

RiR 2005:11

Bolagiseringen av Statens järnvägar

ISBN 91 7086 044 0

RiR 2005:11

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

Till
Regeringen
Näringsdepartementet

Datum 2005-06-01
Dnr 33-2004-1070

Bolagiseringen av Statens järnvägar

Riksrevisionen har granskat bolagiseringen av Statens järnvägar. Granskningen har inriktats mot planeringen av bolagiseringen av SJ, själva ombildningen och den uppföljning som gjorts av denna.

Företrädare för Regeringskansliet och de statliga järnvägsbolagen har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på utkast till denna revisionsrapport.

I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende efter föredragning av revisionsdirektör *Ulla Andrén* och revisionsdirektör *Eiríkur Einarsson*. Revisionschef *Göran Hyltander* har deltagit i beredningen.

Kjell Larsson

Ulla Andrén

Eiríkur Einarsson

För kännedom:
AB Swedcarrier
Affärsverket Statens järnvägar
Green Cargo AB
SJ AB

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Riksrevisionens granskning	11
1.1 Statens järnvägar och bolagiseringen	11
1.2 Transport- och järnvägspolitiken	12
1.3 Motiv för granskningen	13
1.4 Syfte och revisionsfrågor	14
1.5 Genomförande	15
2 Förberedelserna inför bolagiseringen	17
2.1 Utgångspunkterna och riksdagsbeslutet	17
2.2 Bolagiseringsprocessen	20
2.3 Struktur för bolagen	23
2.4 Beslutsunderlag	25
2.5 Riksrevisionens slutsatser	27
3 Genomförandet av ombildningen till bolag	31
3.1 Ombildningen	31
3.2 Avtal och riktlinjer till bolagen	32
3.3 Kapitalisering	34
3.4 Riksrevisionens slutsatser	38
4 Uppföljning och ägarstyrning efter bolagiseringen	41
4.1 Utvecklingen inom SJ AB	41
4.2 Utvecklingen inom Green Cargo AB	44
4.3 Utvecklingen inom AB Swedcarrier	45
4.4 Ägarstyrning	51
4.5 Riksrevisionens slutsatser	55
5 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	61
Källförteckning	67

Sammanfattning

Affärsverket Statens järnvägar (SJ) bolagiserades år 2001. Då 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. Effekterna av SJ:s bolagisering har inte varit entydigt positiva. De statliga järnvägsbolagen har haft resultatmässiga och andra problem vilka föranlett riksdagen att fatta beslut om åtgärder som bl.a. omfattar kapitaltillskott.

Granskningens inriktning

Riksrevisionen har i denna granskning inriktat sig på bolagiseringsprocessen och hur väl utformad och genomförd den varit för att bidra till långsiktiga och effektiva transportlösningar. Tre frågor har ställts nämligen om förberedelserna för SJ:s bolagisering varit ändamålsenliga för att skapa effektiva och lönsamma järnvägsföretag, om villkoren som gavs vid ombildningen givit de statliga järnvägsföretagen goda affärsmässiga förutsättningar och om uppföljning och ägarstyrning efter bolagiseringen varit adekvat.

Studien har genomförts under perioden november 2004 till april 2005. Experter på området bolagsjuridik och värderingsfrågor har anlåtats för granskningen.

Riksrevisionens slutsatser

Den formlösa styrning¹ som tillämpas av Näringsdepartementet inklusive frånvaron av dokumentation av överväganden, analyser och beslut innebär 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. Följande slutsatser grundas på vad som framkommit av tillgänglig dokumentation och ett stort antal intervjuer.

Riksrevisionen bedömer att förberedelserna för bolagiseringen var ofullständiga och otillräckliga i vissa väsentliga avseenden. Starkt bidragande orsaker till detta var sannolikt att ägarförvaltningen, dvs.

¹ Med formlös styrning avses den styrning som faktiskt ägt rum men som inte dokumenterats i form av fattade beslut.

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.

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.

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. Det kan därför ifrågasättas om det sätt som bolagiseringen genomfördes på står i överensstämmelse med statens ägarpolicy, vars uttalade ambition är att skapa långsiktiga lösningar.

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 den information man haft eller fått tillgång till borde ha föranlett.

Den formlösa styrningen av järnvägsbolagen, frånvaron av dokumentation, otydliga uppdrag till centrala aktörer samt Näringsdepartementets bolagsförvaltares dubbla roller som ägarföreträdare och styrelseledamot innebär sammantaget att rutiner som vanligen används av ledningen för en organisation för att säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt inte finns 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 varför möjligheterna till ansvarsutkrävande är begränsade, också ur ett demokratiskt perspektiv.

Fyra år efter bolagiseringen finns inte klara ställningstaganden från regeringen i olika regleringsfrågor av betydelse för järnvägssektorns utveckling.

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.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen överväger att:

- 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, och
- tydliggöra den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn.

1 Riksrevisionens granskning

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens motiv för att granska bolagiseringen av affärsverket Statens järnvägar. En översikt över de transport- och järnvägspolitiska beslut som föregått bolagiseringsbeslutet ges. Granskningens syfte och genomförande beskrivs.

1.1 Statens järnvägar och bolagiseringen

Statens järnvägar (SJ) är en känd organisation. Omvandlingen av affärsverkets monopolverksamhet till statliga bolag som konkurrerar på järnvägsmarknaden är dock inte så välkänd. Det som till vardags kallas SJ är i dag det statliga bolaget SJ AB som är en kommersiell tågoperatör. SJ AB har ensamrätt att driva lönsam långväga persontrafik, men kör även tåg som upphandlats av Rikstrafiken² och olika länstrafikbolag, s.k. avtalstrafik.

Denna rapport handlar om bolagiseringen av SJ som genomfördes år 2001. Då skapades de statliga järnvägsbolagen SJ AB som sköter persontrafik, Green Cargo AB som hanterar godstrafik och holdingbolaget AB Swedcarrier³ med dotterbolag som bl.a. svarar för tågunderhåll och järnvägsfastigheter.

Riksdagen bemyndigade den 31 maj 2000 regeringen att genomföra ombyggnaden av SJ till aktiebolag.⁴ Av propositionen och utskottsbetänkandet inför riksdagsbeslutet om bolagiseringen framgår att förutsättningarna för järnvägstrafik ändrats med en utveckling mot konkurrens samt att SJ:s ställning som affärsverk sågs som en hämmande faktor för dess möjligheter att verka inom dessa nya förutsättningar. Syftet med bolagiseringen angavs vara att skapa effektiva och lönsamma järnvägsföretag som kunde konkurrera på lika villkor på transportmarknaden.

² Rikstrafiken som inrättades 1999 ska utveckla och samordna interregional kollektiv persontrafik i hela Sverige. Myndigheten ska också upphandla interregional, långväga persontrafik med flyg, tåg, båt, buss, som är samhällsekonomiskt motiverad men företagsekonomiskt olönsam.

³ AB Swedcarrier hade bildats redan 1983 och successivt blivit Statens järnvägars moderbolag för den s.k. Swedcarrierkoncernen som omfattade olika dotterbolag och intressebolag. Holdingbolaget med namnet AB Swedcarrier som skapades den 1 januari 2001 har dock en annan verksamhet än bolaget med samma namn hade fram till denna tidpunkt.

⁴ Prop. 1999/2000:78 Ändrad verksamhetsform för SJ m.m., bet. 1999/2000:TU11 och rskr. 1999/2000:238.

1.2 Transport- och järnvägspolitiken

De första svenska järnvägarna byggdes av privata aktörer som organiserade sig i Enskilda Järnvägar (EJ). Statens järnvägar (SJ) bildades 1856, och vid förra sekelskiftet fanns dubbelt så mycket privat järnväg som statlig. Riksdagen beslutade dock 1939 att staten skulle köpa upp alla järnvägar av betydelse från EJ. Under krigsåren hade SJ i princip all marknad för tunga godstransporter och långväga persontrafik.⁵

År 1988 delades Statens järnvägar upp i det affärsdrivande verket SJ med ansvar för tågtrafiken och Banverket som fick ansvar för infrastrukturen. Järnvägsfastigheterna kom dock huvudsakligen att ligga kvar hos SJ. Genom transport- och järnvägspolitiska beslut år 1988,⁶ 1992,⁷ 1995,⁸ 1998,⁹ 2000,¹⁰ 2001¹¹ och 2004¹² har marknaden successivt omreglerats och liberaliserats. Bolagiseringen av SJ genomfördes den 1 januari 2001.

