

Motion till riksdagen 2005/06:N14

av Eva Flyborg m.fl. (fp)
med anledning av framst. 2005/06:RRS6

Riksrevisionens styrelses framställning angående bolagiseringen av Statens järnvägar

Förslag till riksdagsbeslut

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.

Inledning

Riksrevisionen har granskat bolagiseringen av Statens järnvägar och funnit att förberedelserna för bolagiseringen var otillräckliga och att ansvarsförhållandena var otydliga. Enligt Riksrevisionen genomfördes bolagiseringen med en kombination av formlös styrning, otydliga uppdrag till centrala aktörer och dubbla roller för Näringsdepartementets bolagsförvaltare. Folkpartiet har redan tidigare kritiserat bolagiseringen av SJ liksom statens övriga styrning av sina bolag och anser att det är ytterst viktigt att regeringen tar intryck av denna kritik.

I motionen nedan återges den kritik som Riksrevisionen riktar mot regeringen för felsteg under bolagiseringen av SJ. Folkpartiet delar denna kritik.

Fel! Okänt namn på

Flera felsteg under bolagiseringen av SJ

Formlös styrning och bristfällig dokumentation

Den formlösa styrning 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.

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 egna väsentliga 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.

Otydliga ansvarsförhållanden

Preciserade och dokumenterade uppdrag från ägarförvaltningen till de olika aktörerna i beredningen av bolagiseringen saknas i allt väsentligt. Såväl enheten för statligt ägande inom Näringsdepartementet som den arbetsgrupp inom samma departement med företrädare för andra berörda departement och affärsverket SJ arbetade utan specificerade uppdrag.

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.

Ansvar 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 förbättrats väsentligt om styrelserna i de nya bolagen hade tillsatts i god tid för att kunna agera som tydliga parter och mottagare i ombildningen.

Ogynnsamma villkor för de nya bolagen

Vidare drar Riksrevisionen 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 uttalade ambition är att skapa långsiktiga lösningar.

God uppföljning men otydlig ägarstyrning

Riksrevisionen drar också slutsatsen att den uppföljning som skett i allt väsentligt varit tillfredsställande men att ägarstyrningen i samband med och efter bolagsbildningen inte varit adekvat. Relevant och utförlig information har lämnats av järnvägsbolagen. Ägarförvaltningen har dock i många fall inte agerat med den skyndsamhet och tydlighet som borde ha föranletts av den information man haft eller fått tillgång till. Ägarstyrningen har inte varit tillräckligt tydlig när det gäller vilka mål som bolagen ska uppfylla. Ägarstyrningen har inte heller utformats så att den fått aktiebolagsrättslig giltighet genom beslut på bolagsstämma.

Begränsade möjligheter till ansvarsutkrävande

Den formlösa styrningen av järnvägsbolagen, frånvaron av dokumentation, otydliga uppdrag till centrala aktörer samt Näringsdepartementets bolagsförvaltares 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. Den interna kontrollen mellan ägarförvaltningen och järnvägsföretagen har varit mycket svag. Insyn och kontroll av hur ägarförvaltningen faktiskt agerat har reducerats. Möjligheterna till ansvarsutkrävande är därför begränsade.

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.

Fel! Okänt namn på

Eventuellt statsstöd

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

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 moment som medfört en fördröjning av omställningsprocessen till långsiktiga och effektiva transportlösningar.

Avslutande rekommendationer

Riksrevisionen avslutar sin granskning med följande rekommendationer till regeringen, rekommendationer som Folkpartiet ställer sig helt bakom. Regeringen bör:

- 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.

Utöver detta vill Folkpartiet även lyfta fram att regeringens sätt att hantera bolagiseringen av SJ och styra bolaget därefter följer samma formlösa mönster som styrningen av andra statliga bolag, exempelvis Vattenfall. Detta är en brist som vi kritiserat i tidigare motioner.

Allt detta bör riksdagen ge regeringen tillkänna.

Stockholm den 30 november 2005

Eva Flyborg (fp)

Yvonne Ångström (fp)

Nyamko Sabuni (fp)