



Riksrevisionens styrelses framställning angående bolagiseringen av Statens järnvägar

Sammanfattning

I betänkandet behandlas och avstyrks förslag från Riksrevisionens styrelse (2005/06:RRS6) med anledning av bolagiseringen av Statens järnvägar och de två motioner som väckts i ärendet. Utskottet anser dock – i likhet med trafikutskottet som har yttrat sig till näringsutskottet – att det är värdefullt att Riksrevisionen har genomfört den aktuella granskningen. I samband med riksdagens beslut våren 2000 om bolagiseringen underströk trafikutskottet att det är angeläget med en omsorgsfull uppföljning och utvärdering av de nya SJ-företagens ekonomiska utveckling.

I framställningen från Riksrevisionens styrelse framläggs förslag om att riksdagen genom ett tillkännagivande skall anmoda regeringen att, vid eventuella framtida ombildningar av statlig verksamhet till bolag, dels säkerställa att bildandet av statliga bolag styrs av transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser, dels kapitalisera de nybildade bolagen långsiktigt. När det gäller den förstnämnda frågan hänvisar utskottet till att det för närvarande inom Regeringskansliet utarbetas riktlinjer som bl.a. innebär krav på en mer enhetlig dokumentation som underlag för de beslut som fattas. Sådana riktlinjer kan förväntas komma att bidra till ökad tydlighet och stärka den interna kontrollen och möjligheten till extern granskning. Detta arbete bör, enligt utskottet, drivas vidare.

Beträffande frågan om kapitalisering av statliga bolag konstaterar utskottet att regeringens förvaltning syftar till att de statligt ägda bolagen över tiden har en effektiv kapitalstruktur. Prövning och ställningstaganden rörande kapitalisering och nivån på en effektiv kapitalstruktur måste göras kontinuerligt mot bakgrund av omvärldsförändringar och förändrade verksamhetsförutsättningar för bolagen. Vid tidpunkten för bolagiseringen av Statens järnvägar fanns det, enligt uppgift, ett tillfredsställande underlag avseende det ekonomiska läget för bolaget, vilket gav grund för bedömningen att kapitaliseringen av bolaget var tillräcklig.

Utskottet noterar vidare, med tillfredsställelse, att näringsminister Thomas Östros nyligen bemyndigats att förordna en person med uppdrag att göra en översyn av Regeringskansliets ägarförvaltning av hel- och delägda statliga bolag m.m. Översynen omfattar bl.a. hur en effektivt utformad ägarförvaltning av de statligt hel- och delägda bolagen bör utformas och en prövning av i vilka fall och hur ägaranvisningar bör utformas för de statligt ägda bolagen.

Framställningen från Riksrevisionens styrelse får stöd i en reservation (m, fp, kd, c).

Beträffande den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn, som aktualiserats i ett motionsyrkande, hänvisar utskottet till trafikutskottets behandling av frågan senare under våren 2006. Yrkandet tillstyrks i en reservation (fp, kd).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Utskottets överväganden	6
Bakgrund	6
Riksrevisionens styrelses framställning	6
Riksrevisionens granskningsrapport	6
Styrelsens överväganden och förslag	9
Motionerna	10
Vissa kompletterande uppgifter	11
Framställningar och redogörelse från Riksrevisionens styrelse avseende statliga bolag, m.m.	11
Inledning	11
Regeringens styrning av sex statliga bolag	11
Vattenfall AB	13
Arlandabanan	14
Riksrevisionens årliga rapport 2005	14
Statliga bolags årsredovisningar	15
Kapitaltillskott till SJ och Green Cargo	16
Kommentarer i budgetpropositionen om Riksrevisionens granskningsrapport om bolagiseringen av Statens järnvägar	17
Granskningar av konstitutionsutskottet	18
Trafikutskottets yttrande	20
Översyn av Regeringskansliets ägarförvaltning	21
Information från Riksrevisionen	22
Information från Näringsdepartementet	23
Utskottets ställningstagande	24
Inledning	24
Riksrevisionens styrelses framställning angående bolagiseringen av Statens järnvägar	24
Den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn	27
Reservationer	28
1. Riksrevisionens styrelses framställning angående bolagiseringen av Statens järnvägar, punkt 1 (m, fp, kd, c)	28
2. Den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn, punkt 2 – motiveringen (m, c)	32
3. Den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn, punkt 2 (fp, kd)	32
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	34
<i>Bilaga 2</i>	
Trafikutskottets yttrande 2005/06:TU2y	35

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksrevisionens styrelses framställning angående bolagiseringen av Statens järnvägar

Riksdagen avslår framställning 2005/06:RRS6 punkterna 1 och 2 samt motionerna 2005/06:N14 yrkandena 1–4 och 6 samt 2005/06:N15.

Reservation 1 (m, fp, kd, c)

2. Den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn

Riksdagen avslår motion 2005/06:N14 yrkande 5.

Reservation 2 (m, c) – motiveringen

Reservation 3 (fp, kd)

Stockholm den 14 mars 2006

På näringsutskottets vägnar

Marie Granlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Marie Granlund (s), Per Bill (m), Ingegerd Saarinen (mp), Nils-Göran Holmqvist (s), Eva Flyborg (fp), Sylvia Lindgren (s), Berit Högman (s), Karl Gustav Abramsson (s), Carina Adolfsson Elgestam (s), Yvonne Ångström (fp), Åsa Torstensson (c), Anne Ludvigsson (s), Anne-Marie Pålsson (m), Reynoldh Furustrand (s), Krister Hammarbergh (m), Mikael Oscarsson (kd) och Gunilla Wahlén (v).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlas

dels Riksrevisionens styrelses framställning 2005/06:RRS6 angående bolagiseringen av Statens järnvägar,

dels två motioner som väckts med anledning av framställningen.

Trafikutskottet har yttrat sig i ärendet. Yttrandet (2005/06:TU2y) återfinns i bilaga 2 i betänkandet.

Upplysningar och synpunkter i ärendet har inför utskottet lämnats av företrädare för Näringsdepartementet och Riksrevisionen.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå förslagen från Riksrevisionens styrelse med anledning av bolagiseringen av Statens järnvägar och de två motioner som väckts i ärendet. Förslagen i framställningen från Riksrevisionens styrelse innebär att riksdagen genom ett tillkännagivande skall anmoda regeringen att, vid eventuella framtida ombildningar av statlig verksamhet till bolag, dels säkerställa att bildandet av statliga bolag styrs av transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser, dels kapitalisera de nybildade bolagen långsiktigt. Utskottet hänvisar till bl.a. pågående arbete inom Regeringskansliet med framtagande av riktlinjer för ägarförvaltningen och till att det är en stående uppgift för Regeringskansliet, såsom förvaltare av statliga bolag, att tillse att bolagen har en effektiv kapitalstruktur. Beträffande den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn hänvisar utskottet till trafikutskottets behandling av frågan senare under våren 2006.

Jämför reservationerna 1 (m, fp, kd, c), 2 (m, c) och 3 (fp, kd).

Bakgrund

Riksdagen beslöt våren 2000 att affärsverket Statens järnvägar skulle ombildas till aktiebolag (prop. 1999/2000:78, bet. 1999/2000:TU11). I en reservation (v) avvisades bolagiseringen. År 2001 bildades de statliga järnvägsbolagen SJ AB som bedriver persontrafik, Green Cargo AB som hanterar godstrafik och holdingbolaget AB Swedcarrier med dotterbolag som bl.a. sköter tågunderhåll och järnvägsfastigheter.

Riksrevisionens styrelses framställning

Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisionen lade i juni 2005 fram granskningsrapporten Bolagiseringen av Statens järnvägar (RiR 2005:11). Granskningen var inriktad på förfarings sättet vid planeringen och genomförandet av ombildningen samt därpå följande uppföljning och ägarstyrning. Riksrevisionen har inte värderat bolagiseringsreformen i sig, utan riksdagens beslut att ombilda affärsverket SJ till bolag var en given utgångspunkt för granskningen. Syftet med granskningen var att bedöma hur väl ägarförvaltningen, dvs. regeringen och

Näringsdepartementet, hanterade bolagiseringen. Perspektivet är företags-ekonomiskt snarare än nationalekonomiskt eller transportpolitiskt. Följande revisionsfrågor ställdes:

- Var förberedelserna för SJ:s bolagisering ändamålsenliga för att skapa effektiva och lönsamma järnvägsföretag?
- Har de villkor som gavs vid ombildningen gett de statliga järnvägsföretagen goda affärsmässiga förutsättningar?
- Har uppföljning och ägarstyrning efter bolagiseringen varit adekvat?

Riksrevisionen drar i rapporten följande slutsatser:

– Under rubriken *Formlös styrning och bristfällig dokumentation*: Den formlösa styrning (varvid avses den styrning som faktiskt ägt rum men där fattade beslut inte dokumenterats) som tillämpas av Näringsdepartementet – inklusive frånvaron av dokumentation av överväganden, analyser och beslut – innebär enligt Riksrevisionen att det inte varit möjligt att i granskningen klarlägga alla delar av den berednings- och beslutsprocess som legat till grund för de olika åtgärder som vidtagits inom ramen för bolagiseringen.

Under rubriken *Bolagiseringen var otillräckligt förberedd*: Riksrevisionen bedömer att förberedelserna för bolagiseringen var ofullständiga och otillräckliga i vissa väsentliga avseenden. Starkt bidragande orsaker till detta var sannolikt att ägarförvaltningen, dvs. regeringen och Näringsdepartementet, på oklara grunder införde två restriktioner, nämligen dels att bolagiseringen skulle genomföras redan den 1 januari 2001, dels att kapital inte skulle tillskjutas till de nybildade bolagen. Beredningen och analysen av centrala frågor som affärsplanerna och de samlade ekonomiska konsekvenserna av bolagiseringen kom därmed att bli bristfälliga.

– Under rubriken *Otydliga ansvarsförhållanden*: Preciserade och dokumenterade uppdrag från ägarförvaltningen till de olika aktörerna i beredningen av bolagiseringen saknas i allt väsentligt. Den formlösa styrning som tillämpats av Näringsdepartementet gällande statliga bolag innebär att det i flertalet fall saknas dokumentation av de beslut som fattats av departementets ledning eller annan under bolagiseringsprocessen. Enligt den information Riksrevisionen fått från företrädare för Näringsdepartementet har de åtgärder som vidtagits av enheten för statligt ägande dock alltid skett på uppdrag av departementets ledning. Ansvaret för utformningen av bolagiseringsavtalet åvilade delvis affärsverket SJ:s styrelse, vars ledamöter inte skulle ingå i de nya bolagsstyrelserna. Tillträdande bolagsstyrelser kom in för sent för att ha möjlighet att påverka avtalet. Riksrevisionen anser att det var olyckligt att väsentliga beslut fattades i detta övergångsskede. Förutsättningarna för ett klart ansvarstagande i genomförandet av bolagiseringen hade enligt Riksrevisionen förbättrats väsentligt om styrelserna i de nya bolagen hade tillsatts i god tid för att kunna agera som tydliga parter och mottagare i ombildningen.

– Under rubriken *Ogynnsamma villkor för de nya bolagen*: Riksrevisionen drar slutsatsen att regeringen i vissa avseenden inte skapade goda förutsättningar för SJ AB och Green Cargo AB genom utformningen av överlåtelseavtalen och det begränsade kapital som bolagen erhöll. Inte heller villkoren för de övriga nya statliga järnvägsbolagen kan sägas ha varit gynnsamma då företagen blev underkapitaliserade. Ägarförvaltningen tog inte till sig den information och de varningar som kom från de egna konsulterna och från de nybildade bolagens styrelser om konsekvenserna av ett för litet eget kapital vid genomförandet av bolagiseringen. Riksrevisionen anser därför att det kan ifrågasättas om det sätt som bolagiseringen genomfördes på står i överensstämmelse med statens ägarpolicy, vars uttalande ambition är att skapa långsiktiga lösningar.

– Under rubriken *God uppföljning men otydlig ägarstyrning*: Riksrevisionen drar slutsatsen att den uppföljning som skett i allt väsentligt varit tillfredsställande men att ägarstyrningen i samband med och efter bolagsbildningen inte varit adekvat. Ägarförvaltningen har i många fall inte agerat med den skyndsamhet och den tydlighet som borde ha föranletts av den information den haft eller fått tillgång till. Ägarstyrningen har inte varit tillräckligt tydlig när det gäller vilka mål som bolagen skall uppfylla och har inte heller utformats så att den fått aktiebolagsrättslig giltighet genom beslut på bolagsstämma.

