



Vissa frågor om SJ AB och Green Cargo AB

Till trafikutskottet

Den 9 april 2013 beslutade trafikutskottet att bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över motioner från allmänna motionstiden 2012 om bl.a. SJ AB:s ekonomiska mål. Finansutskottet har valt att avgränsa sitt yttrande till ärendets budgetmässiga aspekter och principiella aspekter som rör förvaltningen av statens ägande samt frågan om eventuellt statsstöd. Med budgetmässiga aspekter avses här i huvudsak potentiella effekter på statsbudgeten av ändrade ekonomiska mål samt beslutsordningen enligt rambeslutsmodellen.

Utskottets överväganden

Motionerna

I motion 2012/13:T236 yrkande 1 anför Stina Bergström m.fl. (MP) att SJ bör få ett samhällsuppdrag. Enligt motionärerna bör SJ planera och ansvara för en utvecklad tågtrafik med hög punktlighet och kvalitet mellan alla delar av Sverige och huvudorterna i våra grannländer. På sikt bör de statliga tågbolagen kunna samsas om en europeisk tidtabell mellan större städer. Motionärerna menar att det är naturligt att SJ ska förnyas och utvecklas för att vara stommen i det svenska nationella järnvägsnätet och vår länk till grannländerna. Det integrerade företags styrka är att det har ansvar för optimeringen av hela systemet, i synnerhet vad gäller persontrafiken. I yrkande 2 konstaterar motionärerna att det enda krav som SJ:s ägare staten ställer på bolaget är att det ska gå med vinst. Detta går, menar motionärerna, stick i stäv med både de transportpolitiska och de klimatpolitiska målen samt missgynnar ofta resenärens behov. Motionärerna anser att det ska vara enkelt att åka tåg och att resenärernas behov ska sättas i centrum. Därför bör, menar motionärerna, SJ:s vinstutdelningskrav tas bort och vinsten i stället återinvesteras i verksamheten.

I partimotion 2012/13:T320 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 10 konstaterar motionärerna att SJ:s avkastningskrav leder till starkt fokus på att skapa vinst. SJ tvingas se till marknadsandelar och konkurrera med bl.a. flyget om höginkomstresenärer, där män dominerar. Det leder enligt motionärerna till att kvinnors, ungdomars och pensionärens behov prioriteras ned. Motionärerna framför vidare att avkastningskravet missgynnar den regionala utvecklingen eftersom SJ prioriterar bort lågtrafikerade sträckor. Om SJ inte hade haft ett avkastningskrav och höga lönsamhetsmål skulle SJ kunna sänka priserna på biljetter eller enklare reinvestera i nya tåg och vagnar, vilket i sin tur skulle bidra till att fler kan åka kollektivt och till att miljö- och klimatpåverkan minskar. Motionärerna yrkar därför att SJ AB:s avkastningskrav till ägaren staten avskaffas och att lönsamhetsmålet sänks.

I motion 2012/13:T394 anför Olle Thorell m.fl. (S) att väl fungerande järnvägstransporter med hög kapacitet och tillförlitlighet är en förutsättning för att vårt moderna samhälle ska fungera. Motionärerna påminner om att det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet, och de framför att SJ är det viktiga verktyget för att uppnå detta. Motionärerna invänder vidare mot att dagens styrning av SJ endast är baserad på finansiella målsättningar, vilket inte är rimligt sett till att bolaget är en del av den grundläggande samhällsliga infrastrukturen. Motionärerna vill se en tydligare styrning av SJ och en bredare definition av företags målsättningar. Enligt motionärerna bör

ett genomgående tema i styrningen av SJ vara ett enkelt, prisvärt och pålitligt resealternativ, och bolaget bör aktivt medverka till att uppnå de transportpolitiska målsättningar som fastställts av riksdagen och regeringen. Vidare anges i motionen att SJ ska ha en prispolitik i fråga om biljetter som gör att de kan vinna marknadsandelar från andra transportslag. Mot denna bakgrund yrkas i motionen att SJ ska ges ett tydligt samhällsuppdrag.

I kommittémotion 2012/13:T477 av Anders Ygeman m.fl. (S) framförs i yrkande 5 att SJ AB:s ägardirektiv måste ses över för att få bolaget att drivas utifrån ett mer samhällsnyttigt perspektiv än det rent företagsekonomiska. Motionärerna menar att om man sparar in på bemanning och underhåll riskerar man dyra bakslag som går ut över punktligheten. Motionärerna anser att SJ AB ska sätta resenärens upplevelse i centrum och utvecklas till ett av de ledande tågbolagen i Europa. I yrkande 6 konstateras att det statligt ägda Green Cargo AB är ett viktigt verktyg för att driva och utveckla godstrafiken på järnväg. Motionärerna menar därför att det finns anledning att se över ägardirektiven för att få Green Cargo att arbeta än mer med innovativa och hållbara logistiklösningar.