Riksdagen har beslutat om en transportpolitik vars mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.¹³ I varje län finns en trafik- huvudman¹⁴ där kommuner och landsting svarar för lokal och regional kollektivtrafik. En effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar ska främjas liksom en strävan efter ökad samverkan i transportsystemet.¹⁵

Staten ansvarar för infrastruktur, forskning samt utvecklings- och samordningsarbete inom järnvägsområdet. Dessutom upphandlar Rikstrafiken långväga tågtrafik för ca 400 mnkr årligen. Utöver detta upphandlar trafik- huvudmännen regional och lokal tågtrafik som vanligtvis subventioneras till ca 50 %.

För persontrafik har SJ AB ensamrätt till den trafik som bolaget anser sig kunna bedriva lönsamt. För olönsam trafik har den operatör som staten upphandlat genom Rikstrafiken trafikeringsrätten. Trafikhuvudmännen har rätt

⁵ Tullberg, Maria, 2000. Växelsång. Om organisering för förändring på SJ. Bokförlaget BAS. S. 91 - 92.

⁶ Prop. 1987/88:50 Trafikpolitiken inför 1990-talet, bet. 1987/88:TU19 och rskr. 1987/88:260.

⁷ Prop. 1991/92:30 Ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken, bet. 1991/92:TU21 och rskr. 1991/92:314.

⁸ Prop. 1995/96:92 Nya förutsättningar för järnvägstrafiken, bet. 1995/96:TU12 och rskr. 1995/96:108.

⁹ Prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling, bet. 1997/98:TU10 samt rskr. 1997/98:266 och 1997/98:267.

¹⁰ Prop. 1999/2000:78 Ändrad verksamhetsform för SJ m.m., bet. 1999/2000:TU11 och rskr. 1999/2000:238.

¹¹ Prop. 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem, bet. 2001/02:TU2 och rskr. 2001/02:126.

¹² Prop. 2003/04:123 Järnvägslag, bet. 2003/04:TU14 och rskr. 2003/04:258.

¹³ Prop. 1997/98:56, Transportpolitik för en hållbar utveckling, bet. 1997/98:TU10 samt rskr. 1997/98:266 och 1997/98:267.

¹⁴ Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.

¹⁵ Bet. 1997/98:TU10

att ombesörja persontrafiken lokalt och regionalt i det egna länet och kan efter regeringsbeslut också få trafikeringsrätt i angränsande län. Järnvägsmarknaden för godstrafik är genomgående konkurrensutsatt.

Regeringen svarar kollektivt för beredningsarbete. Inom Regeringskansliet är huvudsakligen två statsråd och tre enheter på Näringsdepartementet engagerade i beredningen av transport- och järnvägspolitiska frågor samt i ägarstyrningen av de statliga järnvägsbolagen. Departementet förbereder investeringsplaner och andra övergripande frågor inom järnvägsområdet och är uppdragsgivare till myndigheterna Banverket, Järnvägsstyrelsen,¹⁶ Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Verket för innovationssystem (Vinnova) och Rikstrafiken.¹⁷

De statliga järnvägsbolagen omfattar i dag SJ AB, Green Cargo AB samt holdingbolaget AB Swedcarrier med dotterbolagen Euromaint AB, Swemaint AB, Jernhusen AB och hälftenägda Nordwaggon AB. Det s.k. restaffärsverket Statens järnvägar förvaltar den egendom och verksamhet som inte avvecklats eller överförs till myndigheter och aktiebolag (se figur 1). Dessa omfattar framför allt förvaltning av leasingåtaganden¹⁸ och av järnvägsfordon som används i statligt upphandlad trafik.

Frågor som rör restaffärsverket Statens järnvägar handläggs av Näringsdepartementets transportpolitiska enhet, till skillnad mot järnvägsbolagen som hanteras av Näringsdepartementets enhet för statligt ägande.

Riksdagen har efter bolagiseringsbeslutet i maj 2000 fattat beslut om kapitaltillskott till SJ AB i juni 2003,¹⁹ om åtgärder för Green Cargo AB i juni 2004²⁰ och om en ny järnvägslag i maj 2004.²¹

1.3 Motiv för granskningen

Effekterna av SJ:s bolagisering har inte varit entydigt positiva. Resenärer och kunder, konkurrenter, leverantörer och anställda har ifrågasatt de nya statliga järnvägsbolagens verksamhet och organisation.

¹⁶ Järnvägsstyrelsen som inrättades den 1 juli 2004 ska förvalta och ha tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen och deras säkerhet samt verka för en effektiv järnvägsmarknad med en sundare konkurrens.

¹⁷ Se not 2.

¹⁸ Leasing innebär att en leasetagare ges rätt att på avtalade villkor under en avtalad period använda en tillgång mot att en avgift betalas till ett leasingbolag. Det finns två former av leasing dvs. operationell leasing och finansiell leasing.

¹⁹ Prop. 2002/03:86 Åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB, bet. 2002/03:NU13 och rskr. 2002/03:243.

²⁰ Prop. 2003/04:127 Ett stärkt Green Cargo AB för hållbara transportlösningar, bet. 2003/04:NU15 och rskr. 2003/04:286.

²¹ Prop. 2003/04:123 Järnvägslag, bet. 2003/04:TU14 och rskr. 2003/04:258.

Resultatutvecklingen för bolagen har inte motsvarat de ursprungliga förväntningarna. Andra problem som uppmärksammats är knutna till försäljning och förvaltning av stationer och andra järnvägsfastigheter av Jernhusen AB. Den fortsatta dominansen av Euromaint AB och Swemaint AB för underhållstjänster inom järnvägssektorn anser några tågoperatörer vara ett problem.

Efter att SJ AB tvingats upprätta kontrollbalansräkning i december 2002 gjorde Riksdagens revisorer våren 2003 en förstudie av SJ:s bolagisering.²² Revisorerna konstaterade bl.a. att problemen med intern kontroll och förlustbringande trafikavtal som SJ AB övertagit från SJ varit kända vid bolagiseringen, om än inte deras omfattning.

Motivet för Riksrevisionens granskning är de resultatmässiga och andra problem som de statliga järnvägsbolagen uppvisat. Motivet är också att om möjligt klarlägga ansvaret för dessa problem. Perspektivet är företagsekonomiskt snarare än nationalekonomiskt eller transportpolitiskt.

1.4 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma hur väl ägarförvaltningen, dvs. regeringen och Näringsdepartementet, hanterat bolagiseringen.

Analysen av bolagiseringen har delats upp i de tre faserna planering, genomförande och uppföljning. Såväl de åtgärder som har vidtagits av bolagen som av ägarförvaltningen, dvs. regeringen och Näringsdepartement, har granskats.

Granskningen har främst inriktats mot den verksamhet som i dag ingår i SJ AB och behandlar de övriga statliga järnvägsbolagen i begränsad omfattning.

De revisionsfrågor som ställts i granskningen är:

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

En av utgångspunkterna för granskningen är det behov som finns av insyn i och ansvarighet för förvaltningen av statliga bolag, både från ägarens och från bolagens sida. Med ansvarighet menas att någon accepterar ett tydligt delegerat ansvar för givna befogenheter och resurser som ska

²² Riksdagens revisorer Förstudie 2002/03:15. SJ:s bolagisering.

återredovisas till den som delegerat, vilken i sin tur har att reagera på den redovisning av uppnådda resultat m.m. som mottas.

Granskningen har bara perifert berört reglerings- och konkurrensfrågorna eftersom dessa behandlas bl.a. i Järnvägsutredningens²³ och Regelutredningens betänkanden.²⁴ Frågorna om lämpligheten och effekterna av affärsverket SJ:s avtal om finansiell leasing²⁵ av lok, vagnar och färjor har heller inte studerats. Hanteringen av dessa avtal var emellertid en central fråga att lösa under bolagiseringsprocessen.²⁶

1.5 Genomförande

Granskningen har genomförts under perioden november 2004 till april 2005. För att få ett brett perspektiv på bolagiseringen har ett 80-tal intervjuer med olika aktörer genomförts. Dessa omfattar ledamöter i riksdagens trafikutskott, representanter från Regeringskansliet (Närings- och Finansdepartementen), styrelse, ledning och revisorer för affärsverket SJ, bolagen SJ AB, Green Cargo AB, AB Swedcarrier med dotterbolag, konsulter som tagit fram underlag för bolagiseringsprocessen, övriga sakkunniga på området samt företrädare för fackliga organisationer och andra intresseorganisationer.