– Under rubriken *Begränsade möjligheter till ansvarsutkrävande*: Den förmlösa styrningen av järnvägsbolagen, frånvaron av dokumentation, otydliga uppdrag till centrala aktörer samt Näringsdepartementets bolagsförvaltarens dubbla roller som ägarföreträdare och styrelseledamot innebar sammantaget att de rutiner som vanligen används av ledningen för en organisation för att säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt inte fanns på plats. Riksrevisionen uppfattar att den interna kontrollen mellan ägarförvaltningen och järnvägsföretag har varit mycket svag. Insyn och kontroll av hur ägarförvaltningen faktiskt agerat har reducerats. Möjligheterna till ansvarsutkrävande är därför begränsade.

– Under rubriken *Brist på långsiktiga ställningstaganden*: Riksrevisionen konstaterar att det fyra år efter bolagiseringen inte finns några klara ställningstaganden från regeringen i olika regleringsfrågor av betydelse för järnvägssektorns utveckling. Riksrevisionens bedömning är att detta är till nackdel för utvecklingen av såväl de statliga som de privata järnvägsbolagen.

– Under rubriken *Eventuellt statsstöd*: Riksrevisionen har uppmärksammat att de avtal som våren 2001 slöts mellan SJ och Euromaint AB (dotterbolag till AB Swedcarrier) inte har karaktären av en normal affärsöverenskommelse mellan två statliga bolag. Avtalet styrdes av en promemoria från Näringsdepartementet till SJ som inte hade formen av ett regeringsbeslut. Riksrevisionen ställer frågan om avtalet kan ha inneburit eventuellt statsstöd i EG-rättslig mening. Denna fråga har inte blivit föremål för några dokumenterade analyser i departementet, något som Riksrevisionen ställer sig frågande till.

– Under rubriken *Onödigt stort risktagande för staten*: Sammantaget bedömer Riksrevisionen att ägarförvaltningens planering, genomförande och uppföljning av bolagiseringen av affärsverket SJ innehållit ett onödigt stort risktagande för staten samt medfört en fördröjning av omställningsprocessen till långsiktiga och effektiva transportlösningar.

Mot bakgrund av sin granskning rekommenderar Riksrevisionen att regeringen bör överväga följande åtgärder:

- säkerställa att transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser finns på plats redan initialt vid ombildningar,
- kapitalisera statliga bolag långsiktigt,
- utveckla nomineringsprocessen för bolagsstyrelser,
- styra statliga bolag med aktiebolagsrättsligt giltiga direktiv,
- tydliggöra den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn.

Styrelsens överväganden och förslag

Riksrevisionens styrelses överväganden och förslag i framställningen är baserade på Riksrevisionens granskningsrapport.

Styrelsen föreslår att riksdagen skall göra två tillkännagivanden. I samband med eventuella framtida ombildningar av statlig verksamhet till bolag bör regeringen dels säkerställa att bildandet av statliga bolag styrs av transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser, dels kapitalisera de nybildade bolagen långsiktigt.

Styrelsen hänvisar till att Riksrevisionen under det senaste året har genomfört flera granskningar av statliga bolag. Rapporterna Vattenfall AB (RiR 2004:18), Arlandabanan (RiR 2004:22) och Regeringens styrning av sex statliga bolag (RiR 2004:28) har visat på allvarliga brister i regeringens hantering av bolagsfrågor och har även föranlett framställningar till riksdagen från styrelsens sida (2004/05:RRS5, 2004/05:RRS9 och 2004/05:RRS18). Bolagsfrågorna har också tagits upp i Riksrevisionens årliga rapport 2005, som överlämnades till riksdagen våren 2005 som en redogörelse (2005/06:RRS1). Det finns enligt styrelsens mening klara samband mellan Riksrevisionens olika granskningar av statliga bolag. Granskningen av bolagiseringen av Statens järnvägar innebär en förstärkning av den kritik som framkommit i tidigare granskningar. Det gäller bl.a. den formlösa styrning av statliga bolag som tillämpas av Näringsdepartementet. Denna styrmodell innebär att utbytet av information mellan ägarförvaltningen i departementet och bolagen inte dokumenteras på ett sådant sätt att det i efterhand går att klarlägga vilka beslut som fattats, av vem, varför, när och på vilket underlag. Bristen på dokumenterade analyser i samband med bolagiseringen av Statens järnvägar gäller även principiellt viktiga frågor, t.ex. frågan om eventuellt statsstöd. En annan återkommande kritik från Riksrevisionen gäller bolagsförvaltarens dubbla roller, då samma person å ena sidan skall företräda ägaren (staten) och å andra sidan som styrelseledamot alltid agera med det enskilda bolagets bästa för ögonen.

Sambanden mellan Riksrevisionens iakttagelser i de olika granskningarna kommer till uttryck i att två av de rekommendationer som framförts av Riksrevisionen i granskningen av bolagiseringen av Statens järnvägar – att utveckla nomineringsprocessen för bolagsstyrelser och att styra statliga bolag med aktiebolagsrättsligt giltiga direktiv – innefattas i de förslag som styrelsen tidigare framfört i framställningen rörande regeringens styrning av statliga bolag (2004/05:RRS18).

Riksrevisionens granskning av bolagiseringen av Statens järnvägar innehåller emellertid också nya iakttagelser som, enligt styrelsens bedömning, bör leda till förändringar av förfarandet vid eventuella framtida bolagiseringar. Granskningen innebär en stark kritik mot ägarförvaltningens planering, genomförande och uppföljning av bolagiseringen av Statens järnvägar. Bolagiseringen var otillräckligt förberedd, något som i stor utsträckning kan ha berott på att ägarförvaltningen – dvs. regeringen och Näringsdepartementet – införde två restriktioner, nämligen dels att bolagiseringen skulle genomföras redan den 1 januari 2001, dels att kapital inte skulle tillskjutas till de nybildade bolagen. Ett tydligt uttryck för att de nybildade bolagen fick ogynnsamma villkor var de betydande kapitaltillskott som SJ AB fick i december 2003 (1 555 miljoner kronor) och som Green Cargo AB fick våren 2005 (600 miljoner kronor), belopp som kan jämföras med det ursprungliga egna kapitalet för de två bolagen som uppgick till 1 750 respektive 900 miljoner kronor.

Styrelsens tolkning är att bolagiseringen genomfördes på ett sätt som inte tog tillräcklig hänsyn till de nya bolagens långsiktiga överlevnadsförmåga. Förfarandet vid ombildningen innebar också att ansvarsförhållandena blev otydliga, bl.a. därför att nytillträdande styrelseledamöter kom in för sent för att kunna agera som tydliga parter och mottagare i ombildningen. Styrelsen framhåller också betydelsen av att riksdagen, i samband med eventuella framtida beslut om bolagiseringar, får tillförlitlig information om de nya bolagens kapitalbehov som grund för sina ställningstaganden, vilket ställer krav på fullgoda beredningsprocesser med tydliga ansvarsförhållanden.

Motionerna

Två motioner har väckts med anledning av framställningen.

I motion 2005/06:N15 (m) begärs ett tillkännagivande om bolagiseringen av Statens järnvägar. Motionärerna hänvisar till att Riksrevisionen i en rad rapporter har granskat regeringens styrning av de statliga bolagen och att ett genomgående tema i dessa granskningar är kritik av regeringens brister i att styra de statliga bolagen på ett adekvat sätt. Enligt Riksrevisionens analys och bedömning spelade brister i Näringsdepartementets ägarförvaltning en viktig roll för de misslyckanden som kännetecknade bolagiseringen av SJ, säger motionärerna. De menar att listan på dessa brister kan göras mycket lång och att det på nytt ger en bild av en ägarförvalt-

ning som inte fungerar på det sätt den borde. Detta är ytterligare en indikation på det olämpliga i att omfattande ekonomisk verksamhet bedrivs inom ramen för statliga bolag, vilket regeringen måste uppmärksamma, anför motionärerna.

Sex tillkännagivanden föreslås i motion 2005/06:N14 (fp), nämligen om att regeringen bör säkerställa att transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser finns på plats redan initialt vid ombildningar av statlig verksamhet, om att statliga bolag bör kapitaliseras långsiktigt, om att nomineringsprocessen för bolagsstyrelser bör utvecklas, om att statliga bolag bör styras med aktiebolagsrättsligt giltiga direktiv, om att den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn bör tydliggöras samt om den formlösa styrningen av SJ och övriga statliga bolag. Folkpartiet har tidigare kritiserat bolagiseringen av SJ, liksom statens övriga styrning av sina bolag, och anser att det är viktigt att regeringen tar intryck av denna kritik, säger motionärerna. I motionen återges den kritik som Riksrevisionen riktar mot regeringen för felsteg under bolagiseringen av SJ, och motionärerna instämmer i denna kritik. Därutöver anser motionärerna att regeringens sätt att hantera bolagiseringen av SJ och styra bolaget därefter följer samma s.k. formlösa mönster som styrningen av andra statliga bolag, t.ex. Vattenfall AB, ett förhållande som Folkpartiet tidigare kritiserat i andra motioner.

Vissa kompletterande uppgifter

Framställningar och redogörelse från Riksrevisionens styrelse avseende statliga bolag, m.m.

Inledning

Riksrevisionens styrelse refererar i sin framställning, som nämnts, till andra granskningar av statliga bolag som Riksrevisionen genomfört och som resulterat i framställningar till riksdagen. I det följande lämnas därför en redovisning för dessa framställningar samt för redogörelsen för Riksrevisionens årliga rapport 2005 och för Riksrevisionens granskningsrapport om statliga bolags årsredovisningar.

Regeringens styrning av sex statliga bolag

Utskottet behandlade hösten 2005 i betänkande 2005/06:NU4 om statliga företag bl.a. förslagen från Riksrevisionens styrelse i framställningen 2004/05:RRS18 angående regeringens styrning av sex statliga bolag. Sammantaget ansåg utskottet att det inte fanns något behov för riksdagen att göra uttalanden om bolagsstämmans roll, regeringens ansvar för styrningen och riktlinjer för ägarförvaltningen av det slag som hade begärts av Riksrevisionens styrelse.

I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att regeringen, som ägarföreträdare, har ett stort ansvar för att sköta förvaltningen av de statliga företagen på ett långsiktigt och professionellt sätt. Regeringen har en hög ambition när det gäller att fortsätta arbetet med att utveckla de statligt ägda företagen till föredömen och föregångare i sina respektive branscher, påpekade utskottet. När det gällde det som Riksrevisionen benämnde formlös ägarstyrning menade utskottet att detta inte är någon riktig benämning. Grunderna för styrningen är generellt sett formella – bolagen styrs med stöd av riksdagsbeslut om bolagens inriktning, aktiebolagslagen och de riktlinjer som utarbetas inom Regeringskansliet. Utskottet framhöll att det är mycket viktigt med tydliga och klara målformuleringar för de statliga företagen. Det är också av avgörande betydelse att Regeringskansliet, som ägarföreträdare, kommunicerar de aktuella målen på ett entydigt sätt. Utskottet påpekade att det emellertid finns stora skillnader i möjligheter att formulera mål och utforma uppföljningar mellan bolag och statliga myndigheter. Det är inte möjligt att styra och utvärdera verksamheten i ett aktiebolag på motsvarande sätt som i en statlig myndighet.

Utskottet hänvisade till att regeringen i budgetpropositionen hade meddelat att det kan finnas ett behov av att i särskild ordning utreda frågan om hur ägaranvisningar bör utformas för statliga bolag. I samband med en sådan utredning kan det finnas skäl att utreda möjligheten och lämpligheten av att underställa bolagsstämman vissa typer av allmänna policydokument eller mer bolagsspecifika anvisningar, sades det. Frågan om behov av aktiebolagsrättsligt ansvarsutkrävande i samband med vissa ägaranvisningar kan då också komma att beröras. Utskottet ansåg att det är värdefullt att en sådan utredning genomförs.

Frågan om den förvaltningsmodell som tillämpas av Näringsdepartementet och som innebär att den handläggare som förvaltar ett bolag i Regeringskansliet även är ledamot i detta bolags styrelse togs också upp i betänkandet. Utskottet ansåg att det vid en aktiv ägarförvaltning finns ett behov av god insyn i bolagets verksamhet, varvid löpande kontakt med bolaget och kännedom om bolagets utveckling är viktiga faktorer för att effektivt kunna utöva ägarrollen och tillvarata statens intressen. Utskottets bedömning var att den modell för ägarstyrning där förvaltare sitter i styrelsen är förenlig med gällande lagstiftning och är en ändamålsenlig modell. Samtidigt bör förvaltningsmodellen balansera mellan kravet på en professionell och aktiv löpande förvaltning och kravet på öppenhet och interna kontrollmöjligheter. I budgetpropositionen hade regeringen meddelat sin avsikt att överväga denna fråga i särskild ordning. Utskottet uttryckte sitt stöd för att ett sådant arbete skall genomföras.