Kompletterande information

Regeringens förvaltning av statens ägande

Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta statens ägande i bolag så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt uttryckta samhällsuppdragen utförs väl (se budgetpropositionen för 2013 utg.omr. 24).

De ekonomiska målen för SJ och Green Cargo

SJ AB är ett helägt statligt bolag. Av regeringens redogörelse för 2012 för företag med statligt ägande framgår mål och utdelningspolicy för SJ AB (skr. 2011/12:140). Ägarens långsiktiga finansiella målsättning för SJ är en soliditet på 30 procent och en avkastning på eget kapital på 10 procent. Ordinarie utdelning ska uppgå till en tredjedel av årets vinst då soliditetsmålet har uppnåtts. Därutöver ska extra utdelning ske om detta krävs för att uppnå en effektiv kapitalstruktur. Under 2012 uppgick enligt SJ:s årsredovisning soliditeten till 51,1 procent och avkastningen på eget kapital till 10,3 procent. I förslaget till vinstdisposition föreslår styrelsen att SJ för räkenskapsåret 2012 ska lämna en utdelning på totalt 157 miljoner kronor till aktieägaren, dvs. till staten.

Också Green Cargo ägs till 100 procent av svenska staten. Den långsiktiga finansiella målsättningen för Green Cargo är en soliditet på 30 procent och en avkastning på eget kapital på 10 procent. Ordinarie utdelning ska uppgå till hälften av årets vinst efter skatt då soliditetsmålet har uppnåtts. Enligt årsredovisningen för 2012 uppgick soliditeten till 36 procent och avkastningen på eget kapital till 35 procent. Ingen vinstutdelning föreslås av styrelsen för räkenskapsåret 2012.

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 24 s. 71) skriver regeringen att ett viktigt verktyg i ägarstyrningen är att fastställa ekonomiska mål för de statligt styrda bolagen. Syftet med målen är att förbättra värdeutvecklingen genom att bolagets lönsamhet, effektivitet och risknivå löpande mäts, följs upp och utvärderas. För att säkerställa att alla bolag har relevanta mål kommer regeringen att inom tre år ha gått igenom de ekonomiska målen för de bolag som sorterar under Finansdepartementet. Enligt uppgift från Finansdepartementet kommer beredning av SJ AB:s ekonomiska mål att påbörjas under våren.

Bestämmelser om statsstöd

Bestämmelser om statsstöd finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) i artiklarna 107–109. Artikel 107.1 innehåller ett generellt förbud mot statligt stöd. Av artikel 107.2 och 107.3 framgår emellertid att statligt stöd i vissa fall är eller kan vara förenligt med den inre marknaden och i så fall tillåtet. Det gäller t.ex. stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter under vissa förutsättningar eller stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen till vissa regioner under särskilt angivna förutsättningar.

I artikel 107.1 anges att om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Enligt Statsstödsutredningens betänkande Olagligt statsstöd (SOU 2011:69 s. 78) avses med överföring inte enbart direkta överföringar av offentliga medel utan även exempelvis avståenden från krav. Exempel på åtgärder som ansetts som stöd är direkta bidrag, räntesubventioner, försäljning eller köp till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott, avstående från fordringar och skattelättnader. I sitt betänkande pekar Statsstödsutredningen även på att det inte krävs att en medlemsstat har en önskan att stödja ett företag genom en viss åtgärd för att det ska kunna vara fråga om stöd enligt artikel 107.1 (s. 80).

Frågan om avkastningskrav på SJ behandlades i ett interpellationssvar i april 2011 av statsrådet Peter Norman med anledning av en interpellation (ip. 2010/11:322) av Marie Nordén (S). Statsrådet konstaterade bl.a. att SJ har ett marknadsmässigt avkastningskrav och att ett frångående av krav på marknadsmässig avkastning kunde leda till statsstödsproblematik.

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet har valt att avgränsa sitt yttrande till ärendets budgetmässiga aspekter och principiella aspekter som rör förvaltningen av statens ägande samt frågan om eventuellt statsstöd. Med budgetmässiga aspekter avses här i huvudsak potentiella effekter på statsbudgeten av ändrade ekonomiska mål samt beslutsordningen enligt rambeslutsmodellen.

