reduseres med 200 mill. kr (ved at egenkapitalen reduseres fra 2 100 til 1 900 mill. kr). Restruktureringsmidlene blir bevilget over tre år, med 492 mill. kr i 2003. Departementet vil frem mot selskapetableringen kvalitetssikre og gjennomgå tallene som legges inn i den endelig åpningsbalansen. Verdivurderingen viser at avkastningskravet er basert på kommersielle betraktninger, jf. pkt. 6.3.

Endelig åpningsbalanse vil bli fastsatt når resultatene fra den regnskapsmessige avslutningen foreligger. Det vises i den forbindelse til romertallsvedtak II, andre strekpunkt. Det skal i henhold til aksjeloven § 2-6 utarbeides en særskilt redegjørelse som blant annet skal inneholde en erklæring om at eiendelene som overdras, har en verdi som minst svarer til det avtalte vederlaget. Redegjørelsen skal bekreftes av revisor. Denne erklæringen skal tidligst være datert fire uker før stiftelsen.

Verdsetting av eiendeler og likviditetssituasjonen

Samferdselsdepartementet har i samråd med den eksterne konsulenten lagt til grunn at verdsettingen av eiendelene gjøres ved bruk av virkelig verdi. Verdsetting av eiendelene sammenholdt med verdivurderingen innebærer at selskapet ved etableringen vil ha eiendeler bestående av anleggsmidler tilsvarende 937 mill. kr og en lagerbeholdning og fordringer på til sammen 93 mill. kr, totalt 1 030 mill. kr.

Departementets konsulent har gått gjennom foreliggende materiale, og funnet at eiendelene kan oppføres i balansen til angitt verdi.

Selskapet etableres med en likviditet på 1 600 mill. kr. Dette vil ivareta et likviditetsbehov knyttet til den løpende driften, likviditetsbehov knyttet til et antatt driftsunderskudd og merkostnader de første årene. Likviditetsbehov vil ut over dette måtte dekkes ved at selskapet tar opp lån.

Egenkapital

Departementet legger som eier vekt på at selskapet sikres tilstrekkelig finansiell styrke i etableringsfasen og i kommende års konkurransesituasjon, og samtidig har nødvendig handlefrihet til å gjennomføre nødvendige omstillinger for på sikt å kunne gå med overskudd. I likhet med tilsvarende eiere av private selskaper må staten som eier av dette selskapet til enhver tid vurdere selskapets egenkapitalsituasjon, for å sikre den fremtidige verdiskapningen i selskapet.

Egenkapital er risikokapital, og skal være en buffer mot uforutsette hendelser og tap. I bransjer med stor grad av usikkerhet eller dersom et selskap har stor selskapsspesifikk risiko, bør egenkapitalen være høy, mens den tilsvarende kan være lavere hvis risikoen er liten. Ved vurderingen av hvilken egenkapital og egenkapitalandel et nytt aksjeselskap skal ha, må en rekke forhold ved selskapet analyseres nærmere. Spesielle karakteristika ved produksjonsvirksomheten vil ha betydning for det nivå egenkapitalen bør ha. Dette er forhold som:

- Risiki knyttet til dagens inntjening
 - Behov for omstilling
 - Stort fremtidig investeringsbehov
- Kostnadsstruktur
- Teknologisk utvikling
- Balansestruktur

Egenkapitalen skal etter aksjeloven være forsvarlig og skal tilpasses det enkelte selskaps spesielle situasjon. En nyetablert virksomhet hvor det er behov for omstilling til konkurranseutsatt virksomhet samt hvor det også kan være et investeringssetterslep, vil ofte ha behov for en høyere egenkapital enn sine konkurrenter. Dette er forhold som er relevante for produksjonsvirksomheten.

På denne bakgrunn og hensyntatt selskapets kortsiktige likviditetsbehov foreslår Samferdselsdepartementet at selskapet etableres med en egenkapital på 1 900 mill. kr.