Riksrevisionens styrelse hade i sin framställning också tagit upp frågan om, för departementen, gemensamma föreskrifter för dokumentation av ägarförvaltningen, med syfte att möjliggöra att viktiga händelseförlopp samt kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltning och bolag skall kunna följas i efterhand. Utskottet hänvisade till att det

inom Regeringskansliet bedrivs ett kontinuerligt arbete med att utveckla rutiner för en mer enhetlig ägarförvaltning, såväl vad gäller krav på dokumentation vid ägarstyrningen som enhetlig beredning, bl.a. inför bolagsstämmor. Utskottet ansåg att ett sådant utvecklingsarbete ständigt bör bedrivas, med inriktning att skapa ökad tydlighet och för att stärka den interna kontrollen och möjligheten till extern granskning.

Framställningen från Riksrevisionens styrelse fick stöd i en reservation (m, fp, kd, c). Sammanfattningsvis ansåg reservanterna att riksdagen skulle anmoda regeringen att vidta åtgärder för att strama upp och effektivisera statens ägarutövning. Regeringen föreslogs vidta följande åtgärder: överge nuvarande förvaltningsmodell vid Näringsdepartementet, vilken innebär att bolagsförvaltare vid departementet samtidigt är styrelseledamot i det förvaltade bolaget; förtydliga under vilka omständigheter anställda vid Regeringskansliet skall kunna ingå i styrelser för statliga bolag; fastställa för departementen gemensamma riktlinjer för förfarandet vid nominering av styrelseledamöter; överväga en användning av instrumentet nomineringskommitté även för nominering av styrelseledamöter till statligt helägda bolag; fastställa för departementen gemensamma föreskrifter för dokumentation av ägarförvaltningen som gör det möjligt att i efterhand följa viktigare händelseförlopp samt kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltning och bolag; använda bolagsstämman för styrning av bolag samt, för att få en otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet, alltid föra till stämmobeslut s.k. ägardirektiv för det aktuella bolaget och sådana regeringsbeslut som är avsedda att följas av alla statliga bolag; som ägarföreträdare besluta att bolagsstämmorna i normalfallet skall vara öppna för allmänheten; utarbeta en övergripande etisk policy både för regeringens ägarförvaltning och för de statliga företagens verksamhet; beakta vad som anförts i reservationen om revisorers oberoende.

Riksdagen följde utskottet.

Vattenfall AB

Riksdagen avlog våren 2005 en framställning från Riksrevisionens styrelse angående granskningen av Vattenfall AB (framst. 2004/05:RRS5, bet. 2004/05:NU12). När det gällde Vattenfalls uppdrag ansåg utskottet att den vid tidpunkten för justeringen av det aktuella betänkandet föreslagna ändringen av företagets bolagsordning tillgodosåg de förslag som framlagts av styrelsen respektive motionärerna. Yrkandena avstyrktes med en annan motivering i en reservation (m) men fick stöd i en reservation (fp, kd, c). Även förslagen beträffande formerna för ägarstyrning avstyrktes av utskottet, som erinrade om att regeringen skall redovisa vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Ett riksdagsuttalande i frågan förordades i en reservation (m, fp, kd, c). När det gällde frågan om insyn i och kontroll av utländska dotterbolag noterade utskottet sakförhållandena och konstaterade att det är ett mycket begränsat antal dotterbolag till statligt ägda bolag där sådana problem som Riksrevisionen

beskrivit kan uppstå, varför utskottet fann att det inte förelåg skäl för riksdagen att göra ett uttalande. En avvikande uppfattning framfördes i en reservation (m, fp, kd, c). Avslutningsvis avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om att riksdagen skall höras vid väsentliga förändringar av statliga bolags verksamhetsinriktning – utskottets uppfattning är att gällande ordning fungerar väl. Andra uppfattningar framfördes i två reservationer (m; fp, kd, c).

Arlandabanan

Riksdagen biföll våren 2005 Riksrevisionens styrelses framställning angående Arlandabanan (framst. 2004/05:RRS9, bet. 2005/06:TU8). I sitt ställningstagande konstaterade trafikutskottet, i likhet med Riksrevisionen, att Arlandabanan varit framgångsrik i den meningen att byggandet av järnvägsanläggningen genomförts inom uppställda ekonomiska ramar samt att flygpendlingstrafiken bedrivs med avsedd turtäthet. Samtidigt instämde trafikutskottet i Riksrevisionens styrelses slutsatser att såväl styrningen och uppföljningen av samfinansieringsprojektet som redovisningen av projektets utveckling till regering och riksdag varit otillräckliga.

Beslutet innebar att riksdagen genom ett tillkännagivande till regeringen ställde sig bakom de tre förslag som Riksrevisionens styrelse framlagt. För det första bör regeringen utveckla sin styrning av A-Banan Projekt AB, särskilt i de avseenden Riksrevisionen kritiserat i sin granskning, samt återkomma till riksdagen med en redovisning av hur styrningen av företaget går till. För det andra uppmanades regeringen att återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av de statliga åtagandena i projektet. För det tredje anmodades regeringen att genomföra en samlad utvärdering av såväl effekterna av järnvägsförbindelsen till Arlanda som den valda finansieringsformen och redovisa denna utvärdering för riksdagen senast år 2007.

Riksrevisionens årliga rapport 2005

Finansutskottet behandlade hösten 2005 Riksrevisionens styrelses redogörelse till riksdagen om Riksrevisionens årliga rapport 2005 (redog. 2005/06:RRS1, bet. 2005/06:FiU15). På finansutskottets förslag lade riksdagen redogörelsen till handlingarna.

I Riksrevisionens rapport lämnades en rekommendation om att förbättra möjligheterna till insyn i och kontroll av förvaltningen av de statliga bolagen, vilken byggde på iakttagelser i de tre nyssnämnda granskningsrapporterna om Vattenfall (RiR 2004:18), om Arlandabanan (RiR 2004:22) och om regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag (RiR 2004:28) och i den nu aktuella rapporten om bolagiseringen av SJ (RiR 2005:11). I sitt ställningstagande sade finansutskottet att de iakttagelser som noterats i den årliga rapporten är delvis väl kända från de tidigare granskningsrapporterna. De generella iakttagelser som gjorts rörande otydligheten i bolagens uppdrag – speciellt för bolag med särskilda samhällsintressen – är dock tydligare nu än i de tidigare behandlade rapporterna.

Finansutskottet noterade att regeringen i vissa avseenden gör en annan bedömning än Riksrevisionen beträffande styrningen av de statliga bolagen. För övrigt konstaterades att regeringen kommenterat huvuddelen av rekommendationerna i granskningen av såväl Vattenfall som av SJ:s bolagisering. För Arlandabanan har regeringen kommenterat samtliga rekommendationer som gavs i rapporten och redovisat vilka åtgärder som den planerar göra respektive redan har genomfört, sade finansutskottet.

Statliga bolags årsredovisningar

Riksrevisionen presenterade i december 2005 en granskningsrapport om statliga bolags årsredovisningar (RiR 2005:29). Riksrevisionen har granskat tolv statliga bolags årsredovisningar med avseende på hur väl redovisningarna har utformats med utgångspunkt från gällande lagar, god redovisningssed och regeringens riktlinjer. Samtliga de bolag vars årsredovisningar har ingått i granskningen har samhällsuppdrag att utföra eller en ställning på marknaden som enligt Riksrevisionen bör redovisas särskilt. Bolagen som ingår är AB Svensk Bilprovning, Akademiska Hus AB, Apoteket AB, Posten AB, Samhall AB, SJ AB, Specialfastigheter i Sverige AB, Svenska Spel AB, Swedcarrier AB, Systembolaget AB, Teracom AB och Vattenfall AB.

När det gäller den finansiella redovisningen anser Riksrevisionen att den håller en god standard. Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts vid granskningen är det sammantaget Riksrevisionens bedömning att de granskade bolagen i de finansiella delarna av sin årsredovisning håller en kvalitet väl i nivå med jämförbara noterade bolag.

Beträffande redovisningen av särskilda samhällsuppdrag och bolagens verksamhet gör Riksrevisionen bedömningen att den har brister. Enligt regeringens riktlinjer förväntas de statliga bolagen i sina årsredovisningar lämna information om respektive bolags verksamhet avseende bl.a. bolagens omvärld, riskanalyser, jämställdhetsarbete, miljöarbete och inte minst bolagens verksamhetsmål och förekommande samhällsuppdrag samt hur dessa har uppfyllts, varvid redovisningen av samhällsuppdrag bör betraktas som lika väsentlig som annan redovisning. Riksrevisionen anser, mot denna bakgrund och med hänsyn tagen till att samtliga de bolag vars årsredovisningar har granskats har ett samhällsuppdrag att utföra eller en särställning på marknaden, att bolagen på ett utförligt sätt bör redovisa hur de arbetat för att utföra dessa åtaganden. Bolagen bör också redovisa om deras samhällsuppdrag eller särställning på marknaden haft betydande effekt på målpuppfyllelsen i övrigt, inklusive avkastningen. Riksrevisionen konstaterar att redovisningen av samhällsuppdragen, hur de utförs och deras resultatpåverkan ofta är summarisk och därmed otillräcklig. Det är Riksrevisionens bedömning att den stora variationen i årsredovisningarna visar att de av regeringen beslutande riktlinjerna för extern ekonomisk rap-

portering från år 2002 ännu inte har fått genomslag och att riktlinjerna inte är tillräckligt tydliga för att ge bolagen en god vägledning för rapportering i årsredovisningen.

I rapporten rekommenderar Riksrevisionen regeringen att överväga följande åtgärder:

- begära att årsredovisningarna tydligt och med hög kvalitet skall redogöra för bolagens samhällsuppdrag och hur de utförts,
- utveckla dialogen med de statliga bolagen angående bolagens samhällsuppdrag, mål, strategier och förväntade resultat och dokumentera åtföljande beslut av ägarförvaltaren och bolagsstyrelsen så att de blir tydliga och åtskilda,
- komplettera riktlinjerna med en vägledning på de punkter som inte sammanfaller med god redovisningssed eller andra rekommendationer,
- följa upp tillämpningen av riktlinjerna och tillse att samtliga bolag med hög ambition lämnar den rapportering som begärts.

Riksrevisionen rekommenderar vidare de granskade bolagen att överväga följande åtgärder:

- förtydliga i årsredovisningen vilka samhällsuppdrag bolaget skall utföra, varvid i en sådan rapportering en tydlig åtskillnad bör göras mellan riksdagens beslut, regeringens beslut och bolagets egna tolkningar av sådana beslut,
- redovisa bolagets strategi för att fullgöra sina samhällsuppdrag,
- redovisa hur bolaget har genomfört sina samhällsuppdrag och hur framgångsrikt bolaget varit i dessa avseenden,
- redovisa affärsverksamhetens mål och måluppfyllelse, inklusive hur bolaget har inriktat sin verksamhet genom t.ex. ett antal uppföljningsbara mål och delmål och förklara orsakerna om utfallet på ett positivt eller negativt sätt skiljer sig från målen,
- redovisa om bolagets särställning på marknaden eller samhällsuppdrag haft en betydande effekt för måluppfyllelsen i övrigt, inklusive avkastningen,
- vidta de åtgärder som behövs för att årsredovisningen skall ge en helhetsbild av bolaget, innefattande en redogörelse för vilka avvägningar bolagsledningen gör mellan samhällsuppdrag och affärsmässiga mål,
- ta initiativ till dialog med ägarföreträdaren i de fall direktiv och avsikter är oklara eller lägger hinder i vägen för en genomlyst extern rapportering.

Riksrevisionens styrelse väntas i dagarna fatta beslut om en framställning till riksdagen med anledning av rapporten.

Kapitaltillskott till SJ och Green Cargo

Riksdagen beslöt i juni 2003 om åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB (prop. 2002/03:86, bet. 2002/03:NU13). Bakgrunden var att SJ hade förbrukat mer än hälften av det registrerade aktiekapitalet och att aktiekapitalet, i enlighet med bestämmelser i aktiebolagslagen, måste vara återställt senast den 15 september 2003. Åtgärderna omfattade bl.a.

ett tillskott om högst 1 855 miljoner kronor och en låneram i Riksgäldskontoret om 2 000 miljoner kronor under perioden 2004–2007. Liksom trafikutskottet – som hade yttrat sig i ärendet – delade näringsutskottet regeringens bedömning att åtgärder måste vidtas för att reda upp den ekonomiska krisen i SJ. Med hänvisning till den s.k. marknadsekonomiska investerarprincipen ansåg regeringen att de aktuella åtgärderna inte var att betrakta som statsstöd i EG-fördragets mening, och utskottet fann ingen anledning att ifrågasätta den bedömningen. När det gällde frågan om risken för att åtgärderna skall leda till konkurrenssnedvridning underströk utskottet att SJ självfallet inte skall inta någon särställning på de marknader där andra tågoperatörer är verksamma och att avkastningskraven skall upprätthållas. I en reservation (m, fp, kd, c) föreslogs att propositionen skulle avslås. Det av regeringen presenterade beslutsunderlaget var, enligt reservanternas mening, otillräckligt som grund för ett riksdagsbeslut.