I de här aktuella motionerna finns förslag som på olika sätt berör ändringar av de ekonomiska målen för SJ, antingen genom att sänka avkastningskravet på bolaget eller genom att ändra principerna för vinstutdelning till staten. De ekonomiska målen utformning och uppföljning är centrala i ägarstyrningen. Utskottet har noterat att regeringen i budgetpropositionen för 2013 anger att man avser att gå igenom de ekonomiska målen för de bolag som sorterar under Finansdepartementet, däribland SJ. Syftet är att säkerställa att alla bolag har relevanta mål.

Utskottet vill först säga något om effekterna på statsbudgeten av ändrade avkastningskrav och vinstutdelningsprinciper. Avkastningen kan beräknas som kvoten mellan ett bolags nettoresultat och (justerat) eget kapital. En minskad avkastning kan därmed uppnås genom minskat resultat (som minskar underlaget för vinstutdelning till ägaren) eller ökat eget kapital (som kan åstadkommas exempelvis genom mindre utdelningar). Effekten på statsbudgeten till följd av lägre avkastningskrav uppkommer således genom att den potentiella utdelningen till aktieägarna, dvs. staten, minskar. Detta skulle synas i statsbudgeten under inkomsttitel 2000 Inkomster av statens verksamhet, som bl.a. inkluderar utdelningar från statens aktieinnehav. Allt annat lika skulle därmed också statsbudgetens saldo försvagas med motsvarande summa som den minskade utdelningen. Här ska tilläggas att det i allmänhet torde finnas en viss fördröjning innan en beslutad ändrad målsättning om avkastningen slår igenom i form av exempelvis lägre vinst och utdelning och därigenom får effekt på statsbudgeten.

De aktuella motionsförslagen har, som framgått, potentiella effekter på statsbudgetens inkomstsida. Här vill utskottet påminna om att riksdagens beslut om beräkningen av inkomsterna i statens budget är en del i det s.k. rambeslutet, där också beslutet om ramarna för samtliga utgiftsområden ingår. Rambeslutet innebär att riksdagen genom ett och samma beslut tar ställning till samtliga utgiftsramar och till inkomstberäkningen. Den sistnämnda beräknas utifrån det befintliga regelverket för inkomstsidan samt utifrån förslag om ändringar i detta regelverk. Finansutskottet har tidigare i ett yttrande till socialförsäkringsutskottet behandlat intentionerna bakom rambeslutsmodellen när det gäller inkomstsidan (se yttr. 2006/07:FiU3y). Utskottet anser att det är viktigt att riksdagen håller fast vid de intentioner som fanns i Riksdagsutredningens förslag vid reformeringen av budgetprocessen och vid ambitionen att koordinera budgetens inkomst- och utgiftssidor. Inkomstramen skulle enligt Riksdagsutredningen betraktas som ett slags regelram.

De motionsförslag som här är aktuella är formulerade som tillkännagivanden till regeringen om att göra vissa ändringar i ägardirektiven för statliga bolag som SJ och Green Cargo. Förslagen är inte tidsbestämda. Som framgått ovan påverkar ändrade avkastningskrav och vinstutdelningsprinciper statsbudgetens inkomster. Det betyder att sådana förändringar, om de påverkar inkomsterna för budgetåret, bör beaktas i inkomstberäkningen inom ramen för den årliga budgetprocessen.

Utskottet vill också betona att statliga bolags avkastningskrav inte i första hand ska ses utifrån ett budgetpolitiskt perspektiv utan utifrån perspektivet att de statligt ägda företagen ska styras på ett sådant sätt att den långsiktiga värdeutvecklingen för bolagen blir den bästa möjliga. Detta är särskilt viktigt då de statligt ägda bolagen representerar stora ekonomiska värden, vilket ställer krav på en väl utformad och professionell styrning av bolagen, med en klar ansvarsfördelning mellan ägaren och bolagen. Erfarenhetsmässigt har krav på effektivitet, lönsamhet och marknadsmässighet varit av central betydelse för god företagsstyrning och ett långsiktigt värdeskapande. Konkurrensutsatta statligt ägda bolag bör således inte ges en särställning på de marknader där de är verksamma utan bör omfattas av normala strikta konkurrensregler, där väl avvägda avkastningskrav upprätthålls, för att skapa så jämlika förutsättningar för alla aktörer som möjligt.