I de nærmeste årene vil selskapet møte store utfordringer på grunn av sterk konkurranse i markedet og et betydelig omstillingsbehov som krever et høyt investeringsnivå. Det er viktig for selskapet å ha en solid finansiell basis for å hevde seg i denne situasjonen. Egenkapitalens størrelse vil også ha betydning for de vilkår selskapet kan oppnå i kapitalmarkedet.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at selskapet i utgangspunktet skal finansiere sin fremtidige virksomhet på vanlige vilkår i lånemarkedet. I henhold til vanlig praksis ved omdanning av statlig virksomhet til selskap, legges det ikke opp til at staten skal garantere for selskapets lån.

Kortsiktig gjeld

Den kortsiktige gjelden består av skyldige offentlige avgifter og lønnsperiodiseringer. Det legges opp til at Statens Vegvesens dekker leverandørgjelden som produksjonsvirksomheten har pådratt seg i 2002.

Avsetning for forpliktelser

Andre forpliktelser består av en garantiavsetning basert på vanlig praksis hos sammenlignbare private entreprenører, avsetning for pensjonsforpliktelser, samt miljø/oppryddingsforpliktelser.

Det er komplisert å estimere eksakt størrelse på miljøforpliktelsene. Forpliktelsene omfatter forurensingsrelaterte skader knyttet til produksjonsvirksomhetens bygg, materialforekomster, asfaltverk og drivstoffanlegg. Eksempler på forurensingsskader kan bl.a. være utslipp av drivstoff fra tankanlegg,

bruk av stoffer i virksomheten som forurenses grunn, vann eller luft eller mangelfullt utført arbeid som resulterer i forurensing. Estimatenes i åpningsbalansen er basert på Statens vegvesen sine vurderinger. Det vil bli arbeidet videre med å skaffe best mulig oversikt over disse forholdene frem til etableringen av selskapet. Det kan derfor på et senere tidspunkt frem til etableringen identifiseres forhold som vil måtte hensyntas i den endelige åpningsbalansen.

5.3 Avkastningskrav og utbyttepolitikk

Avkastningskrav og utbyttepolitikk er viktige ledd i eieroppfølgingen av ethvert selskap. Dette gjelder også for staten som eier av statlige selskaper. I denne sammenhengen er det viktig å skille mellom begrepet avkastning, som gir uttrykk for verdiskapingen i et selskap, og begrepet utbytte, som er den delen av avkastningen som tas ut av eieren av selskapet.

Avkastningskrav

Selskapet må gjennom en omfattende omstillingsprosess de nærmeste årene for å tilpasse seg et konkurransemarked. Denne prosessen vil innebære store kostnader for selskapet. Departementet forutsetter at selskapet etter noe tid skal oppfylle de kommersielle krav til avkastning som vil bli stilt til selskapet. Det legges til grunn at avkastningskravet blir utformet etter samme prinsipper som for private selskaper. Dette er bl.a. begrunnet med hensynet til konkurransen og effektiv ressursallokering. Verdivurderingen viser at avkastningskravet er basert på kommersielle betraktninger. For kommende periode må et hovedmål etter Samferdselsdepartementets oppfatning være å opprettholde en tilfredsstillende egenkapitalandel.

Samferdselsdepartementet legger opp til at selskapet på lang sikt underlegges et avkastningskrav som reflekterer selskapets kapitalstruktur og relative risiko, dvs. at avkastningskravet baseres på den såkalte kapitalverdimodellen.

Styret for selskapet må på selvstendig grunnlag vurdere hvilke avkastningskrav det ønsker å bruke i sin interne styring av selskapet, bl.a. for å kunne oppnå det krav til avkastning som staten som eier har stilt.

Utbyttepolitikk

Både for staten som eier og for styret i selskapet er det viktig å kunne legge til grunn en langsiktig og stabil utbyttepolitikk. For styret er det av stor betydning at utbyttepolitikken blir ansett som stabil og forpliktende. Dermed blir det lettere å treffe riktige beslutninger om for eksempel lånebehov og investeringer med virkning for selskapet på både kort og lang sikt. Det bør bare bli gjort avvik fra utbyttepolitikken dersom det skjer vesentlige endringer i de forutsetninger som er lagt til grunn for utbyttepolitikken.