Granskningen baseras också på dokumentation från riksdag och regering, bolagens årsredovisningar, stämmoprotokoll och styrelseprotokoll från SJ, SJ AB och AB Swedcarrier, bolagens affärsplaner och finansieringsplaner, avtalsutkast, avtal, företagsinterna rapporter, material från konsulter m.m. Därtill har offentliga utredningar inklusive betänkanden från Järnvägsutredningen och Regelutredningen studerats.

²³ SOU 2002:48: Rätt på spåret. Delbetänkande av Järnvägsutredningen.

Järnvägsutredningen, 2002-11-27. Förvaltningen av järnvägens fastigheter.

Järnvägsutredningen, mars 2003. Skrivelse om registrering av fordon.

SOU 2003:104: Järnväg för resenärer och gods. Järnvägsutredningens huvudbetänkande.

SOU 2004:92 En samlad järnvägslagstiftning. Järnvägsutredningens slutbetänkande.

²⁴ SOU 2005:4: Liberalisering, regler och marknader. Betänkande av Regelutredningen.

²⁵ Vid finansiell leasing finns tre parter, dvs. leverantör, finansiär och leasetagare. Avtalet innebär att leasetagaren i allt väsentligt får de ekonomiska fördelar och bär de risker som förknippas med ägandet av objektet. Kontraktstiden överensstämmer vanligtvis med objektets ekonomiska livslängd och avtalet går normalt inte att säga upp. Leasetagaren står för service, underhåll etc. och binder sig för avgifter som är av samma karaktär som de utgifter som följer av ett banklån.

²⁶ Näringsdepartementet och affärsverket SJ har själva och med hjälp av konsulter tagit fram flera olika rapporter och promemorior om leasingavtalen. I dessa analyseras bl.a. möjligheterna att bryta avtalen i förtid, att överföra avtalen till de nya järnvägsbolagen och inom staten.

Uppgiftsskyldigheten gentemot Riksrevisionen för valda revisorer i aktuella bolag enligt 10 kap 42 § aktiebolagslagen har utnyttjats för att inhämta kunskap om bolagens verksamhet.

Riksrevisionen har även anlitat experter på området bolagsjuridik och värderingsfrågor. Advokatfirman Hammarskiöld & Co har gjort en övergripande analys av vissa juridiska frågor i samband med bolagiseringen av SJ, medan KPMG Corporate Finance har granskat de värderingar och den kapitalbehovsanalys som gjorts inför bolagiseringen.

2 Förberedelserna inför bolagiseringen

I kapitel 2 behandlas utgångspunkterna för bolagiseringen och riksdagens beslut. Vidare diskuteras förberedelserna och det arbete som gjordes av riksdagen, Regeringskansliet, konsulter samt SJ:s ledning och styrelse i denna process. Den struktur för bolagen som valdes beskrivs liksom det beslutsunderlag som togs fram. Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser om förberedelserna för SJ:s bolagisering varit ändamålsenliga för att skapa effektiva och lönsamma järnvägsföretag redovisas.

2.1 Utgångspunkterna och riksdagsbeslutet

Riksdagen bemyndigade den 31 maj 2000 regeringen att genomföra ombildningen av affärsverket SJ till aktiebolag²⁷. I riksdagen fanns en bred enighet för bolagiseringen. Samtliga partier tog ställning för, med undantag för Vänsterpartiet som ville skjuta upp beslutet i avvaktan på en opartisk utredning av bolagiseringens konsekvenser.²⁸ Tre av de borgerliga partierna ville gå längre och markerade att bolagiseringen borde ses som ett första steg i en privatisering av SJ-koncernen.²⁹

De generella motiven för bolagisering som framhölls var behovet av likvärdiga konkurrensvillkor och bättre möjligheter för affärsmässig drift, friare former för lönesättning och rekrytering av kompetent personal, direkt styrelseansvar för investeringar och deras finansiering, en internationellt erkänd företagsform, renodling av roller och beslut samt möjligheter till samägande.³⁰

I regeringens proposition och trafikutskottets betänkande konstateras att den utveckling mot konkurrens inom järnvägssektorn som inletts och förväntas fortsätta fordrar en ombildning av SJ till ett eller flera aktiebolag. Av propositionen framgår:

²⁷ Prop. 1999/2000:78 Ändrad verksamhetsform för SJ m.m., bet. 1999/2000:TU11 och rskr. 1999/2000:238.

²⁸ Bet. 1999/2000:TU11, Reservation 4, av (v). Vänsterpartiet var motståndare till bolagiseringen av SJ och argumenterade att den sammanlagda nyttan för kunderna, de anställda och samhället skulle bli mindre. Med utgångspunkt från trafikpolitiska mål såg man avreglering som ett hinder för utbudet av persontrafik till rimliga priser.

²⁹ Bet. 1999/2000:TU11, Reservation 5, av (m), (kd) och (fp).

³⁰ SOU 1997:38 Myndighet eller marknad - statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.

Såväl ledning och styrelse för SJ som de fackföreningar som är verksamma inom SJ har i kontakter med regeringen framfört att SJ bör bolagiseras, för att därmed ge SJ samma möjligheter att agera som övriga aktörer på marknaden.³¹

Målet med bolagiseringen av affärsverket SJ var att skapa effektiva och lönsamma järnvägsföretag som kan konkurrera på samma villkor som övriga intressenter på marknaden och som kan garantera kunderna en bra och prisvärd service inom järnvägstransportområdet och samtidigt ge en affärs- mässig avkastning på det kapital som ägaren tillskjutit.³²

Regeringen var väl medveten om komplexiteten i ombildningen av SJ till bolag. I propositionen skriver man:

En ombildning av SJ till aktiebolag omfattar många frågor och är i olika avseenden komplex till sin natur. Till de mer komplexa frågorna hör de som är kopplade till SJ:s fastighetsinnehav. Enligt regeringens mening är frågan om samtliga operatörers tillgång till stationer, järnvägsmark och andra gemensamma funktioner av synnerligen stor vikt för en väl fungerande tågtrafik. En bolagisering av SJ skall ske på ett sätt som säkerställer operatörernas tillgång till och användningen av dessa funktioner samtidigt som de kommersiella utvecklingsmöjligheterna för stationer m.m. kan tas till vara. Den tekniska lösningen på denna fråga behöver analyseras vidare.

En annan fråga som regeringen anser ytterligare behöver studeras och analyseras är den som berör värderingen vid överföring av tillgångar och skulder från staten till aktiebolag. I denna problematik ingår frågor om pensionsskuld m.m.³³

I trafikutskottets betänkande framförs att stationer och andra gemensamma funktioner i första hand ska användas för järnvägstrafiken och att sådana utrymmen ska upplåtas till alla operatörer på konkurrensneutralt sätt. Utskottet noterar att regeringen ska analysera denna fråga närmare.

I betänkandet sägs vidare att det inte är lämpligt att skilja ut SJ:s fastighetsinnehav före bolagiseringen. Utskottets bedömning är att utan fastigheterna, som utgör närmare en fjärdedel av tillgångarna, skulle SJ:s substansvärde minska och därmed möjligheterna att överleva på en konkurrensutsatt marknad. Vidare sägs i betänkandet:

³¹ Prop. 1999/2000:78, avsnitt 2.4.

³² Prop. 1999/2000:78, avsnitt 2.4.

³³ Prop. 1999/2000:78, avsnitt 2.4.

Med hänsyn härtill är det enligt utskottets mening rimligt att riksdagen avvaktar regeringens analys av frågan om en avyttring av SJ:s fastighetsinnehav.³⁴

I propositionen bedömer regeringen att bolagiseringen kan genomföras tidigast vid årsskiftet 2000/2001. Propositionen innehåller ingen närmare redovisning av långsiktiga mål för omregleringen av järnvägssektorn eller de nya järnvägsbolagens roll i denna, men det framgår att *det finns skäl att utveckla persontrafiken på järnväg successivt och under kontrollerade former.*³⁵

I propositionen fanns inget klart uttalande från regeringen om hur SJ:s ensamrätt till lönsam långväga persontrafik tänktes regleras och hur regeringen skulle instruera bolaget att agera i konkurrensen med andra tågoperatörer om avtalstrafik.

Även om det inte tydligt framgår av regeringens proposition så fanns ytterligare skäl till att bolagiseringen var en komplicerad process. Affärsverket SJ var en stor och komplex organisation som länge befunnit sig i skärningspunkten mellan politik och affärsverksamhet. SJ inrymde verkstäder, fastigheter, rederi, hotell, restauranger m.m. och hade en nära relation till sina fordonsleverantörer.

Det fanns praktiska och legala problem med att samordna SJ:s verksamhet som bedrevs i olika associationsformer, bland annat när redovisning och rapportering skulle hanteras dels i en legal, dels i en operativ struktur.