Med anledning av motionsförslagen om att ändra SJ:s avkastningskrav anser utskottet vidare att det i så fall skulle behöva utredas hur sänkta avkastningskrav skulle förhålla sig till gällande statsstödsregler. Som utskottet tagit upp under avsnittet Kompletterande information kan ett frångående av krav på marknadsmässig avkastning eventuellt vara i strid med EU:s statsstödsregler. Utskottet vill påminna om att Sverige, som en öppen exportberoende ekonomi, har all anledning att värna en strikt tillämpning av reglerna om statsstöd, för att främja god konkurrens.

Utskottet har vid upprepade tillfällen, senast i ett yttrande till socialförsäkringsutskottet och även i samband med behandlingen av regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken, framhållit den breda parlamentariska förankring som sedan mitten av 1990-talet finns kring behovet av sunda offentliga finanser och hur det finanspolitiska ramverket ska användas för att uppnå detta (se ytr. 2012/13:FiU10y och bet. 2010/11:FiU42). Den nya budgetprocessen, med bl.a. användningen av rambeslutsmodellen i riksdagen, har varit en starkt bidragande faktor till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet.

Stockholm den 18 april 2013

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Peder Wachtmeister (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Per Åsling (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Anders Sellström (KD), Sven-Olof Sällström (SD), Ardalan Shekarabi (S), Edip Noyan (M), Mats Pertoft (MP), Jacob Johnson (V) och Monica Green (S).

Avvikande meningar

1. Budgetmässiga aspekter (S, MP)

Fredrik Olovsson (S), Jörgen Hellman (S), Bo Bernhardsson (S), Marie Nordén (S), Ardalan Shekarabi (S), Mats Pertoft (MP) och Monica Green (S) anför:

Utskottets majoritet har i sitt yttrande till Trafikutskottet valt att lyfta fram och kommentera en rad olika frågor och perspektiv. Vi menar att det inte i första hand är finansutskottets ansvar att yttra sig över alla dessa.

De aktuella motionsförslagen har, som utskottsmajoriteten påpekar, potentiella effekter på statsbudgetens inkomstsida. Det är därför relevant att påminna om att riksdagens beslut om beräkningen av inkomsterna i statens budget är en del i det s.k. rambeslutet, där också beslutet om ramarna för samtliga utgiftsområden ingår.

De aktuella motionsförslagen är emellertid formulerade som tillkännagivanden till regeringen, och förslagen är inte tidsbestämda. Beslut om ändringar i avkastningskraven tas i samband med de statliga företagens bolagsstämmor. Som framgått ovan påverkar ändrade avkastningskrav och vinstutdelningsprinciper statsbudgetens inkomster. Det betyder att sådana förändringar, om de påverkar inkomsterna för budgetåret, bör beaktas i inkomstberäkningen inom ramen för den årliga budgetprocessen.

Utskottet har vid upprepade tillfällen och i full enighet framhållit den breda parlamentariska förankring som sedan mitten av 1990-talet finns kring behovet av sunda offentliga finanser och hur det finanspolitiska ramverket ska användas för att uppnå detta (se yttr. 2012/13:FiU10y och bet. 2010/11:FiU42). Den nya budgetprocessen, med bl.a. användningen av rambeslutsmodellen i riksdagen, har varit en starkt bidragande faktor till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet.

2. SJ:s avkastningskrav (V)

Jacob Johnson (V) anför:

SJ är av staten skyldig att skapa företagsekonomisk vinst. SJ:s lönsamhetsmål uppgår till 10 procent avkastning på det egna kapitalet. Därutöver har SJ ett avkastningskrav som innebär att staten kräver utdelning till statskassan på 33 procent av den redovisade nettovinsten.

Avkastningskravet leder till starkt fokus på att skapa vinst. SJ tvingas se till marknadsandelar och t.ex. konkurrera med flyget om höginkomstresenärer, där män dominerar. Det gör att kvinnors, ungdomars och pensionärs behov prioriteras ned.

Avkastningskravet missgynnar även den regionala utvecklingen, eftersom SJ tvingas prioritera bort lågtrafikerade sträckor. Många resenärer måste därför välja flyg eller bil i stället. Effekten är helt orimlig om vi vill

minska klimatpåverkan. Om SJ inte hade haft ett avkastningskrav och så höga lönsamhetsmål, skulle SJ kunna sänka priserna på biljetter eller enklare reinvestera i nya tåg och vagnar. Det skulle bidra till att fler kan åka kollektivt och att miljö- och klimatpåverkan minskar. Jag anser därför att SJ AB:s avkastningskrav till ägaren staten avskaffas och att lönsamhetsmålet sänks. Med det sagda förordar jag att trafikutskottet tillstyrker motion 2012/13:T320 (V) yrkande 10.