Utbyttekravet for selskapet vil bli fastsatt som en prosentsats av resultatet etter skatt året før budsjettåret. Samferdselsdepartementet legger til grunn at det som ansvarlig eier av selskapet til enhver tid må vurdere selskapets egenkapitalsituasjon. Utbyttekravet er forutsatt iht. aksjelovens bestemmelser for utbytteutdeling. Departementet mener det vil være viktig å sikre selskapet en

finansiell fleksibilitet som gjør selskapet i stand til å tilpasse seg endringer i markedssituasjonen, og til å gjennomføre nødvendige omstillinger.

Styrets overordnede mål må fortsatt være å komme i en utbyttesituasjon så snart som mulig.

5.4 Regnskapsmessige konsekvenser for Statens vegvesen

Gjeldende praksis har vært at produksjonsvirksomheten har fått betalt fra forvaltningsdelen i Statens vegvesen for utført arbeid i desember innen utgangen av det samme året. Dette innebærer en inntektsføring på kap. 1320, post 24 og en utgiftsføring på kap. 1320, postene 23 og 30. Når produksjonsvirksomheten blir etablert som aksjeselskap, vil denne ordningen opphøre og det vil bli innført en ordning med etterskuddsvis fakturering. Dette innebærer at forvaltningsdelen som kunde hos selskapet vil betale for arbeid utført i én måned den påfølgende måneden, slik at det i 2003 vil være belastning for 11 måneder.

Når det gjelder fakturaer for produksjonsvirksomheten som gjelder desember 2002, men som forfaller til betaling i 2003, vil disse bli betalt av Statens vegvesens forvaltningsdel og utgiftsført på kap. 1320, postene 23 og 30. På grunn av overgangen til etterskuddsvis faktureringsordning vil omleggingen ikke få budsjettmessige konsekvenser for 2003 for forvaltningsdelen.

Departementet ser det som naturlig at det skjer en avregning mellom post 24 og postene 23 og 30 i 2002, slik at post 24 styres mot avkastningskravet i statsbudsjettet for 2002. Dersom det skulle oppstå et større underskudd på post 24 i 2002, vil dette redusere disponibel ramme for postene 23 og 30 i 2003. Dette vil kunne få konsekvenser i forhold til planlagt gjennomføring av prosjekter samt redusert aktivitet innen drift og vedlikehold.

5.5 Budsjettmessige konsekvenser

Det forutsettes at selskapet overtar eiendeler (anleggsmidler og omløpsmidler) til en verdi av 1 030 mill. kr fra Statens vegvesens produksjonsvirksomhet. Differansen mellom verdien av eiendeler og kortsiktig gjeld samt andre forpliktelser, som utgjør tingsinnskuddet, tas til inntekt i statsbudsjettet.

Finansieringen av selskapet fra statens side, dvs. ved egenkapital, må bevilges over statsbudsjettet. I tillegg til dette kommer bevilgningen til restruktureringskostnader på 1 468 mill. kr. som forutsettes bevilget i 2003, 2004 og 2005. De budsjettmessige konsekvensene er presentert i tabell 5.2.

Som følge av at driften i produksjonsvirksomheten vil fortsette fram til 31.12.2002 er tallene i balansen og de budsjettmessige konsekvensene anslag. Når selskapet etableres skal revisor godkjenne tingsinnskuddet på bakgrunn av verdivurderingen av selskapet.

Tabell 5.2: Budsjettmessige konsekvenser for 2003

Kapittel	Post		Mill.kr
Utgifter:			
1321		Etablering av selskap for vegproduksjon	
	71	Tilskudd til restrukturering	492

Tabell 5.2: Budsjettmessige konsekvenser for 2003

	90	Innskutt egenkapital	1 900
1542		Tilskudd til Statens Pensjonskasse	
	01	Driftsutgifter, <i>overslagsbevilgning</i>	- 302
Inntekter:			
4321		Avslutning av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen	
	70	Overdragelse av eiendeler til selskapet	300

Samtidig foreslås å nullstille bevilgningen på kap. 1320 Statens vegvesen post 24 Statens vegvesens produksjon som er fremmet i St.prp. nr. 1 for 2003. Avsetningen til pensjonsforpliktelser på 302 mill. kr vil i helhet bli innfridd i 2003. Dette medfører en reduksjon av bevilgningen på kap. 1542 Tilskudd til Statens pensjonskasse under Arbeids- og administrasjonsdepartementet på tilsvarende beløp.