Riksdagen beslöt i juni 2004 att bemyndiga regeringen att under åren 2004 och 2005 avyttra hela eller delar av aktieinnehavet i Green Cargo AB, förvärva aktier eller andra former av andelar i det företag eller den företagsgrupp som förvärvar aktier i Green Cargo, förvärva rättigheter till sådana aktier eller andra former av andelar, tillskjuta kapital till bolaget och vidta de åtgärder som i övrigt behövs för att genomföra en omstrukturering av företaget (prop. 2003/04:127, bet. 2003/04:NU15). När det gällde regeringens förslag rörande finansieringen av åtgärderna i Green Cargo godkände riksdagen att de föreslagna åtgärderna får finansieras från det särskilda kontot i Riksgäldskontoret avsett för insatser i av staten hel- eller delägda aktiebolag. I en reservation (fp, kd, c) föreslogs att propositionen skulle avslås, med hänvisning till att det av regeringen presenterade beslutsunderlaget ansågs otillräckligt som grund för ett riksdagsbeslut. Beträffande förslaget till bemyndigande att vidta åtgärder i Green Cargo förordades i en reservation (m, fp) att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att avyttra företaget, medan de övriga delarna av regeringens förslag i denna del avvisades. En avyttring av företaget förordades också i en annan reservation (kd, c). Även förslaget om godkännande av finansieringen av åtgärderna avstyrktes i två reservationer (m, fp; kd, c).

Kommentarer i budgetpropositionen om Riksrevisionens granskningsrapport om bolagiseringen av Statens järnvägar

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall regeringen årligen till riksdagen redovisa de åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen lämnade i budgetpropositionen för år 2006 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 24, s. 58) en sådan redovisning med anledning av Riksrevisionens rapport rörande bolagiseringen av SJ.

Beträffande Riksrevisionens rekommendationer angående nomineringsprocessen och frågan om styrning av bolagen hänvisade regeringen till vad som anförts angående dessa frågor i ett tidigare avsnitt i budgetpropositionen (s. 53 f.)

När det gällde frågan om bolagens kapitalisering konstaterade regeringen att det vid tidpunkten för bolagiseringen fanns ett tillfredsställande ekonomiskt underlag såväl från affärsverkets ledning som från de externa finansiella rådgivarna. Regeringen gjorde vid tidpunkten för bolagiseringen en sammanvägning av olika faktorer i underlagen, vilket ledde till vad som bedömdes vara en rimlig kapitalisering.

I budgetpropositionen sades vidare att regeringens ambition är att agera som en långsiktig ägare med uthållighet och ansvarstagande. Regeringens förvaltning syftar till att de statligt ägda bolagen över tiden har en effektiv kapitalstruktur. Prövning och ställningstaganden rörande kapitalisering och nivån på en effektiv kapitalstruktur måste göras kontinuerligt mot bakgrund av omvärldsförändringar och förändrade verksamhetsförutsättningar för bolagen. Detta innebär att en mängd interna och externa faktorer avseende bolagen beaktas och värderas, vilket kan leda till bedömningen att ett bolag har behov av att tillföras ytterligare kapital eller kan utdela kapital.

Granskningar av konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet behandlade våren 2005 i sitt granskningsbetänkande 2004/05:KU20 anmälningar rörande regeringens styrning av Vattenfall AB. I en reservation (m, fp, kd, c, mp), som senare blev riksdagens beslut (rskr. 2004/05:279), anfördes följande (s. 266):

Enligt utskottets mening har granskningen visat att regeringen brustit i genomförandet av riksdagens beslut när det gäller Vattenfall. Under flera år har varken regeringen, genom ägarförvaltningen, eller styrelsen tagit något initiativ till att förtydliga Vattenfalls roll inom ramen för riksdagens mer allmänt hållna direktiv från 1997. Detta har fört med sig att Vattenfalls uppdrag kunde ges motstridande tolkningar. Regeringen har visserligen numera tagit till sig den kritik som framförts och lagt fram ett förslag till ändring i bolagsordningen som nyligen antagits av bolagsstämman. Ändringen i bolagsordningen är dock inte tillräcklig för att förändra den hittillsvarande otillfredsställande situationen som innebär att flera olika tolkningar kan göras när det gäller avvägningen mellan målet affärsmässighet och andra mål.

Utskottet underströk hösten 2003 betydelsen av att styrningen av de statliga bolagen sker på ett sådant sätt att det finns möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande om att det borde utvecklas rutiner som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledningarna och berörda departement i frågor av större betydelse. Granskningen har visat att möjligheterna att i efterhand följa upp händelseförloppet när det gäller Vattenfalls investeringar varit begränsade eftersom det inte funnits full dokumentation av kontakterna mellan Näringsdepartementet och bolaget i dessa sammanhang. Enligt utskottets mening är det otillfredsställande att det trots

utskottets tidigare uttalanden inte skapats tillräckligt goda rutiner när det gäller dokumentation av de uppgifter som kan behövas vid en uppföljning och granskning av styrningen av statliga bolag.

Mot den angivna bakgrunden kan de ansvariga statsråden Leif Pagrot-sky och Thomas Östros inte undgå kritik för sättet att styra Vattenfall och för bristen på dokumentation av kontakterna mellan Näringsdepartementet och Vattenfall.

Konstitutionsutskottets majoritet anförde följande (s. 243) i sitt ställningstagande (vilket alltså inte blev riksdagens beslut):

Som underlag för utskottets granskning har legat bl.a. Riksrevisionens rapport Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning. Samma rapport har utgjort underlag vid näringsutskottets behandling av Riksrevisionens styrelses framställning med anledning av rapporten. Näringsutskottet har avstyrkt framställningen och därvid gjort ingående bedömningar i sådana frågor som utskottet nu granskar. Riksdagen har beslutat i enlighet med näringsutskottets förslag. Konstitutionsutskottets granskning med bl.a. utfrågningar av statsministern och ansvariga statsråd m.fl. har inte gett konstitutionsutskottet anledning att göra andra bedömningar än de näringsutskottet redovisat i sitt ställningstagande. Något uttalande i övrigt från konstitutionsutskottets sida med anledning av granskningen är inte påkallat.

I konstitutionsutskottets granskningsbetänkande behandlades ytterligare en fråga rörande Vattenfall. Frågan gällde Riksrevisionens tillgång till handlingar i Regeringskansliet. Före detta chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh hade på konstitutionsutskottets begäran lämnat ett utlåtande om de rättsliga förhållandena. Konstitutionsutskottet framhöll att utlåtandet kan tjäna som en värdefull vägledning för de bedömningar som kan behöva göras framdeles.

Statliga bolag behandlades också hösten 2005 i konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU10 om granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I sitt ställningstagande beträffande dokumentation och aktbildning avseende regeringens styrning av de statliga bolagen erinrade konstitutionsutskottet inledningsvis om att utskottet sedan lång tid tillbaka och vid upprepade tillfällen har pekat på vikten av att styrningen av statligt ägda bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Konstitutionsutskottet noterade att några rutiner som tillgodoser ett sådant ändamål ännu inte har kommit i bruk på detta område.

Konstitutionsutskottet noterade vidare Regeringskansliets arbete med riktlinjer som bl.a. innebär krav på en mer enhetlig dokumentation av underlag för de beslut som fattas i dessa sammanhang. Vid utformningen av dessa riktlinjer måste, enligt konstitutionsutskottets mening, särskilt beaktas att det vid en granskning i efterhand skall vara möjligt att i Regeringskansliets akter följa viktigare händelseförlopp som avser ägarförvaltningen samt vilka kontakter och styrsignaler som därvid har förekommit mellan ägarförvaltning och bolag. I det sammanhanget pekade konstitutionsutskottet på vikten av att innehållet i ett sådant material som annars inte skulle utgöra allmän handling – t.ex. arbetsanteckningar och liknande material –

tillförs akterna snarast möjligt. När ärendena arkiveras bör ett sådant material också bli kvar i akterna i den omfattning som behövs för att en meningsfull granskning skall bli möjlig. Konstitutionsutskottet underströk betydelsen av att riktlinjerna får den inriktning som beskrivits.

Under våren och sommaren 2005 inlämnades tre granskningsanmälningar som rör företag med statligt ägande till konstitutionsutskottet. En anmälan, som inlämnats av Eva Flyborg (fp) och som avser statsråden Thomas Östros och Leif Pagrotsky, gäller en granskning om huruvida det är i överensstämmelse med grundlagen att näringsministern självständigt nominerar ledamöter i statliga bolagsstyrelser som ligger under Näringsdepartementet. I anmälan hänvisas till Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2004:28. En annan anmälan, som inlämnats av Mats Odell (kd) och som avser en granskning av näringsminister Thomas Östros, gäller frågan om huruvida det är förenligt med gällande bestämmelser att ett statsråd enskilt gör uttalanden i form av hot om vilken förhandlingsorganisation på arbetsmarknaden som statliga bolag under Näringsdepartementet skall tillhöra. Bakgrunden till anmälan är uttalanden i medier av näringsminister Thomas Östros om att han överväger att låta de statliga bolagen lämna arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv. Den tredje anmälan, som inlämnats av Ingegerd Saarinen (mp) och som avser en granskning av dåvarande näringsminister Leif Pagrotsky, gäller nomineringen av en brottsmisstänkt ledamot av styrelserna i Vattenfall och SJ. De tre nämnda granskningsanmälningarna planeras bli behandlade av konstitutionsutskottet under våren 2006 i granskningsbetänkande 2005/06:KU20.

Trafikutskottets yttrande

Näringsutskottet har berett trafikutskottet tillfälle att yttra sig över Riksrevisionens styrelses framställning och de motioner som väckts med anledning av den. Trafikutskottets yttrande, 2005/06:TU2y, återfinns i bilaga 2.

Trafikutskottet begränsar sitt yttrande till de delar av framställningen och motionerna som faller inom trafikutskottets ansvarsområde, dvs. bolagiseringen av Statens järnvägar och järnvägssektorns reglering. I sitt ställningstagande konstaterar trafikutskottet att framställningen och motionerna i huvudsak innehåller förslag av generell karaktär om formerna och utövan- det av statligt ägande och att trafikutskottet enligt riksdagsordningen bereder ärenden om järnvägar och järnvägstrafik, medan näringsutskottet ansvarar för bl.a. statlig företagsamhet. Detta innebär, enligt trafikutskottets mening, att styrelsens förslag och anknytande motionsyrkanden i första hand faller utanför trafikutskottets beredningsområde. Utifrån de utgångspunkter som trafikutskottet har att bereda har trafikutskottet dock inget att erinra mot Riksrevisionens styrelses förslag och motionerna 2005/06:N14 (fp) (yrkandena 1 och 2) och 2005/06:N15 (m).

Trafikutskottet nämner med anledning av ett yrkande (5) i motion 2005/06:N14 (fp) om att tydliggöra den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn att järnvägssektorns reglering på senare tid har omformats och blivit föremål för en rad utredningar. Ett beredningsarbete pågår vidare inom EU om det s.k. tredje järnvägspaketet där frågor om marknadstillträde för olika tågoperatörer behandlas. Som ett led i detta arbete har under hösten 2005 EU-ländernas transportministrar enats om att bl.a. öppna marknaden för internationell persontrafik fr.o.m. år 2010. Vidare påpekar trafikutskottet att regeringen till våren 2006 har aviserat en transportpolitisk proposition, där järnvägssektorn förutses komma att få ett stort utrymme. Det handlar bl.a. om marknadstillträde och fordonsförsörjning. I samband med behandlingen av denna proposition förväntas trafikutskottet bereda en rad motionsförslag från allmänna motionstiden 2005 om den framtida regleringen inom järnvägsområdet. Trafikutskottet delar motionärernas önskemål om att den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn bör vara tydlig. Med hänsyn till de ofta långsiktiga investeringar som krävs för att utveckla järnvägstrafiken är det angeläget att också långsiktiga spelregler läggs fast. Med hänvisning till riksdagens förestående behandling senare under våren 2006 om olika transportpolitiska frågor och järnvägssektorns reglering bör dock, enligt trafikutskottets mening, det aktuella motionsyrkandet inte nu bli föremål för något initiativ från riksdagens sida. Trafikutskottet föreslår därför att näringsutskottet avstyrker motion 2005/06:N14 (fp) yrkande 5.

Med hänsyn till att såväl Riksrevisionens styrelses förslag som motionerna grundar sig på en bolagisering som skett inom trafikutskottets beredningsområde anför utskottet avslutningsvis följande. Trafikutskottet underströk i samband med bolagiseringen att det var angeläget med en omsorgsfull uppföljning och utvärdering av de nya SJ-företagens ekonomiska utveckling. Mot bakgrund av de omfattande investeringar som sker i järnvägssystemet ansåg trafikutskottet att det krävs järnvägsföretag med goda möjligheter att investera för framtiden och möta en ökad efterfrågan. Trafikutskottet konstaterar därmed med tillfredsställelse att Riksrevisionen har utfört en granskning som ligger i linje med utskottets tidigare ställningstagande.