Affärsverket SJ ansågs vara ett av de mest effektiva järnvägsföretagen i Europa. SJ har emellertid beskrivits som en hierarkisk och centraliserad organisation. Generaldirektörens makt skildras som stor, medan SJ:s styrelses ställning framställs som svag. Tågplanen och produktionsprocessen ansågs under lång tid mer styrande för verksamheten än efterfrågan från resenärer och transportmarknaden.³⁶

Affärsverket hade under 1990-talet gjort stora investeringar i lok och vagnar som staten inte varit beredd att direktfinansiera. Finansiell leasing av fordon gav låga finansieringskostnader men innebar samtidigt stora risker med avtal på löptider upp till 20 år från bolagiseringstidpunkten som inte utan avsevärda merkostnader gick att säga upp. Delar av fordonsflottan var av äldre modell och dyr att underhålla men kunde inte säljas på grund av avtalen om finansiell leasing.

SJ brottades också med ekonomiska problem. Järnvägssektorn gick igenom en strukturomvandling, och affärsverket hade förlorat avtalstrafik till konkurrerande tågoperatörer. År 2000 svarade SJ för mindre än 40 % av

³⁴ Bet. 1999/2000:TU11, avsnitt 1.5.3.

³⁵ Prop. 1999/2000:78, avsnitt 3.1.

³⁶ Se not 5.

antalet tågresor i Sverige.³⁷ Affärsverket försökte bl.a. kompensera den bristande lönsamheten med försäljningar av dotterbolag.³⁸ Vid början av år 2000 var soliditeten³⁹ endast 9 %.

Både ägarförvaltningen, dvs. regeringen och Näringsdepartementet, och SJ:s ledning var medvetna om att kraftfulla åtgärder behövdes för att lösa affärsverkets problem. Verksamheten var olönsam och bolagiseringen förutsågs skapa förutsättningar för effektivisering och rationalisering. Samtidigt stod det klart att bolagiseringen i sig inte skulle leda till lönsamhet, men den ekonomiska situationen skulle bli tydlig. Behovet av ökad ekonomisk transparens och kontroll i SJ framgick bl.a. av revisorernas upprepade kritik av internkontrollen under en rad år före bolagiseringen.

Avslutningsvis kan konstateras att det fanns en samstämmighet bland de drivande aktörerna⁴⁰ i bolagiseringen om att det bara kunde bli bättre. Denna attityd kan ha bidragit till att de olika SJ-divisionernas förmåga att överleva som bolag inte analyserades närmare.

2.2 Bolagiseringsprocessen

Bolagiseringen av affärsverket SJ var inte en ny fråga. Förslaget hade presenterats flera gånger tidigare, men först 1999 fanns ett brett politiskt stöd för en bolagisering. Samtidigt förbättrades de ekonomiska förutsättningarna då affärsverkets åtaganden gentemot Statens pensionsverk på flera miljarder kronor kunde avskrivas.

SJ:s bolagisering omnämns i styrelsens protokoll första gången i juni 1999.⁴¹ I december samma år beslöt SJ:s styrelse att föreslå Näringsdepartementet att inleda en gemensam process för att ta fram ett beslutsunderlag för en bolagisering av affärsverket SJ.⁴² Då hade förslaget först förankrats politiskt.

³⁷ Bet. 1999/2000:TU11, avsnitt 1.3.1.

³⁸ Under åren 1999 och 2000 såldes Scandlines AB, AB Trafikrestauranger och intressen i Royal Viking Hotel AB.

³⁹ Med soliditet avses företagets långsiktiga betalningsförmåga som anges som det egna kapitalet i procent av balansomslutningen.

⁴⁰ Som de drivande aktörerna ses i detta sammanhang Näringsdepartementets enhet för statligt ägande, SJ:s styrelse och ledning samt de fackliga organisationerna. Den formlösa styrningen som tillämpats av Näringsdepartementet gällande statliga bolag innebär att det i flertalet fall saknas dokumentation av de beslut som tagits 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 alltid skett på uppdrag av departementets ledning. Riksrevisionen utgår därför från att departementets ledning har det fulla ansvaret för dessa åtgärder.

⁴¹ SJ Koncernstyrelse protokoll 1999-06-16, § 28.

⁴² SJ Koncernstyrelse protokoll 1999-12-08, § 10.

Under år 2000 pågick förberedelser dels inom en av Näringsdepartementet initierad arbetsgrupp för bolagiseringen, dels inom SJ som startat sitt bolagiseringsprojekt. Beredningsarbetet utgick från att bolagiseringen skulle genomföras redan den 1 januari 2001. En annan utgångspunkt för ägarförvaltningen var att kapital inte skulle tillskjutas till de nybildade bolagen.

Arbetet pågick under hela året, och tidsplaner för hur vissa kritiska punkter skulle hanteras gjordes upp. Enheten för statligt ägande listade 25 frågor i april 2000 och begärde att flertalet skulle behandlas av SJ:s bolagiseringsprojekt.

Underlaget i propositionen gav begränsad information om SJ:s ekonomiska situation. I **riksdagen** avhandlades frågan om SJ:s bolagisering utan omfattande diskussioner. Detta berodde delvis på att SJ:s ledning och fackliga representanter hade varit aktiva i förberedelserna och förankrat förslaget hos enskilda riksdagsledamöter och partigrupper i riksdagen.

Inom **Regeringskansliet** låg huvudansvaret för beredningen på Näringsdepartementets enhet för statligt ägande⁴³. Enheten var engagerad i bolagiseringsprocessen både som förvaltare av affärsverket, genom sin representant i dess styrelse och genom den nämnda arbetsgruppen.

I Näringsdepartementets arbetsgrupp för bolagiseringen ingick tjänstemän från enheten för statligt ägande, Finansdepartementet och SJ:s koncernledning samt konsulter.⁴⁴ Det framgår bl.a. av Riksrevisionens intervjuer att gruppen, eller åtminstone delar av den, har haft stor påverkan på hur bolagiseringsprocessen fortskridit. Det fanns enligt uppgift inget dokumenterat uppdrag fastställt av regeringen eller Näringsdepartementet för arbetsgruppen och inte heller hade gruppen givits ett mandat att ge direktiv till berörda parter. Likväl har arbetsgruppen givit anvisningar, som kan uppfattas som direktiv, till affärsverket och konsulter om t.ex. val av bolagsstruktur och om statens kostnader för leasingavtal.

Trafikutskottet tar i sitt betänkande⁴⁵ för givet att den arbetsgrupp som ska genomföra ombildningen av SJ tillvaratar tidigare erfarenheter av bolagiseringar.⁴⁶ En bolagiseringshandbok⁴⁷ som bygger på lärdomar från de bolagiseringar som genomförts hade redan före beslutet om bolagiseringen av SJ tagits fram av Finansdepartementet för vägledning i Regeringskansliet.

⁴³ Denna enhet tillkom år 1999 för att på ett professionellt sätt sköta ägarförvaltningen av statliga bolag och öka värdet på den statliga ägarportföljen.

⁴⁴ Näringsdepartementet gav i maj 2000 konsulterna PriceWaterhouseCoopers (PwC) i uppdrag att göra analyser inför ombildningen av SJ till aktiebolag.

⁴⁵ Bet. 1999/2000:TU11, avsnitt 1.3.3.

⁴⁶ Av statens ursprungliga åtta affärsverk hade redan fem bolagiserats. Affärsverket FFV överfördes till bolag 1991, Domänverket och Statens vattenfallsverk år 1992, Televerket 1993 och Postverket 1994. Kvarvarande affärsverk var Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Statens järnvägar och Svenska kraftnät. Det sistnämnda inrättades i samband med bolagiseringen av Statens vattenfallsverk.

⁴⁷ Finansdepartementet, 1996-03-13. Handbok i bolagiseringsfrågor.

Det finns dock inget som visar att denna handbok användes. Det finns inte heller annat material från beredningen som visar att tidigare erfarenheter av bolagiseringen använts på ett systematiskt sätt.

Enheten för statligt ägande reserverade betydande egen kapacitet för bolagiseringen och upphandlade därtill konsulter för arbetet. Trots detta var möjligheterna att hantera samtliga frågor som uppkom i bolagiseringsprocessen begränsade eftersom oförutsedda frågor dök upp. Regeringskansliet fick ägna mycket tid åt att hantera och fatta beslut i en rad konkreta frågor som t.ex. vem som skulle ta över ansvaret för järnvägmuseet i Gävle.