6 Legale rammebetingelser

6.1 Forholdet til veglovgivningen

Utskilling av produksjonsvirksomheten som aksjeselskap vil ikke ha veglov-messige konsekvenser. Vegloven er legalgrunnlaget for vegforvaltning og vegmyndighet, men gir ikke anvisninger på organisering av produksjonssi-den. Vegloven vil derfor bli uendret tross utskillelsen av produksjonsvirksom-heten.

6.2 Konkurranserettslige forhold

Selve etableringen av selskapet vil ikke reise særskilte spørsmål i forhold til konkurranselovgivningen. Konkurranseloven vil imidlertid gjelde for det nye selskapets virksomhet.

Det legges til grunn at selskapet ikke vil være omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser.

6.3 Forholdet til EØS-avtalens regler om statsstøtte

Støttereglene rammer enhver overføring av statlige midler, med mindre slik overføring er i samsvar med prinsippene om «normal markedsadferd». I følge ESAs retningslinjer fremkommer det at «Kapitaltilførsel betraktes som støtte når tilførselen skjer på vilkår som ikke ville blitt akseptert av en investor som foretar sine transaksjoner på normale markedsvilkår.» Videre vises det i retningslinjene til at «I likhet med enhver annen investor i en markedsøkonomi bør staten forvente en normalavkastning på sine investeringer i form av utbytte eller verdistigning. Avkastningen tilsvare overskuddet (etter avskrivninger, men før skatt og disposisjoner), uttrykt i prosent av de anvendte aktiva.»

Ved fastsettelsen av åpningsbalansen er følgende momenter relevante i forhold til støtteregleverket:

- åpningsbalansen gjenspeiler de virkelige verdier av selskapets aktiva og forpliktelser, og
- eventuelle restruktureringsforpliktelser er avsatt til dekning av reelle forpliktelser som oppstår som følge av omdanningen og er besluttet på omdanningstidspunktet, eller er et direkte resultat av den tidligere statlige styringen.

Samferdselsdepartementet viser til den verdivurderingen som er foretatt av selskapet og legger til grunn at verdien av tingsinnskudd og forpliktelser gjen-speiler de virkelige verdier og at statens avkastningskrav er basert på kom-mersielle betraktninger. I den sammenheng er det viktig å være klar over at omdanningen av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen ikke har karak-ter av en kortsiktig investering.

Samferdselsdepartementet**t i l r å r :**

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap.

Vi HARALD, Norges Konge,**s t a d f e s t e r:**

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap og endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2003 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til vedtak om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap og endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2003

I

I statsbudsjettet for 2003 blir bevilget under følgende kapitler:

Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
1320		Statens vegvesen	
	24	Statens vegvesens produksjon	0
		mot tidligere foreslått -110 000 000	
1321		Etablering av selskap for vegproduksjon	
	71 (ny)	Tilskudd til restrukturering	492 000 000
	90	Innskutt egenkapital	1 900 000 000
1542		Tilskudd til Statens Pensjonskasse	
	01	Driftsutgifter, <i>overslagsbevilgning</i>	4 402 733 000
		mot tidligere foreslått 4 704 733 000	

Inntekter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
4321 (ny)		Avslutning av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen	
	70	Overdragelse av eiendeler til selskapet	300 000 000

II

Stortinget samtykker i at:

- Statens vegvesens produksjonsvirksomhet omdannes til aksjeselskap med virkning fra 01.01.2003.
- Kongen i statsråd gis fullmakt til å fastsette endelig bevilgning vedrørende overdragelse av eiendeler i forbindelse med omdanningen av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til aksjeselskap. Endelige bevilgning skal fastsettes på grunnlag av bekreftet tingsinnskudd.

- **Kongen i statsråd gis fullmakt til å fastsette endelig bevilgning til egenkapital.**

