



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 infrastruktur 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-sämra 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 förfaringssättet 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 befärade 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.