En del processer av strategisk vikt tog också lång tid, t.ex. tillsättningen av styrelser i de nya bolagen. Näringsdepartementets konsulter påpekade i sin rapport i juni 2000 vikten av att de förslag som togs fram fick en tydlig mottagare i styrelserna för de nya bolagen. Men nomineringsprocessen inom Regeringskansliet drog ut på tiden till följd av den politiska behandlingen av ärendena och styrelserna kom att konstitueras först i februari 2001, dvs. efter det att bolagiseringen genomförts.

Ytterligare en omständighet som kom att bidra till att förberedelsetiden för bolagiseringen blev begränsad var att den upphandling av **konsulter** som Näringsdepartementet gjorde under våren 2000 inte kunde slutföras förrän i maj. Konsulterna fick i uppdrag att föreslå hur verksamheten som skulle drivas i ett bolagiserat SJ skulle struktureras, hur ombildningen skulle genomföras samt hur den kvarvarande verksamheten skulle hanteras efter ombildningen. Uppdraget som gavs till konsulterna skulle särskilt belysa de ekonomiska och finansiella förutsättningarna för krav på de nya enheterna, ge förslag till lämplig kapitalstruktur, möjligheter till framtida finansiering, marknadsanpassade avkastningskrav för de nya bolagen samt hantering av befintliga leasingåtaganden och eventuellt tillkommande kostnader för detta.⁴⁸

Konsulterna fick begränsad tid för uppdraget. Upphandlingen slutfördes i maj och en första delrapport om bolagsstrukturen lämnades den 16 juni 2000. Slutrapporten lämnades till Näringsdepartementet den 3 oktober 2000. Konsulterna var i allt väsentligt beroende av det material som togs fram av SJ, men det fanns påtagliga kommunikationsproblem mellan konsulterna och SJ:s ledning. En orsak till detta var olika åsikter om lämplig bolagsstruktur.

SJ:s bolagiseringsprojekt pågick under hela år 2000. Förutsättningarna för projektet gavs muntligen av ägarförvaltningen. Projektgruppen diskuterade praktiska frågor som gränssnitt mellan de nya bolagen, logotyp och organisation etc. Stommen i själva projektgruppen bestod av en medarbetare

⁴⁸ PriceWaterhouseCoopers, 2000. Bolagisering av SJ. Analys inför ombildandet av SJ till aktiebolag. Huvudrapport.

från varje sektor inom SJ. Bolagiseringsprojektet hade också en styrgrupp som bestod av SJ:s chefstjänstemän och en projektledare. SJ:s generaldirektör var drivande i styrningen av projektet.

Den kraft som SJ ägnade åt bolagiseringsarbetet under år 2000 innebar minskat fokus på affärsverksamheten. Mängden frågor som SJ skulle hantera i bolagiseringsprocessen innebar också att affärsverket inte hann med annat förändringsarbete som t.ex. att förbättra internkontrollen.

En vecka före riksdagens beslut i maj 2000⁴⁹ gavs **SJ:s styrelse** den första ingående föredragningen om bolagiseringen. Styrelsen diskuterade därefter i september 2000⁵⁰ de aktuella frågorna i bolagiseringsprojektet, som då omfattade personalavtal, pensionsfrågan, privatresekorterna, servicefunktioner i bolagen, organisation av det som skulle vara kvar i staten, finansfunktionen i bolagen, personal- och ekonomistruktur samt koncernstruktur. Därtill presenterades den av Näringsdepartementet beställda konsultrapporten om bolagiseringen av SJ och affärsplanerna för de nya bolagen för perioden 2001 - 2004.

Behovet av att ge de nya bolagen bättre grundläggande förutsättningar och ett rimligt kapital diskuterades i styrelsen. SJ:s styrelse uppdrog i november 2000 till generaldirektören att fortsätta dialogen med Näringsdepartementet om de nya bolagens kapitalstruktur i syfte att åstadkomma ett större eget kapital för godstrafikbolaget än det som ägarförvaltningen hade planerat.⁵¹

SJ:s styrelse var därutöver inte aktiv i bolagiseringsarbetet. Några ledamöter har vid Riksrevisionens intervjuer framfört att de upplevt styrelsen som åsidosatt p.g.a. att Näringsdepartementets inflytande över processen var så starkt.

2.3 Struktur för bolagen

SJ bedrev sin verksamhet i olika associationsformer, både som affärsverk och bolag. Affärsverkskoncernen var operativt organiserad i sex sektorer, nämligen SJ Resor, SJ Cargo Group, SJ Fastigheter, SJ Teknik, SJ Terminalproduktion, SJ Data och stödenheter. Därutöver fanns koncernfunktioner för dåvarande AB Swedcarrierkoncernen med dotterbolag.

Varken propositionen eller betänkandet om ändrad verksamhetsform för SJ ger någon ledning om vilken struktur som ansågs lämplig för de nya statliga järnvägsbolagen. Det framgår dock av proposition och betänkande, att

⁴⁹ SJ Koncernstyrelse protokoll 2000-05-24, § 31.

⁵⁰ SJ Koncernstyrelse protokoll 2000-09-27, § 5.

⁵¹ SJ Koncernstyrelse protokoll 2000-11-22.

fokus bör vara på renodling av kärnverksamheten, dvs. person- och godstrafik, och att andra delar bör skiljas ut och säljas.⁵²

Riksdagstrycket innehåller ingen diskussion om betydelsen av att skapa strukturer som gynnar ökad konkurrens och jämlika villkor inom järnvägssektorn. Att SJ:s underhållsverksamhet hade utvecklats från att enbart sörja för egna behov till att leverera tjänster till andra tågoperatörer nämns inte.

När propositionen behandlades i riksdagen i maj 2000 hade SJ:s ledning redan lagt fram ett förslag till bolagsstruktur. Där förordades ett persontrafikbolag och ett godstrafikbolag där serviceverksamheterna, dvs. underhåll, städning, IT samt fastigheterna skulle inordnas under persontrafiken. Enligt förslaget skulle det som inte hörde till persontrafikens kärnverksamhet senare förädlas och säljas.

Näringsdepartementets konsulter fick bl.a. i uppdrag att föreslå bolagsstruktur. I deras delrapport från juni 2000 diskuterades tre alternativ varav ett var SJ-ledningens förslag. Konsulterna förordade dock ett alternativ där staten äger bolag för person- och godstrafik, men där servicebolagen placeras under ett holdingbolag och, med undantag för fastighetsbolaget, säljs direkt.

Konsulternas argument för denna struktur var flera. De handlar bl.a. om att person- och godstrafikbolagen från början ska vara kommersiellt inriktade, minimerade risker för korssubventionering och tydlig uppdelning av kärnverksamheten.

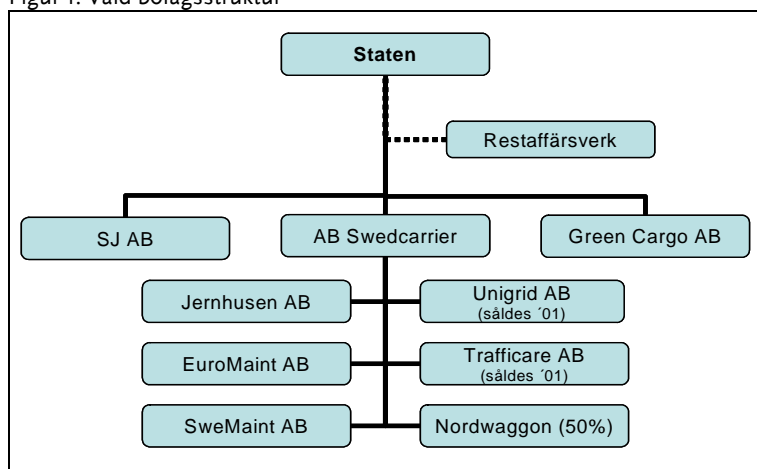
Anledningen till att konsulterna inte valde SJ-ledningens förslag om att allt utom godstrafiken skulle inordnas under persontrafikbolaget var bl.a. otillfredsställande konkurrensneutralitet, risk för bristande fokus samt osäkerhet om kapaciteten att förädla de verksamheter som senare skulle avyttras.⁵³

Frågan om bolagsstruktur var inte föremål för några ingående diskussioner mellan ägarförvaltningen och SJ. Sommaren 2000 presenterade Näringsdepartementet konsulternas förslag och informerade om att bolagiseringsprocessen skulle inriktas mot denna struktur (se figur 1).

⁵² Prop. 1999/2000:78, avsnitt 2.4, bet. 1999/2000:TU11, avsnitt 1.3.3.