Översyn av Regeringskansliets ägarförvaltning

Regeringen bemyndigade den 23 februari 2006 näringsminister Thomas Östros att förordna en person med uppdrag att göra en översyn av Regeringskansliets ägarförvaltning av hel- och delägda statliga bolag m.m. Översynen omfattar två delar – att se över hur en effektivt utformad ägarförvaltning av de statligt hel- och delägda bolagen bör utformas samt att pröva i vilka fall och hur ägaranvisningar bör utformas för de statligt ägda bolagen.

Regeringens bedömning är att det vid en aktiv ägarförvaltning finns ett behov av god insyn i bolagets verksamhet. Det gäller att både följa bolagets verksamhet ur ekonomisk synvinkel och att tillse att bolaget verkar enligt de riktlinjer som har beslutats för respektive bolag. Regeringen är angelägen om att förvaltningen på ett avvägt sätt balanserar en effektiv form för förvaltning som ger utrymme för en professionell, proaktiv och ansvarstagande löpande förvaltning, samtidigt som kravet på öppenhet och god extern och intern kontroll kan upprätthållas.

Översynen skall ske med utgångspunkten att förvaltningen av bolagen fortsatt skall hanteras inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning mellan berörda departement i Regeringskansliet. Målet är att förbättra den förvaltning som nu bedrivs inom Regeringskansliet.

Regeringskansliet har, i enlighet med riksdagens uttalande år 1998 (bet. 1998/99:KU10), skilt på ansvaret för sektorslagstiftningen m.m. och ägarstyrningen. Bland annat som ett led i strävandena att uppnå en effektiv ägarstyrning och säkerställa en god utveckling för bolagen, medverkar anställda på departementen aktivt i de förvaltade bolagens styrelsearbete. För- och nackdelar med den nämnda formen för förvaltning skall prövas i översynen och en slutsats skall redovisas.

Under utredningsarbetet bör information om arbetsätt, organisation och metoder m.m. inhämtas från andra aktiva ägarförvaltningar som underlag för förslagen, sägs det i direktiven. En internationell utblick kring ”best practice” av statlig bolagsförvaltning kan även vara av värde, varvid bör uppmärksammas att OECD har utvecklat riktlinjer för förvaltningen av statligt ägda bolag.

Regeringen anser vidare att det finns ett behov av att i det aktuella sammanhanget pröva frågan om i vilka fall och hur ägaranvisningar riktade till statligt ägda bolag bör utformas. Inom ramen för översynen skall prövas lämpligheten av att underställa bolagsstämman vissa typer av allmänna policydokument eller mer bolagsspecifika anvisningar och prövas hur sådana ägaranvisningar i så fall bör utformas. Aktiebolagslagens bestämmelser angående de olika bolagsorganens kompetensområden och begränsningar för dessa skall beaktas.

Arbetet skall fortlöpande avrapporteras till chefen för Näringsdepartementet. Översynen skall redovisas skriftligt och vara slutförd den 31 oktober 2006.

Information från Riksrevisionen

Riksrevisor Kjell Larsson, med medarbetare, har inför utskottet lämnat information om Riksrevisionens granskning av bolagiseringen av Statens järnvägar och besvarat frågor från utskottets ledamöter.

Information från Näringsdepartementet

Statssekreterare Sven-Eric Söder, Näringsdepartementet, har inför utskottet lämnat kommentarer till Riksrevisionens granskningsrapport och besvarat frågor från utskottets ledamöter.

Statssekreteraren gav inledningsvis en redovisning av processen kring bolagiseringen av SJ och den ekonomiska utvecklingen för bolaget därefter. Vid tidpunkten för bolagiseringen fanns det, enligt statssekreteraren, ett tillfredsställande underlag avseende det ekonomiska läget för bolaget, vilket gav grund för bedömningen att kapitaliseringen av bolaget var tillräcklig. Under år 2002 kom dock uppgifter om att den finansiella ställningen för SJ var problematisk. Detta ledde till bl.a. att regeringen våren 2003 föreslog att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att tilldela SJ ett kapitaltillskott om högst 1 855 miljoner kronor. Under åren 2002 och 2003 byttes också styrelse och ledning för SJ. Enligt statssekreteraren är det i efterhand uppenbart att misstag begicks under bolagiseringsprocessen, särskilt avseende bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna och den ekonomiska ställningen för bolaget. Samtidigt underströks att kapitalisering av ett bolag inte genomförs vid ett enda tillfälle, utan en prövning sker kontinuerligt. Att tillse att de statliga bolagen har en effektiv kapitalstruktur är en stående uppgift för Regeringskansliet, såsom förvaltare av dessa bolag.

När det gäller bedömningen av framtidsutsikterna för SJ ansåg statssekreterare Sven-Eric Söder att dessa är goda. Bolagiseringen har bl.a. medfört att många av de tidigare bristerna i verksamheten synliggjordes, och bolaget har kunnat vidta åtgärder för att komma till rätta med dem. Den ekonomiska situationen för SJ har nu stabiliserats; år 2005 uppvisade bolaget ett positivt resultat på 566 miljoner kronor.

I anslutning till framtidsbedömningarna kommenterade statssekreteraren vidare Riksrevisionens rekommendation om att tydliggöra den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn. Han konstaterade att detta är ett område över vilket Sverige inte kan styra självständigt, utan Sverige är bundet av beslut som fattas av EU. Som tidigare redovisats pågår inom EU beredningsarbete med det s.k. tredje järnvägspaketet, där frågor om marknadstillträde för olika tågoperatörer behandlas.

Slutligen erinrade statssekreterare Sven-Eric Söder om att näringsminister Thomas Östros inom kort kommer att tillsätta en utredningsman med uppdrag att genomföra den översyn av Regeringskansliets ägarförvaltning som redogjorts för i ett tidigare avsnitt.

Utskottets ställningstagande

Inledning

Utskottet behandlar först den övergripande frågan om framställningen från Riksrevisionens styrelse angående bolagiseringen av Statens järnvägar och därefter frågan om den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn.

Riksrevisionens styrelses framställning angående bolagiseringen av Statens järnvägar

Utskottet vill inledningsvis framhålla att det är värdefullt att Riksrevisionen har genomfört den aktuella granskningen av bolagiseringen av Statens järnvägar. Trafikutskottet erinrar i sitt yttrande till näringsutskottet om vad trafikutskottet våren 2000 anförde i samband med beslutet om bolagiseringen om att det är angeläget med en omsorgsfull uppföljning och utvärdering av de nya SJ-företagens ekonomiska utveckling. Med hänsyn till de omfattande investeringar som sker i järnvägssystemet ansåg trafikutskottet att det krävs järnvägsföretag med goda möjligheter att investera för framtiden och möta en ökad efterfrågan. Trafikutskottet konstaterar därmed nu i sitt yttrande, med tillfredsställelse, att Riksrevisionen har utfört en granskning som ligger i linje med trafikutskottets tidigare ställningstagande. Näringsutskottet har ingen anledning att i detta avseende göra någon annan värdering än trafikutskottet och välkomnar också granskningen.

När det gäller de två förslag som läggs fram i framställningen från Riksrevisionens styrelse och som innebär att, vid eventuella framtida ombildningar av statlig verksamhet till bolag, regeringen bör dels säkerställa att bildandet av statliga bolag styrs av transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser, dels kapitalisera de nybildade bolagen långsiktigt, vill utskottet anföra följande.

Beträffande den förstnämnda frågan vill utskottet erinra om vad regeringen anförde i budgetpropositionen för år 2006 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 24, s. 56) om riktlinjer för ägarförvaltningen. Sedan år 2003 sköter Näringsdepartementet förvaltningen av flertalet av de statligt ägda bolagen och näringsministern har fått ett uppdrag att ansvara för frågor om enhetlig ägarpolitik och styrelsenomineringar. Med anledning härav tas inom Regeringskansliet fram rutiner för en mer enhetlig ägarförvaltning. Detta är ett pågående utvecklingsarbete. Syftet är att i större utsträckning än tidigare kunna följa ägarstyrningen och kontakterna mellan ägarförvaltningen och bolagen. För närvarande utarbetas inom Regeringskansliet riktlinjer som bl.a. innebär krav på en mer enhetlig dokumentation som underlag för de beslut som fattas. Regeringen bedömer att dessa riktlinjer kommer att bidra till ökad tydlighet och stärka den interna kontrollen och möjligheten till extern granskning.

Utskottet ser positivt på det arbete som regeringen bedriver. Samtidigt vill utskottet understryka att det behövs ytterligare insatser på området. Detta framgår också av det tidigare nämnda betänkandet av konstitutionsutskottet hösten 2005 (bet. 2005/06:KU10) om granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I sitt ställningstagande beträffande dokumentation och aktbildning avseende regeringens styrning av de statliga bolagen erinrade konstitutionsutskottet om att utskottet tidigare har pekat på vikten av att styrningen av statligt ägda bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Konstitutionsutskottet noterade vidare Regeringskansliets arbete med riktlinjer som bl.a. innebär krav på en mer enhetlig dokumentation av underlag för de beslut som fattas i dessa sammanhang. Vid utformningen av dessa riktlinjer måste, enligt konstitutionsutskottets mening, särskilt beaktas att det vid en granskning i efterhand skall vara möjligt att i Regeringskansliets akter följa viktigare händelseförlopp som avser ägarförvaltningen samt vilka kontakter och styrsignaler som därvid har förekommit mellan ägarförvaltning och bolag. I det sammanhanget pekade konstitutionsutskottet på betydelsen av att innehållet i ett sådant material som annars inte skulle utgöra allmän handling – t.ex. arbetsanteckningar och liknande material – tillförs akterna snarast möjligt. När ärendena arkiveras bör ett sådant material också bli kvar i akterna i den omfattning som behövs för att en meningsfull granskning skall bli möjlig. Riksdagen följde konstitutionsutskottet.

När det gäller den andra frågan som tas upp i framställningen från Riksrevisionens styrelse – som rör bolagens kapitalisering – konstaterade regeringen i budgetpropositionen för år 2006 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 24, s. 59) att det vid tidpunkten för bolagiseringen av Statens järnvägar fanns ett tillfredsställande ekonomiskt underlag från såväl affärsverkets ledning som från de externa finansiella rådgivarna. Regeringen gjorde vid tidpunkten för bolagiseringen en sammanvägning av olika faktorer i underlagen, vilket ledde till vad som bedömdes vara en rimlig kapitalisering.

I budgetpropositionen sades vidare att regeringens ambition är att agera som en långsiktig ägare med uthållighet och ansvarstagande. Regeringens förvaltning syftar till att de statligt ägda bolagen över tiden har en effektiv kapitalstruktur. Prövning och ställningstaganden rörande kapitalisering och nivån på en effektiv kapitalstruktur måste göras kontinuerligt mot bakgrund av omvärldsförändringar och förändrade verksamhetsförutsättningar för bolagen. Detta innebär att en mängd interna och externa faktorer avseende bolagen beaktas och värderas, vilket kan leda till bedömningen att ett bolag har behov av att tillföras ytterligare kapital eller kan utdela kapital.

Statssekreterare Sven-Eric Söder har, som redovisats, inför utskottet gett en redovisning av processen kring bolagiseringen av SJ. Vid tidpunkten för bolagiseringen fanns det, enligt statssekreteraren, ett tillfredsställande underlag avseende det ekonomiska läget för bolaget, vilket gav grund för bedömningen att kapitaliseringen av bolaget var tillräcklig. Han framhöll

också att kapitalisering av ett bolag inte är något som genomförs vid ett enda tillfälle, utan en prövning sker kontinuerligt. Att tillse att de statliga bolagen har en effektiv kapitalstruktur är en stående uppgift för Regeringskansliet, såsom förvaltare av dessa bolag.

Mot bakgrund av vad som här anförts anser utskottet att det inte finns något behov för riksdagen att göra uttalanden i de två hänseenden som har föreslagits av Riksrevisionens styrelse. I motion 2005/06:N15 (m) och i de två första yrkandena i motion 2005/06:N14 (fp) begärs tillkännagivanden av likartat slag som i framställningen från Riksrevisionens styrelse. Även dessa yrkanden bör avslås av riksdagen.