⁵³ PriceWaterhouseCoopers, 2000. Bolagisering av SJ. Analys inför ombildandet av SJ till aktiebolag. Huvudrapport.

Figur 1. Vald bolagsstruktur



Detta minskade möjligheterna att överväga andra associationsformer för att äga fordon, stationer, verkstäder och andra fastigheter på ett konkurrensneutralt sätt. Den djupare analys av problematiken med fastighetsbeståndet som förordats i regeringens proposition kom således inte att genomföras.

2.4 Beslutsunderlag

Inför bolagiseringen togs beslutsunderlag fram dels av Näringsdepartementets enhet för statligt ägande, dels av SJ:s bolagiseringsprojekt. Förutsättningarna för att ta fram beslutsunderlag kom att begränsas av tidsramarna för bolagiseringsprocessen.

SJ hanterade en rad frågor som identifiering och analys av ingångna avtal, finansiering, pensioner, organisationsfrågor, personalstruktur samt gränssnitten mellan de nya bolagen och det som inte skulle bolagiseras. Samtidigt skulle affärsverkets olika sektorer förbereda omvandlingen till aktiebolag och i konstruktiv anda skriva avtal med marknadsmässig prägel mellan sig. Beställare och utförare var nya i sina roller, och avtalen mellan de nya bolagen fick en struktur som liknade företagsinterna överenskommelser med korta löptider. Fastighetsbeståndet värderades av oberoende konsulter, och SJ förberedde också försäljning av verksamhet med hjälp av olika konsulter.

Det beslutsunderlag som Näringsdepartementet tagit fram inför bolagiseringen kännetecknades av dess fokus på balansräkningen. Samma fokus präglade också departementets konsultuppdrag. Bolagens framtida avkastningsförmåga utvärderades inte och underlagen ifrågasattes inte. Det förutsattes att de nya företagsledningarna skulle kunna leverera de resultat som presenterades i affärsplanerna.

Värderingarna av de nya järnvägsbolagen baserades bl.a. på de affärsplaner som respektive sektor inom SJ fortlöpande utvecklade, men det ingick inte i konsulternas uppdrag att ifrågasätta de antaganden som låg till grund för dessa. De planer som de hade att använda för sin huvudrapport är daterade september 2000.

Konsulterna har i sin huvudrapport⁵⁴ framhållit en rad osäkra faktorer och gjort flera reservationer som tydligt visar att deras bedömning var att bolagiseringen var ett projekt med betydande risker. De varnade redan i juni 2000 för behovet av ytterligare kapital. Konsulterna skriver att *möjligheten att ge SJ-bolagen en marknadsmässig soliditet med nuvarande finansiella förutsättningar är starkt begränsad*.⁵⁵ Deras råd var att överväga åtgärder som minimerar behovet av kapital och maximerar intäkterna från de föreslagna företagsförsäljningarna. Konsulterna framhöll också att de vinster som kan realiseras vid försäljningar av servicebolagen påverkas både av nivån och av längden på de avtal som sluts med SJ AB och Green Cargo AB. I oktober 2000 rekommenderade konsulterna att bolagiseringen skulle skjutas upp alternativt avbrytas om inte ytterligare kapital kunde tillskjutas de nya bolagen.

SJ:s tillgångar beräknades till marknadsvärde⁵⁶ inför bolagiseringen. En marknadsvärdering var även motiverad utifrån önskan om att sätta tryck på en ökad effektivisering genom relevanta avkastningskrav.

Det fastighetsbestånd som var tänkt att ingå i det nya fastighetsbolaget hade ett bedömt marknadsvärde som var 1 550 mnkr högre än det bokförda värdet vid början av år 2001.⁵⁷ De höga fastighetsvärdena vid tidpunkten för bolagiseringen underlättade följaktligen kapitaliseringen⁵⁸ av de nya bolagen.

Det är numera vanligt vid företagsförvärv att köparen gör en grundlig värdering av bolaget, en s.k. *due diligence*. Denna kan omfatta kommersiell, operationell och finansiell analys, liksom granskning av centrala juridiska, skatte- och miljöfrågor förbundna med förvärvet. Någon grundlig värdering av denna typ utfördes dock inte av det blivande SJ AB.

⁵⁴ PriceWaterhouseCoopers, 2000. Bolagisering av SJ. Analys inför ombildandet av SJ till aktiebolag. Huvudrapport.

⁵⁵ PriceWaterhouseCoopers, 2000. Bolagisering av SJ. Analys inför ombildandet av SJ till aktiebolag. Delrapport.

⁵⁶ Med marknadsvärde avses det förväntade priset vid en överlåtelse på en öppen och oreglerad marknad, mellan rationella säljare och köpare, där ingen tvångssituation föreligger och båda parter har tillgång till full information. Marknadsvärden fastställas dock även på s.k. imperfekta marknader.

⁵⁷ Skr. 2001/02:141, avsnitt 4.1.

⁵⁸ Med kapitalisering avses de tillgångar som tillfördes bolagen som s.k. eget kapital.

2.5 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionen har ställt frågan om förberedelserna för SJ:s bolagisering var ändamålsenliga för att skapa effektiva och lönsamma järnvägsföretag. Riksrevisionen bedömer att förberedelserna för bolagiseringen var ofullständiga och otillräckliga i vissa väsentliga avseenden. Starkt bidragande orsaker till detta är 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 såsom affärsplanerna och de samlade ekonomiska konsekvenserna kom därmed att bli bristfälliga.

Restriktioner för tid och kapital

De drivande aktörerna⁵⁹ hade bråttom att genomföra bolagiseringen. Valet att skjuta upp tidpunkten för bolagiseringen sågs i realiteten aldrig som ett alternativ. Det går dock inte att utläsa någonstans varför riksdagens beslut om att bolagisera *tidigast* den 1 januari 2001 för regeringen kom att innebära *senast* den 1 januari 2001.

Riksrevisionen bedömer att tiden för att förbereda bolagiseringen efter riksdagsbeslutet i maj 2000, dvs. sju månader, kom att bli otillräcklig givet de resurser ägarförvaltningen avsatte. Tidsplaneringen anpassades inte till det faktum att en offentlig upphandling av konsultstöd tar lång tid.

Det fanns en stor komplexitet i bolagiseringsprocessen. Att få till stånd marknadsmässiga avtal och priser mellan aktörer som tidigare verkat inom ramen för samma företag är en läroprocess som tar tid. Det fanns även regleringsfrågor som var viktiga för kunderna och konkurrenterna som sköts på framtiden.

Affärsplanerna som togs fram inom affärsverket under år 2000 innebar att värdet av tillgångarna skrevs upp. Trots detta planerades en kapitalstruktur som innebar en låg soliditet för de nya bolagen.

Trots tydliga varningar från egna konsulter och ett beslutsunderlag som klart visade på risken för att de nya bolagen skulle få dåliga eller omöjliga förutsättningar att kunna driva en långsiktig verksamhet valde ägarförvaltningen att ta de stora riskerna som var förbundna med att fortsätta bolagiseringsprocessen utan några som helst förändringar. Riksrevisionen anser det vara förvånande att ägarförvaltningen i denna situation inte väljer att göra noggranna alternativa analyser av kapitalbehovet utifrån både kända och sannolika framtida förhållanden.

⁵⁹ Se not 40.

Otydliga uppdrag och oklara roller i beredningen

Den formlösa styrning⁶⁰ som tillämpas av Näringsdepartementet innebär att det inte varit möjligt för Riksrevisionen att klarlägga alla delar i den beredningsprocess som legat till grund för de olika åtgärder som vidtagits inom ramen för bolagiseringen. Förutom ett bemyndigande från regeringen till Näringsdepartementet att underteckna avtal om SJ:s bolagisering⁶¹ saknas tydliga och dokumenterade uppdrag, återrapportering samt tydligt beskrivna processer och dokumenterade beslut i relationen mellan regeringen och berört departement samt mellan Regeringskansliet och affärsverket.

Inte heller har det varit möjligt att klarlägga skälen till varför bolagiseringen inte fick medföra kapitaltillskott till de nya bolagen eller på vilka grunder ägarförvaltningen låst tidsplanen.

Granskningen har visat att enheten för statligt ägande inte haft ett preciserat uppdrag för sitt arbete med bolagiseringen. Den av Näringsdepartementet initierade arbetsgruppen för bolagiseringen har inte heller haft ett dokumenterat uppdrag och det är oklart på vilka formella grunder som gruppen gav direktiv till konsulter och affärsverket SJ, samt fattade beslut om t.ex. bolagsstrukturen. Beslut och direktiv som gavs dokumenterades inte heller. Gränsdragningen mellan arbetsgruppens arbete och SJ:s bolagiseringsprojekt finns inte heller beskriven i något dokument och synes i realiteten ha varit mycket flytande. Det går i efterhand endast i undantagsfall att utläsa hur beredningsprocessen utvecklats och vilket underlag som legat till grund för ett beslut.

Ägarförvaltningen tycks medvetet ha utelämnat SJ:s styrelse när man hanterade viktiga frågor för affärsverket. SJ:s styrelse tog initiativ till bolagiseringen, men ägarförvaltningen synes inte ha lämnat några instruktioner till styrelsen om förberedelserna inför bolagiseringen eller genomförandet av SJ:s bolagiseringsprojekt. Därmed missade man också en möjlighet att skapa tydlighet i relationen mellan berörda parter.

Otillräcklig analys

Riksrevisionen anser att tidsramen, i kombination med de resurser som avsattes och den restriktion som ägarförvaltningen lagt om att inget kapitaltillskott skulle ges, bidrog till att analysen av viktiga aspekter för bolagens fortsatta existens blev otillräcklig. Vissa delar sköts upp och andra genomfördes endast översiktligt.

⁶⁰ Med formlös styrning avses den styrning som faktiskt ägt rum men som inte dokumenterats i form av fattade beslut.

⁶¹ Regeringen, Näringsdepartementet, Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 2000-12-14. Bemyndigande att underteckna avtal mellan staten och SJ AB, Green Cargo AB, AB Swedcarrier, Jernhusen AB, Euromaint AB, Trafficare AB samt Unigrad AB.

Med den insyn i affärsverket som ägarförvaltningen hade borde man ha utrett frågorna om finansiell leasing av fordon mer förutsättningslöst.

Ägarförvaltningen borde också ifrågasatt de gamla affärsplanernas relevans. En översiktlig genomgång av affärsplanerna gjordes visserligen av utomstående konsulter,⁶² men deras uppdrag omfattade inte att ifrågasätta de antaganden planerna byggde på. I stället valde man, utan egen analys och *due diligence*, att basera sina beslut på den bild som SJ lade fram om lönsamhet inom en snar framtid för samtliga nya bolag.

I efterhand är det lätt att konstatera att denna bild till stor del byggde på optimism snarare än realism. En kritisk granskning utförd av ägarförvaltningen eller som en beställd *due diligence* redan vid beredningstillfället skulle med stor sannolikhet ha lyft fram en mer nyanserad, och problemfylld bild av tillståndet. Inte heller kunskapen om att den ekonomiska kontrollen inom SJ varit bristfällig under de senaste åren fungerade som en varningssignal och ledde ägarförvaltningen till slutsatsen att en noggrann analys av samtliga bolags förutsättningar var nödvändig. Även SJ:s komplexitet och sen länge låga lönsamhet kan anses ha talat för detta. Riksrevisionen bedömer mot denna bakgrund att ägarförvaltningen hade tillräcklig information för att inse att det fanns behov av att skaffa sig ytterligare underlag grundat på mer ingående analyser.

Någon mer omfattande utredning om SJ:s fastigheter och deras roll inom ramen för ett framtida transportpolitiskt uppdrag gjordes heller inte, trots att det sagts i betänkandet att regeringen närmare kommer att analysera tillgången till stationer och andra gemensamma funktioner. Granskningen indikerar snarare att varken ägarförvaltningen eller SJ övervägt något alternativ till bolagisering av fastighetsbeståndet.

Inte heller finns det några spår av att ägarförvaltningen reagerade då fastighetsbeståndet uppvärderades kraftigt i samband med värderingen av SJ:s tillgångar, trots oklarheter kring hur alla tågoperatörers tillgång till fastigheterna skulle säkerställas i framtiden.

De samlade ekonomiska konsekvenserna av bolagiseringen, i perspektiv av långsiktighet, dynamik och fullständighet blev inte belysta. Andra konsekvensanalyser som bör göras vid reformer av statlig verksamhet blev heller inte gjorda.⁶³ Det uppdrag som enheten för statligt ägande gav till konsulter i maj 2000 omfattade inte några konsekvensanalyser.

⁶² PwC.

⁶³ Enligt Statsrådsberedningens kommittéhandbok, Ds 2000:1.

3 Genomförandet av ombildningen till bolag

I kapitel 3 behandlas ombildningen av affärsverket till bolag samt de villkor som gavs i samband med denna. Med villkor avses de riktlinjer som givits i avtal, bolagsordning och andra styrdokument och det egna kapital som tilldelats bolagen. De värderingar som låg till grund för kapitaliseringen diskuteras. Riksrevisionens slutsatser om hur de villkor som gavs vid ombildningen påverkat de statliga järnvägsföretagens affärsmässiga förutsättningar presenteras.

3.1 Ombildningen

Då SJ:s styrelse under senhösten 2000 bl.a. fattade beslut om de nya järnvägsbolagens affärsplaner gjorde flertalet ledamöter detta med kännedom om att de inte skulle ingå i de nya järnvägsbolagens styrelser.

Under övergångsperioden december 2000 och januari 2001, då styrelse och ledning för affärsverket SJ skulle avgå men styrelse och ledning för de nya bolagen inte tillträtt, eller nyligen tillträtt, fattades det flera för SJ AB kritiska beslut. Trafikavtal slöts med Tåg i Bergslagen och tilläggsavtal för Kustpilen, vilka senare visat sig vara förlustbringande. SJ gjorde också en investering om ca 2,5 mdkr i 43 nya tvåvåningars regionaltåg.⁶⁴ I januari 2001 ingick SJ AB ett samarbetsavtal med Rikstrafiken om att bedriva trafik med viss omfattning och kvalitet på cirka tio sträckor, i första hand fram till år 2010.⁶⁵

Vikten av att styrelser för de nya järnvägsbolagen tillsattes på ett tidigt stadium underströks av bl.a. Näringsdepartementets konsulter. Dessa ville se de nya styrelserna som motparter till SJ i arbetet med ombildningen.

SJ:s årsredovisning för år 2000 kunde inte lämnas i tid och affärsverket fick efter regeringsbeslut uppskov med avlämnandet två gånger. Årsredovisningen undertecknades av SJ:s styrelse så sent som den 24 april 2001, vilket innebar att den slutliga överlåtelsebalansräkningen kunde upprättas först då. Stora omdispositioner gjordes under perioden januari till april 2001

⁶⁴ Köpet av de s.k. X-40 tågen, i första hand till trafiken i Mälardalen, från den franska tåg tillverkaren Alstom omfattade 27 tåg som tar 300 personer och 16 tåg som tar 200 personer.

⁶⁵ SJ AB:s ensidiga trafikeringsåtagande innebär att bolaget tar på sig affärsrisken och förbinder sig att varsla regering och berörda myndigheter minst tre år före åtagandets upphörande. SJ AB tar genom avtalet på sig en aktiv roll i utvecklingen av samtrafikfrågor. Bolagets skyldigheter omfattar även uthyrning av lok och vagnar enligt viss taxa till de tågoperatörer som Rikstrafiken upphandlar avtalstrafik av.

dels på grund av bristande ekonomisk kontroll inom SJ, dels för att fördelningen av kapital till de nya järnvägsbolagen skulle ändras. Flera av SJ:s styrelseledamöter var kritiska till detta förfarande och har givit uttryck för tveksamhet inför att underteckna årsredovisningen.

Styrelserna i de nya bolagen, dvs. SJ AB, Green Cargo AB och AB Swedcarrier, var inte heller tillfredsställda med den nya överlåtelsebalansräkningen och ifrågasatte denna i både muntlig och skriftlig dialog med ägarförvaltningen, dvs. regeringen och Näringsdepartementet.

3.2 Avtal och riktlinjer till bolagen

Vid en bolagisering kan ägarens krav och mål konkretiseras på olika sätt i avtal, bolagsordning och andra direktiv. Oavsett form bör ändamålsenliga och relevanta riktlinjer utformas med hänsyn tagen till de affärsmässiga förutsättningarna, bolagens kapitalstruktur, den konkurrensneutralitet som ska observeras och de risker ägaren är beredd att ta.