När det gäller de tre yrkandena (3, 4 och 6) i motion 2005/06:N14 (fp) som rör styrningen av statliga bolag och nomineringsprocessen för bolagsstyrelser vill utskottet påpeka att detta är frågor som utskottet behandlade så sent som hösten 2005 i betänkandet om statliga företag (bet. 2005/06:NU4). Utskottet har i det föregående lämnat en utförlig redovisning av det ställningstagande som då gjordes och som riksdagen ställde sig bakom. Bland annat hänvisade utskottet till vad regeringen hade sagt i budgetpropositionen hösten 2005 om att det kan finnas ett behov av att i särskild ordning utreda frågan om hur ägaranvisningar bör utformas för statliga bolag. I samband med en sådan utredning kan det finnas skäl att utreda möjligheten och lämpligheten av att underställa bolagsstämman vissa typer av allmänna policydokument eller mer bolagsspecifika anvisningar, sades det. Utskottet ansåg att det är värdefullt att en sådan utredning genomförs. I det nämnda betänkandet redovisade utskottet också sin bedömning att den modell för ägarstyrning där förvaltare för ett bolag sitter i styrelsen för samma bolag är förenlig med gällande lagstiftning och är en ändamålsenlig modell, samtidigt som förvaltningsmodellen bör balansera mellan kravet på en professionell och aktiv löpande förvaltning och kravet på öppenhet och interna kontrollmöjligheter. I budgetpropositionen meddelade regeringen sin avsikt att överväga denna fråga i särskild ordning. Utskottet uttryckte sitt stöd för ett sådant arbete.

Näringsminister Thomas Östros har, som redovisats, nyligen bemyndigats att förordna en person med uppdrag att göra den i budgetpropositionen aviserade översynen av Regeringskansliets ägarförvaltning av hel- och delägda statliga bolag m.m. Översynen omfattar bl.a. hur en effektivt utformad ägarförvaltning av de statligt hel- och delägda bolagen bör utformas och en prövning av i vilka fall och hur ägaranvisningar bör utformas för de statligt ägda bolagen. Utredaren skall pröva lämpligheten av att underställa bolagsstämman vissa typer av allmänna policydokument eller mer bolagsspecifika anvisningar och hur sådana ägaranvisningar i så fall bör utformas. Aktiebolagslagens bestämmelser angående de olika bolagsorganens kompetensområden och begränsningar för dessa skall beaktas.

I utredarens uppdrag ingår vidare, som nämnts, att värdera den modell för ägarstyrning som tillämpas framför allt av Näringsdepartementet och som innebär att en förvaltare för ett bolag också sitter i styrelsen för samma bolag. För- och nackdelar skall redovisas och en slutsats dras.

Utskottet välkomnar att den aviserade översynen nu kommer till stånd och ser fram emot den redovisning av utredningsarbetet som skall avlämnas den 31 oktober 2006.

Frågan om tillvägagångssätt vid nominering av styrelseledamöter i de statliga bolagsstyrelserna tas upp i motion 2005/06:N14 (fp). Utskottet vill här hänvisa till vad som sades i regeringens senaste skrivelse med redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2004/05:120) om att målet för nomineringsarbetet är att styrelserna i de statligt ägda bolagen skall ha hög kompetens, som är väl anpassad till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar. Varje nominering av en styrelseledamot skall utgå från kompetensbehovet i respektive bolags styrelse. Näringsdepartementet samordnar nomineringsarbetet inom Regeringskansliet. Regeringen har lagt särskild vikt vid arbetet med nominering av styrelseledamöter och har sedan våren 2004 avsatt särskilda resurser för dessa frågor och vidtagit åtgärder för en enhetlig nomineringsprocess inom Regeringskansliet.

Sammanfattningsvis avstyrker utskottet med det anförda Riksrevisionens styrelses framställning och de båda motionerna i här aktuella delar.

Den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn

I motion 2005/06:N14 (fp) finns ett yrkande (5) som rör behovet av att tydliggöra den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn. Trafikutskottet har i sitt yttrande, som nämnts, redovisat att regeringen till våren 2006 har aviserat en transportpolitisk proposition där järnvägssektorn förutses komma att få ett stort utrymme. I samband med behandlingen av denna proposition förväntas trafikutskottet också bereda en rad motionsförslag från allmänna motionstiden 2005 om den framtida regleringen inom järnvägsområdet. Vidare pågår inom EU ett beredningsarbete om det s.k. tredje järnvägspaketet där frågor om marknadstillträde för olika tågoperatörer behandlas. Med hänvisning till riksdagens förestående behandling senare under våren 2006 om olika transportpolitiska frågor och järnvägssektorns reglering bör, enligt trafikutskottets mening, det här aktuella motionsyrkandet inte nu bli föremål för något initiativ från riksdagens sida. Trafikutskottet föreslår därför att näringsutskottet skall avstyrka yrkandet – en uppfattning som utskottet delar.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Riksrevisionens styrelses framställning angående bolagiseringen av Statens järnvägar, punkt 1 (m, fp, kd, c)

av Per Bill (m), Eva Flyborg (fp), Yvonne Ångström (fp), Åsa Torstensson (c), Anne-Marie Pålsson (m), Krister Hammarbergh (m) och Mikael Oscarsson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen framställning 2005/06:RRS6 punkterna 1 och 2 samt motionerna 2005/06:N14 yrkandena 1–4 och 6 samt 2005/06:N15.

Ställningstagande

Riksrevisionens granskning av bolagiseringen av Statens järnvägar tyder på att förberedelserna för bolagiseringen var otillräckliga och att ansvarförhållandena var otydliga. Vissa av Riksrevisionens iakttagelser överensstämmer med iakttagelser i tidigare granskningar av statliga bolag. Enligt Riksrevisionen genomfördes bolagiseringen med en kombination av formlös styrning, otydliga uppdrag till centrala aktörer och dubbla roller för Näringsdepartementets bolagsförvaltare. Av rapporten framgår också att de nybildade bolagen fick ogynnsamma villkor och att betydande kapitaltillskott blev nödvändiga kort tid efter bolagiseringen. Riksrevisionens styrelse anser att dessa iakttagelser ger ytterligare stöd för de förslag som styrelsen tidigare framfört i sin framställning rörande regeringens styrning av statliga bolag (2004/05:RRS18). Styrelsen föreslår nu att riksdagen begär att regeringen, i samband med eventuella framtida ombildningar av statlig verksamhet till bolag, säkerställer att bildandet styrs av transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser och att regeringen kapitaliserar de nybildade bolagen långsiktigt.

Vi vill inledningsvis uttrycka vårt stöd för vad Riksrevisionens styrelse anför. Dessutom anser vi att riksdagen skall begära att regeringen skärper åtgärderna. Likartade synpunkter som återfinns i Riksrevisionens granskningsrapport framförs också i de båda här aktuella motionerna från företrädare för Moderata samlingspartiet och Folkpartiet liberalerna. I reservatio-

ner från företrädare för de nämnda partierna, tillsammans med företrädare för Kristdemokraterna och Centerpartiet, har tidigare riktats stark kritik mot statens ägarutövning.

En viktig kritik som – åter igen – framförs i Riksrevisionens granskningsrapport gäller den s.k. formlösa styrningen av de statliga bolagen, varvid avses en styrning som faktiskt ägt rum men där fattade beslut inte dokumenterats. En sådan styrning leder till bristande transparens, oklara ansvarsförhållanden och en omöjlighet att i efterhand granska processen. Den demokratiska kontrollen och möjligheten att utkräva ansvar sätts ur spel. Vi ser mycket allvarligt på detta. En grundläggande princip för det svenska folkstyret är en långtgående öppenhet. Frågan om information och öppenhet kring statligt ägda bolag är i grunden en demokratifråga, eftersom det handlar om företag som hela svenska folket äger gemensamt. Medborgarna skall så långt möjligt ha rätt att granska hur rikets förvaltning av de gemensamma tillgångarna sköts. Ytterst vilar ansvaret för denna granskning på folkets valda ombud i riksdagen.

Det är dock uppenbart att samma öppenhet inte kan råda i ett företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad som i en offentlig förvaltning. Att tillåta alltför stor öppenhet i ett statligt företag skulle kunna ge konkurrenterna konkurrensfördelar och därmed innebära risk för att skattebetalarnas tillgångar förslösas. En balanspunkt mellan kraven på öppenhet och behoven av företagssekretess måste etableras. Så länge betydande belopp av skattebetalarnas medel finns i företagsverksamhet måste emellertid öppenheten i de statliga företagen öka. Allmänhet och journalister måste ges en ovillkorlig rätt att närvara vid bolagsstämmor, och dagordningar måste självklart vara utan hemligstämplar. Underlag för större beslut på bolagsstämmorna måste även de vara offentliga.

Ett tydligt exempel på formlös styrning gäller styrningen av Vattenfall AB. Riksdagen riktade våren 2005, som tidigare redovisats, kritik mot de ansvariga statsråden Leif Pagrotsky och Thomas Östros för sättet att styra Vattenfall och för bristen på dokumentation av kontakterna mellan Näringsdepartementet och Vattenfall (bet. 2004/05:KU20, rskr. 2004/05:279). I ställningstagandet hänvisades till vad konstitutionsutskottet anförde hösten 2003 om betydelsen av att styrningen av de statliga bolagen sker på ett sådant sätt att det finns möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande.

Enligt aktiebolagslagen är bolagsstämman ett bolags högsta beslutande organ, vilket självfallet gäller även för de statliga aktiebolagen. Regeringens styrning av bolagen sker emellertid endast i ringa grad via bolagsstämmorna. Enligt vår mening skall ägardirektiv och riktlinjer för de statliga bolagen fastställas på bolagsstämman. Om t.ex. regeringens riktlinjer för anställningsvillkor i statligt ägda företag och för den externa ekonomiska rapporteringen överlämnas till bolagen utan att formellt fastställas på bolagsstämmorna, innebär det att riktlinjerna saknar otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet. Vår bedömning är att en aktiv användning av bolagsstämman för

ägarföreträdarnas styrning, i kombination med öppna stämmor, väsentligt skulle förbättra möjligheten till information om bolagens strategiska inriktning och insyn i hur regeringen som ägarföreträdare faktiskt styr bolagen.

Ytterligare ett problem vid bolagiseringen av Statens järnvägar var att det nya bolagets styrelse inte tillträdde i tid för att kunna fatta väsentliga beslut. Vid en bolagiseringsprocess är det väsentligt att styrelsen för det nya bolaget tillsätts i så god tid att den nya styrelsen ges möjlighet att agera som tydlig part och mottagare i ombildningen. Det finns för närvarande inte några gemensamma riktlinjer för hur arbetet med nomineringen av styrelseledamöter skall bedrivas. Näringsdepartementet har arbetat med bolagsstyrelsernas sammansättning och hur styrelserna skall arbeta och tagit fram en vägledning för arbetet med att nominera ledamöter som har distribuerats till övriga departement. Trots detta finns det skillnader i nomineringsförfarandet inom och mellan departementen. Vi anser att det behövs tydliga och gemensamma riktlinjer för förfarandet vid nomineringar av styrelseledamöter. Sådana riktlinjer bör bl.a. föreskriva användning av nomineringskommittéer för att öka oberoendet och transparensen i nomineringsförfarandet.

I detta sammanhang vill vi också ta upp den förvaltningsmodell som Näringsdepartementet tillämpar för styrelserepresentation i de bolag som tillhör departementets ansvarsområde. För dessa bolag är det vanligt förekommande att bolagsförvaltaren samtidigt är styrelseledamot i det bolag som han eller hon är satt att förvalta. Detta innebär att de berörda personerna deltar i sin tjänstemannaroll såväl i utvärderingen av styrelsen som i beredningen av frågan om att lämna förslag till den styrelse i vilken de själva ingår. En sådan modell riskerar att skapa dubbla lojaliteter, och det kan uppstå tvivel om den berörda tjänstemannens opartiskhet. Denna förvaltningsmodell, med sammanblandning av roller, förtjänar stark kritik, och regeringen bör snarast överge den. Det är angeläget att regeringen i grunden ser över det aktuella problemområdet och förtydligar under vilka omständigheter anställda vid Regeringskansliet skall kunna ingå i styrelser för statliga bolag.

När det gäller kapitaliseringen av SJ konstaterar Riksrevisionen att regeringen redan vid bolagiseringsstillfället kände till att denna var otillräcklig. Trots detta valde regeringen att gå vidare med sina planer, vilket ledde till bl.a. den ekonomiska kris som SJ ställdes inför år 2002 och som slutade med att riksdagen våren 2003 beslöt om ett kapitaltillskott till bolaget på nästan två miljarder kronor. Vi delar Riksrevisionens uppfattning att regeringen vid varje omställning bör göra en noggrann översyn av berörda bolags kapitaliseringsgrad för att tillförsäkra att bolagen har långsiktiga förutsättningar för att uppnå fastställda mål för verksamheten. "Due diligence"-förfarande, dvs. att det sker en detaljerad genomgång och granskning av de berörda företagen, bör regelmässigt användas vid ombildningar som berör betydande värden.

Statssekreterare Sven-Eric Söder har, som tidigare redovisats, inför utskottet hävdad att det vid tidpunkten för bolagiseringen fanns ett tillfredsställande underlag avseende det ekonomiska läget för bolaget, vilket gav grund för bedömningen att kapitaliseringen av bolaget var tillräcklig. Mot detta står det som sägs i Riksrevisionens granskningsrapport om att ägarförvaltningen inte tog till sig den information och de varningar som kom från de egna konsulterna och från de nybildade bolagens styrelser om konsekvenserna av ett för litet eget kapital vid genomförandet av bolagiseringen. Något egentligt svar på frågan om varför Näringsdepartementet inte beaktade den information som uppenbarligen fanns om risken för ett alltför begränsat eget kapital för bolaget kunde statssekreteraren inte ge till utskottet.

I de kommentarer som regeringen lämnade i budgetpropositionen för år 2006 avseende Riksrevisionens granskningsrapport och i den information som statssekreterare Sven-Eric Söder har lämnat inför utskottet tillbakavisas – föga förvånande – den kritik som Riksrevisionen nu framför. Motsvarande skedde hösten 2005 beträffande den då aktuella rapporten om styrningen av sex statliga bolag. Den enda åtgärd regeringen har vidtagit med anledning av tidigare kritik från Riksrevisionens sida angående styrningen av statliga bolag är att näringsministern har bemyndigats att tillkalla en person för att göra en översyn av Regeringskansliets ägarförvaltning. Det är dock endast i två avseenden som regeringen anser att det kan finnas skäl att något utreda eller överväga nuvarande rutiner eller förfaranden. Det gäller dels utformningen av ägaranvisningar för statliga bolag, dels den förvaltningsmodell som innebär att den handläggare som förvaltar ett bolag också är ledamot i samma bolags styrelse.

Vi finner det förvånande att regeringen så flagrant nonchalerar Riksrevisionens granskningsrapporter. I stället borde dessa rapporter kunna användas på ett konstruktivt sätt i utvecklingen av statens ägarutövning. Lika förvånande är det att utskottets majoritet avfärdar förslagen i framställningen från Riksrevisionens styrelse. Detta står i bjärt kontrast till trafikutskottets eniga yttrande till stöd för Riksrevisionens styrelsens förslag.

Sammanfattningsvis anser vi att riksdagen skall anmoda regeringen att vidta följande åtgärder:

- säkerställa att transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser finns på plats redan initialt vid ombildningar av statlig verksamhet,
- kapitalisera statliga bolag långsiktigt,
- utveckla nomineringsprocessen för bolagsstyrelser,
- styra statliga bolag med aktiebolagsrättsligt giltiga direktiv,
- beakta vad som anförts om den formlösa styrningen av SJ och övriga statliga bolag.

Med ett beslut av riksdagen av denna innebörd blir framställningen från Riksrevisionens styrelse tillgodosedd och tillstyrks. Även de båda här aktuella motionerna tillstyrks i berörda delar.

2. Den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn, punkt 2 – motiveringen (m, c)

av Per Bill (m), Åsa Torstensson (c), Anne-Marie Pålsson (m) och Krister Hammarbergh (m).

Ställningstagande

Beträffande den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn, som är föremål för yrkande i motion 2005/06:N14 (fp), konstaterar Riksrevisionen att det fyra år efter bolagiseringen inte finns några klara ställningstaganden från regeringen. Riksrevisionens bedömning är att detta är till nackdel för utvecklingen av såväl de statliga som de privata järnvägsbolagen. Vi delar denna bedömning. Samtidigt konstaterar vi att regeringen till senare under våren 2006 har aviserat en transportpolitisk proposition, där järnvägssektorn förutses komma att behandlas. Av trafikutskottets yttrande framgår också att det finns en rad motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2005 om den framtida regleringen inom järnvägsområdet som trafikutskottet avser att behandla tillsammans med den aviserade transportpolitiska propositionen. Vi vill inte föregripa trafikutskottets behandling men anser att behovet av att den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn tydliggörs har blivit ytterligare understruket genom Riksrevisionens granskning.

Med det anförda avstyrks den här aktuella motionen i berörd del.

3. Den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn, punkt 2 (fp, kd)

av Eva Flyborg (fp), Yvonne Ångström (fp) och Mikael Oscarsson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 3. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:N14 yrkande 5.

Ställningstagande

Beträffande den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn, som är föremål för yrkande i motion 2005/06:N14 (fp), konstaterar Riksrevisionen att det fyra år efter bolagiseringen inte finns några klara ställningstaganden från regeringen. Riksrevisionens bedömning är att detta är till nackdel för utvecklingen av såväl de statliga som de privata järnvägsbolagen. Vi delar denna bedömning. Regeringen har till senare under våren 2006 aviserat en transportpolitisk proposition, där järnvägssektorn förutses komma att behandlas. Av trafikutskottets yttrande framgår också att det finns en rad motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2005 om den framtida regleringen

inom järnvägsområdet som trafikutskottet avser att behandla tillsammans med den aviserade transportpolitiska propositionen. Vi vill inte föregripa trafikutskottets behandling men anser att behovet av att den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn tydliggörs har blivit ytterligare understruket genom Riksrevisionens granskning. Nu har det gått fem år, och det kan dröja många år ännu, innan frågan får en lösning. Detta är inte acceptabelt.

Enligt den information som statssekreterare Sven-Eric Söder har lämnat till utskottet om det pågående arbetet inom EU med det s.k. tredje järnvägspaketet, är det sannolikt att det kommer att dröja innan detta arbete kan få några konkreta resultat. Det förhåller sig i stället så att processen med avregleringen på EU-nivå går långsammare och långsammare. Detta visar ytterligare vikten av att regeringen agerar på det nationella planet och tydliggör den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn.

Riksdagen bör således genom ett tillkännagivande anmoda regeringen att vidta åtgärder så att den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn tydliggörs. Därmed blir motion 2005/06:N14 (fp) helt tillgodosedd i berörd del och tillstyrks.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Framställningen

Framställning 2005/06:RRS6 Riksrevisionens styrelses framställning angående bolagiseringen av Statens järnvägar:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen, i samband med eventuella framtida ombildningar av statlig verksamhet till bolag, säkerställer att bildandet av statliga bolag styrs av transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen, i samband med eventuella framtida ombildningar av statlig verksamhet till bolag, kapitaliserar de nybildade bolagen långsiktigt.

Följdmotioner

2005/06:N14 av Eva Flyborg m.fl. (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att säkerställa att transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser finns på plats redan initialt vid ombildningar av statlig verksamhet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att kapitalisera statliga bolag långsiktigt.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utveckla nomineringsprocessen för bolagsstyrelser.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att styra statliga bolag med aktiebolagsrättsligt giltiga direktiv.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att tydliggöra den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om den formlösa styrningen av SJ och övriga statliga bolag.

2005/06:N15 av Per Bill m.fl. (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om bolagiseringen av Statens järnvägar

BILAGA 2

Trafikutskottets yttrande 2005/06:TU2y

Riksrevisionens styrelses framställning angående bolagiseringen av Statens järnvägar

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har den 29 november 2005 gett trafikutskottet tillfälle att yttra sig över Riksrevisionens styrelses framställning 2005/06:RRS6 angående bolagiseringen av Statens järnvägar tillsammans med eventuella följd-motioner. Med anledning av framställningen har två motionsförslag väckts, nämligen motion 2005/06:N14 av Eva Flyborg m.fl. (fp) och motion 2005/06:N15 av Per Bill m.fl. (m).

Enligt riksdagsordningen bereder trafikutskottet ärenden om järnvägar och järnvägstrafik. Trafikutskottet begränsar därmed sitt yttrande till de delar av framställningen och motionerna som behandlar bolagiseringen av Statens järnvägar och järnvägssektorns reglering.

Bakgrund

Riksdagens ställningstagande år 2000 till bolagisering av Statens järnvägar

Riksdagen beslutade den 31 maj 2000 att affärsverket Statens järnvägar skulle ombildas till aktiebolag (prop. 1999/2000:78, bet. 1999/2000:TU11, rskr. 1999/2000:238). Följande år, år 2001, skapades de statliga järnvägsbolagen SJ AB som sköter persontrafik, Green Cargo AB som hanterar godstrafik och holdingbolaget AB Swedcarrier med dotterbolag som bl.a. svarar för tågunderhåll och järnvägsfastigheter.

Trafikutskottet konstaterade i det betänkande som låg till grund för bolagiseringen att de institutionella förutsättningarna för järnvägstrafik sedan år 1988, då beslutet togs att överföra ansvaret för järnvägens infrastruktur från affärsverket SJ till Banverket, hade förändrats i viktiga hänseenden. Med den utveckling mot ökad konkurrens inom järnvägstrafiken som inletts och som kunde förväntas fortsätta var det enligt utskottets mening naturligt att SJ gavs samma institutionella förutsättningar att konkurrera

som de privata operatörerna. SJ:s ställning som affärsverk kunde enligt utskottets uppfattning ses som en hämmande faktor, eftersom beslutsfattandet inom ett affärsverk generellt sett är mer komplicerat och långdraget än inom verksamhet som drivs i bolagsform.

Trafikutskottet framhöll vidare behovet av att tillförsäkra SJ likvärdiga konkurrensvillkor och bättre möjlighet för affärsmässig drift. Ombildning av SJ till ett eller flera aktiebolag var enligt utskottets mening en nödvändig åtgärd, inte bara för att skapa jämlika konkurrensvillkor för trafikoperatörerna, utan också för att den samlade järnvägssektorn framgångsrikt skall kunna möta konkurrensen från andra trafikslag, t.ex. flyg- och busstrafik.

Utskottet framhöll vidare att riksdagen tidigare beslutat om att bolagisera fem av de tidigare åtta affärsverken, bl.a. Televerket år 1993 och Postverket år 1994. Det fanns därmed enligt utskottets uppfattning stora kunskaper om effekterna av att bolagisera statlig affärsverksamhet. Utskottet förutsatte att den arbetsgrupp som enligt regeringens planer skulle tillsättas för att genomföra ombildningen av SJ tillvaratog dessa tidigare vunna erfarenheter.

Regeringens redovisning år 2002 av bolagiseringens genomförande

Regeringen har i skrivelse 2001/02:141 Redogörelse för bolagiseringen av affärsverket Statens järnvägar lämnat en redovisning av hur riksdagsbeslutet genomförts. I skrivelsen anges att syftet med den genomförda ombildningen av affärsverket Statens järnvägar till aktiebolag var att skapa verksamheter som bättre tillgodosåg kundernas krav på service, ge koncernen en enhetlig juridisk struktur, underlätta effektivisering och rationalisering samt möjliggöra en anpassning av verksamheten till den fortgående internationaliseringen inom transportmarknaden. Vägledande vid omorganisationen angavs fyra principer vara, nämligen konkurrensneutralitet, fokusering på kärnverksamheten, insyn i verksamheten samt möjligheter till god framtida styrning och kontroll.

Med anledning av skrivelsen konstaterade trafikutskottet i sitt betänkande våren 2002 (bet. 2001/02:TU14) att det är viktigt att ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem åstadkoms i enlighet med det av riksdagen beslutade transportpolitiska målet. Detta förutsätter bl.a. en konkurrenskraftig järnvägstrafik för både personer och gods. Järnvägens infrastrukturer måste utvecklas och järnvägstrafiken anpassas till kundernas behov. Trafiken måste också vara företagsekonomiskt lönsam för järnvägsoperatörerna.

Trafikutskottet erinrade vidare om att målet med bolagiseringen av SJ var att skapa effektiva och lönsamma järnvägsföretag som kan konkurrera på samma villkor som övriga operatörer på marknaden och som kan garantera kunderna en bra och prisvärd service inom järnvägstransportområdet, samtidigt som de kan ge en affärsmässig avkastning på det kapital som ägaren tillskjutit. För det första verksamhetsåret, 2001, konstaterade dock utskottet att såväl SJ AB som Green Cargo AB visade ekonomiska under-

skott. Utskottet noterade också att företagens skuldsättningsgrader hade ökat. SJ AB redovisade exempelvis en soliditet på 8,7 %, vilket enligt bolagets årsredovisning för år 2001 innebar en hög finansiell risk.

Trafikutskottet framhöll mot denna bakgrund att fortsatta underskott för-sämrrar företagens utvecklingsmöjligheter och riskerar på sikt även företagens möjligheter att fortleva utan kapitaltillskott. Med hänsyn till de omfattande investeringar som sker i järnvägssystemet krävs järnvägsföretag med goda möjligheter att investera för framtiden för att möta en ökad efterfrågan. Utskottet underströk mot denna bakgrund att det är angeläget med en omsorgsfull uppföljning och utvärdering av de nya SJ-företagens ekonomiska utveckling.

Åtgärder år 2003 för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB

Riksdagen beslöt i juni 2003 om åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ (prop. 2002/03:86, bet. 2002/03:NU13). Bakgrunden var att SJ hade förbrukat mer än hälften av det registrerade aktiekapitalet och att aktiekapitalet, i enlighet med bestämmelser i aktiebolagslagen, måste vara återställt senast den 15 september 2003. Åtgärderna omfattade bl.a. ett tillskott om högst 1 855 miljoner kronor och en låneram i Riksgäldskontoret om 2 000 miljoner kronor under perioden 2004–2007.

Till grund för riksdagsbeslutet låg bl.a. ett yttrande från trafikutskottet (2002/03:TU7y) där utskottet framhöll att staten har ett transportpolitiskt ansvar för att en hållbar transportutveckling byggd på en väl fungerande järnvägstrafik skall kunna uppnås i landet i enlighet med det transportpolitiska beslut riksdagen fattade år 1998. Staten har också som ägare ett särskilt ansvar för att SJ AB skall kunna fullgöra sina uppgifter mot landets tågresenärer och kunder. Det vore därför enligt utskottets mening inte hållbart att försätta SJ AB i likvidation. Trafikutskottet underströk vidare vikten av att åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB görs med utgångspunkt från resenärernas intresse, de transportpolitiska effekterna samt statsfinansiella och andra ekonomiska hänsyn. Valet av åtgärder för att rekonstruera SJ bör vidare stå i samklang med de ställningstaganden som kan bli följden av den pågående järnvägsutredningen som har till uppgift att bl.a. analysera möjliga utvecklingsvägar för såväl person- som godstrafiken på järnväg.

Liksom trafikutskottet delade näringsutskottet regeringens bedömning att åtgärder måste vidtas för att reda upp den ekonomiska krisen i SJ. Framtidsutsikterna för järnvägen som sådan var enligt näringsutskottet goda, och därmed bör det finnas förutsättningar för att SJ som företag skall kunna få en gynnsam utveckling, anförde utskottet. Med hänvisning till den s.k. marknadsekonomiska investerarprincipen ansåg regeringen att de föreslagna åtgärderna inte var att betrakta som statsstöd i EG-fördragets mening. Näringsutskottet fann ingen anledning att ifrågasätta denna bedömning. Syftet med åtgärderna var att SJ – när företagets finansiella ställning har stärkts – skulle ge utdelning till staten. Staten agerade alltså på motsva-

rande sätt som en privat investerare med en långsiktig syn på sitt ägande skulle ha agerat. När det gäller frågan om risken för att åtgärderna skall leda till konkurrenssnedvridning underströk näringsutskottet att SJ självfallet inte skall inta någon särställning på de marknader där andra tågoperatörer är verksamma – SJ och andra transportföretag omfattas av samma strikta konkurrensregler. Avkastningskraven skall upprätthållas.

Riksrevisionens styrelses framställning

Riksrevisionen har granskat bolagiseringen av Statens järnvägar, med inriktning på förfarings sättet vid planeringen och genomförandet av ombildningen samt därpå följande uppföljning och ägarstyrning. Resultatet har redovisats i granskningsrapporten Bolagiseringen av Statens järnvägar (RiR 2005:11).

Av rapporten framgår att förberedelserna för bolagiseringen av Statens järnvägar var otillräckliga och att ansvarförhållandena var otydliga. Enligt Riksrevisionen genomfördes bolagiseringen med en kombination av formlös styrning, otydliga uppdrag till centrala aktörer och dubbla roller för Näringsdepartementets bolagsförvaltare. Av rapporten framgår också att de nybildade bolagen fick ogynnsamma villkor och att betydande kapitaltillskott blev nödvändiga kort tid efter bolagiseringen.

Riksrevisionens styrelse har mot denna bakgrund riktat en framställning till riksdagen – Riksrevisionens styrelses framställning angående bolagiseringen av Statens järnvägar, 2005/06:RRS6 – där man anser att granskningens iakttagelser är väsentliga och att de ger ytterligare stöd för de förslag som styrelsen tidigare framfört rörande regeringens styrning av statliga bolag. Styrelsen framhåller dessutom vikten av att riksdagen i samband med beslut om bolagiseringar får tillförlitlig information om de nya bolagens kapitalbehov som grund för sina ställningstaganden.

Styrelsen föreslår i sin framställning att riksdagen begär att regeringen, i samband med eventuella framtida ombildningar av statlig verksamhet till bolag, säkerställer att bildandet av statliga bolag styrs av transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser samt att regeringen kapitaliserar de nybildade bolagen långsiktigt.

Motionsförslag

Eva Flyborg m.fl. (fp) framhåller i motion 2005/06:N14 att Folkpartiet ställer sig bakom Riksrevisionens rekommendationer i rapporten Bolagiseringen av Statens järnvägar (RiR 2005:11). Det innebär att regeringen bör säkerställa att transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser finns på plats redan initialt vid ombildningar och kapitalisera statliga bolag långsiktigt. Vidare bör enligt motionen regeringen utveckla nomineringsprocessen, styra statliga bolag med aktiebolagsrättsligt giltiga direktiv och

tydliggöra den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn. Dessutom lyfter Folkpartiet i sin följdmotion fram att regeringens sätt att hantera bolagiseringen av SJ och styra bolaget följer samma formlösa mönster som styrningen av andra statliga bolag, exempelvis Vattenfall.

Per Bill m.fl. (m) anger i motion 2005/06:N15 under rubriken *Vad var det vi sade* att Riksrevisionen ännu en gång uppmärksammat regeringens försumlighet som ägare. Bolagiseringen anges som inte helt lyckad. Bolagens verksamhet och organisation har ifrågasatts av resenärer, kunder, leverantörer, konkurrenter m.fl. Resultatutvecklingen har också varit så svag att SJ AB redan ett år efter bolagiseringen tvingades att upprätta en kontrollbalansräkning. Enligt motionärerna har brister i Näringsdepartementets ägarförvaltning spelat en viktig roll för misslyckandet. Ägarförvaltningen påskyndade på eget initiativ bolagiseringen och försåg inte bolagen med tillräckligt kapital. Preciserade och dokumenterade uppdrag från ägarförvaltningen till de olika aktörerna saknas. Inte heller tog ägarförvaltningen till sig den kritik som utomstående konsulter förde fram. Listan på brister från ägarförvaltningen kan göras mycket längre. Detta är ytterligare en indikation på det olämpliga i att omfattande ekonomisk verksamhet bedrivs inom ramen för statliga bolag. Enligt motionärerna måste regeringen uppmärksamma detta.

Trafikutskottets ställningstagande

Trafikutskottet konstaterar att framställningen från Riksrevisionens styrelse och aktuella motionsförslag i huvudsak innehåller förslag av generell karaktär om formerna och utövandet av statligt ägande. Enligt riksdagsordningen bereder trafikutskottet ärenden om järnvägar och järnvägstrafik medan näringsutskottet ansvarar för bl.a. statlig företagsamhet. Det innebär enligt utskottets mening att styrelsens förslag samt anknytande motionsyrkanden i första hand faller utanför trafikutskottets beredningsområde. Utifrån de utgångspunkter som trafikutskottet har att bereda har dock utskottet inget att erinra mot Riksrevisionens styrelses förslag och motionerna 2005/06:N14 (fp) yrkandena 1 och 2 samt motion 2005/06:N15 (m).

I motion 2005/06:N14 (fp) finns ett yrkande om att tydliggöra den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn (yrkande 5). Utskottet vill med anledning härav nämna att järnvägssektorns reglering på senare tid har omformats och blivit föremål för en rad utredningar. Ett beredningsarbete pågår vidare inom EU om det s.k. tredje järnvägspaketet där frågor om marknadstillträde för olika tågoperatörer behandlas. Som ett led i detta arbete har under hösten 2005 EU-ländernas transportministrar enats om att bl.a. öppna marknaden för internationell persontrafik fr.o.m. år 2010. Vidare kan nämnas att regeringen till våren 2006 har aviserat en transportpolitisk proposition där järnvägssektorn förutses komma att få ett stort utrymme. Det handlar bl.a. om marknadstillträde och fordonsförsörjning. I

detta sammanhang förväntas utskottet behandla en rad motionsförslag från den allmänna motionstiden hösten 2005 om den framtida regleringen inom järnvägsområdet. Utskottet delar motionärernas önskemål om att den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn bör vara tydlig. Med hänsyn till de ofta långsiktiga investeringar som krävs för att utveckla järnvägstrafiken är det angeläget att också långsiktiga spelregler läggs fast. Med hänvisning till riksdagens förestående behandling senare under våren 2006 om olika transportpolitiska frågor och järnvägssektorns reglering bör dock enligt utskottets mening den aktuella motionen inte nu bli föremål för något initiativ från riksdagens sida. Utskottet föreslår därför att näringsutskottet avstyrker motion 2005/06:N14 (fp) yrkande 5.

Vad gäller de övriga yrkandena i motion 2005/06:N14 (fp) konstaterar trafikutskottet att dessa faller utanför utskottets beredningsområde. Trafikutskottet avstår därför från att yttra sig i denna del, dvs. yrkandena 3, 4 och 6.

Med hänsyn till att såväl Riksrevisionens styrelses förslag som motionerna grundar sig på en bolagisering som skett inom utskottets beredningsområde vill utskottet i ärendet avslutningsvis tillföra följande. Trafikutskottet underströk i samband med bolagiseringen att det var angeläget med en omsorgsfull uppföljning och utvärdering av de nya SJ-företagens ekonomiska utveckling. Utskottet ansåg att med hänsyn till de omfattande investeringar som sker i järnvägssystemet krävs järnvägsföretag med goda möjligheter att investera för framtiden och möta en ökad efterfrågan. Utskottet konstaterar därmed med tillfredsställelse att Riksrevisionen har utfört en granskning som ligger i linje med utskottets tidigare ställningstagande.

Som Riksrevisionen redovisat har förutsättningarna för ombildningen av Statens järnvägar på ett väsentligt sett förändrats i förhållande till vad som angavs i samband med riksdagsbeslutet. Det gäller inte minst det kapitaltillskott som fick skjutas till år 2003. En annan förändring från vad som angavs vid bolagiseringen är att det kvarvarande affärsverket Statens järnvägar, till skillnad från tidigare utgångspunkt om avveckling, nu har fått nya uppgifter och bedöms komma att finnas kvar tills vidare. Andra frågor som inte fick tillräcklig belysning i samband med bolagiseringen är fordonsansaffning och ansvar för järnvägsstationerna. Enligt utskottets mening har dock syftet med den genomförda ombildningen av affärsverket Statens järnvägar till aktiebolag i huvudsak uppfyllts, nämligen att skapa verksamheter som bättre tillgodoser kundernas krav på service, att ge koncernen en enhetlig juridisk struktur, att underlätta effektivisering och rationalisering samt att möjliggöra en anpassning av verksamheten till den fortgående internationaliseringen inom transportmarknaden. I sammanhanget kan också hänvisas till att utvecklingen på järnvägsområdet under de senaste åren i flera avseenden har varit positiv med ökad effektivitet, fler tågresenärer, utveckling av nya tågprodukter och stärkt konkurrenskraft för järnvägssektorn.

Stockholm den 31 januari 2006

På trafikutskottets vägnar

Claes Roxbergh

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Claes Roxbergh (mp), Carina Moberg (s), Elizabeth Nyström (m), Jarl Lander (s), Krister Örnfjäder (s), Claes-Göran Brandin (s), Jan-Evert Rådström (m), Runar Patriksson (fp), Sven Bergström (c), Kerstin Engle (s), Karin Svensson Smith (-), Börje Vestlund (s), Johan Löfstrand (s), Christer Winbäck (fp), Tuve Skånberg (kd), Karin Thorborg (v) och Ulla Löfgren (m).

Särskilt yttrande

Bolagisering av Statens järnvägar (v)

Karin Thorborg (v) anför:

Vänsterpartiet var det enda politiska parti i riksdagen som år 2000 sa nej till SJ:s bolagisering. Vi befarade att bolagiseringen skulle ge det svenska folket sämre möjligheter till inflytande. Med de växande kraven på företagsekonomisk vinst bedömde vi att möjligheterna att styra verksamheten mot de transportpolitiska målen och att driva omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle skulle minska. Vi konstaterade också att förslaget om bolagisering av SJ hade lagts fram med kort varsel och utan att ha föregåtts av någon mer omfattande offentlig debatt.

Vi kan i efterhand konstatera att vi i allt väsentligt har fått rätt. Beslutet var förhastat. Beslutet borde ha föregåtts av en opartisk konsekvensutredning där det klargjorts hur ett bolagiseringsbeslut förhöll sig till de transportpolitiska målen, och en belysning borde ha skett av bolagiseringens följder för bl.a. miljö, demokrati, glesbygdstrafik och det totala tågtrafikarbetet.