Regeringen motiverade den bolagsstruktur som valdes, dvs. SJ AB, Green Cargo AB och holdingbolaget AB Swedcarrier inklusive dess dotterbolag för järnvägens servicefunktioner, med att transparens och konkurrensneutralitet skulle öka när person- och godstrafik samt serviceföretag blev oberoende aktörer. Samtidigt hade järnvägsföretagen i det korta perspektivet omfattande beroenden sinsemellan. Genom renodling och affärsmässighet förutsågs dock effektiviseringen av all verksamhet påskyndas. Dessutom skulle de marknadsmässiga värdena på bolagens tillgångar vara tydliga och ge bättre möjligheter till värdeökning. Den egendom och verksamhet som skulle ligga kvar i restaffärsverket Statens järnvägar skulle minimeras så att statens åtaganden och risker skulle bli så små som möjligt.

Bolagsbildningen genomfördes genom ett *ramavtal om bolagisering av Statens järnvägar* med överlåtelseavtal för respektive bolag som bilagor. Detta undertecknades den 28 december 2000 av parterna, dvs. staten, representerat av Näringsdepartementet, och de bolag som skulle bildas. Till grund för ramavtalet låg ett stort arbete som omfattade SJ:s interna arbete och utredningar samt analyser av utomstående konsulter.⁶⁶ Därtill förhandlade de blivande järnvägsbolagens ledningar om kontrakten mellan de nya bolagen. Riksrevisionen har låtit juridisk expertis granska bolagiseringsavtalet.⁶⁷

Ramavtalets huvudprincip är att SJ:s rörelse, uppdelad i sektorer, samt AB Swedcarrierkoncernen med dotterbolag överförs till de bolag som

⁶⁶ Näringsdepartementet kontrakterade Mannheimer Swartling Advokatbyrå som juridisk rådgivare.

⁶⁷ Advokatfirman Hammarskiöld & Co, 2005. Riksrevisionens granskning av bolagiseringen av Statens järnvägar – Rapport angående vissa juridiska frågor.

ersätter sektorerna. Överlåtelseavtalen konkretiserar tillgångar, skulder, rättigheter och förpliktelser i form av avtal, tvister, garantiåtaganden m.m.

Ramavtalet innehåller också en reglering av vad som ska ske med de tillgångar och skulder som förändrats eller utelämnats i den pågående komplexa affärsverksamheten. I detta får SJ AB ikläda sig ansvar för de tillgångar, skulder, rättigheter och förpliktelser av olika slag som inte kunde identifieras och regleras inför bolagiseringen.⁶⁸ Avtalsvillkoren är i dessa delar relativt ensidigt förmånliga för staten.

I april 2001 tecknades *Tilläggsavtal 1* som innehöll den slutliga överlåtelsebalansräkningen. Under hösten 2001 pågick förhandlingar mellan SJ AB och Näringsdepartementet vilka resulterade i *Tilläggsavtal 2*, daterat den 21 december 2001. Ytterligare ett tilläggsavtal signerades den 23 december 2003.

Genom tilläggsavtalen från december 2001 och december 2003 befriades SJ AB från sin skyldighet att hantera och svara för kostnader samt träda i statens ställe i vissa processer och tvister som inte kan härledas till visst bolag.⁶⁹ Vidare avtalades att oaktat detta ska staten alltjämt äga rätt att till SJ AB överföra sådana förhållanden om tvister som skäligen efter statens avgörande bör hänföras till SJ AB.

De bolagsordningar som antogs för de nya bolagen är av standardiserad form och innehåller en paragraf om verksamheten som är allmänt hållen. SJ AB:s verksamhetsparagraf lyder:

*Bolaget skall, direkt eller indirekt genom dotter- och intressebolag, bedriva persontrafik och därmed förenlig verksamhet.*⁷⁰

Green Cargo AB:s verksamhetsparagraf lyder:

*Bolaget skall, direkt eller indirekt genom dotter- och intressebolag, tillhandahålla logistik- och godstransporttjänster till nationella och internationella kunder i huvudsak inom järnvägsområdet samt bedriva därmed förenlig verksamhet.*⁷¹

Verksamhetsparagrafen i bolagsordningen för AB Swedcarrier lyder:

*Bolaget har till föremål för sin verksamhet att äga och förvalta fast och lös egendom, i första hand aktier i dotterföretag, att verka för en ändamålsenlig samordning och utveckling av den verksamhet som bedrivs i dotterföretagen samt idka därmed förenlig verksamhet.*⁷²

⁶⁸ Ramavtal om bolagisering av Statens järnvägar, § 2.3, 2.6, 2.8 och 2.9.

⁶⁹ Enligt punkt 2.6 respektive punkt 2.8 i ramavtalet.

⁷⁰ Bolagsordning SJ AB (556196-1599) antagen vid extra bolagsstämma den 26 januari 2001. § 2.

⁷¹ Bolagsordning Green Cargo AB (556119-6436) antagen vid bolagsstämma den 24 april 2002. § 2.

⁷² Bolagsordning AB Swedcarrier (556036-3409) antagen vid ordinarie bolagsstämma den 19 september 2003. § 2.

De visioner och målsättningar som formulerades för de nya bolagen av ägarförvaltningen inrymmer en blandning av övergripande uttalanden och mer specifika mål som t.ex. att renodla kärnaffärer, sälja dotterbolag och få privat finansiering. Ägarförvaltningen föreskriver även specifika finansiella mål även om dessa inte formellt fastställs på bolagsstämman. Vid bolagiseringen angavs dessa för SJ AB som en soliditet på 30 % och en avkastning på eget kapital om 13 %.

Den vision som ägarförvaltningen uttrycker för SJ AB är att bolaget ska vara ett modernt reseföretag som i alla avseenden och uthålligt agerar affärsmässigt och kommersiellt, medan AB Swedcarrier genom aktivt ägande i sina dotterbolag ska säkerställa att maximalt aktieägarvärde skapas.⁷³

De mål som angetts för AB Swedcarrier AB ändrades redan den 19 mars 2001 med avseende på Jernhusens AB:s uppdrag, då ägarförvaltningen förklarar att företaget ska vara en konkurrensneutral aktör inom området kommunikationsfastigheter. Det är endast för detta järnvägsföretag som ägarförvaltningen uttalat ett tydligt förhållningssätt i konkurrensfrågor.

Det kan noteras att de av ägarförvaltningen utarbetade styrdokumenterna för järnvägsbolagen, inklusive bolagsordningarna, endast undantagsvis uttrycker konkreta och uppföljningsbara mål för verksamheten. Enheten för statligt ägande har i promemorior till styrelserna om uppdragen för de nya bolagen fokuserat på värdeskapande i termer av ekonomisk lönsamhet. Direkta uppdrag har också getts till bolagen att utveckla finansiella strategier. Aspekter som samhällsnytta, kundnytta, miljö, säkerhet och anställdas tillfredsställelse har inte lyfts fram trots att statens bolag enligt Regeringskansliet har en roll som sträcker sig bortom kravet på en god avkastning.⁷⁴

Styrdokumenterna ger begränsad vägledning för bolagen i betydelsefulla frågor om de affärsmässiga förutsättningarna och riskerna, den kapitalstruktur och konkurrensneutralitetsproblematik som förelåg vid bolagiseringen.

3.3 Kapitalisering

Kapitaliseringen av de nya järnvägsbolagen var en nyckelfråga i bolagiseringsprocessen. Det vanliga tillvägagångssättet är att bolag initialt tillförsäkras den finansiering som erfordras för att uppnå verksamhetsmålen på åtminstone kort sikt. Näringsdepartementet hade emellertid klargjort att

⁷³ Regeringskansliet, Näringsdepartementet, Enheten för statligt ägande. PM om Vision och målsättning för SJ AB, 2001-01-22, och PM om Vision och målsättning för AB Swedcarrier, 2001-01-15.

⁷⁴ Regeringskansliet, 2004. Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2003.

inga kapitaltillskott, subventioner eller statsbidrag skulle ges till de nya bolagen. Detta innebar att värdet på SJ:s nettoförmögenhet blev avgörande för hur mycket kapital som kunde tillskjutas de nya bolagen.

En företagsvärdering är avhängig olika bedömningar som kan skilja sig åt beroende på syftet med värderingen. Vid företagsförvärv grundas värdet i allmänhet på den ekonomiska nyttan som kommer ägaren till godo genom löpande kassaflöde och den värdeförändring som kan realiseras vid försäljning eller avveckling av verksamheten. Värdet bestäms av företagets förväntade framtida avkastning och risksituation.

Värderingarna av de nya järnvägsbolagen gjordes av konsulter på Näringsdepartementets uppdrag. För värderingen av fastigheter bidrog tre oberoende fastighetskonsulter med underlag.

Riksrevisionen har låtit experter på området granska den värdering som Näringsdepartementets konsulter gjort. Konsulterna har använt en vedertagen modell för företagsvärdering och korrekt tillämpat denna. En svaghet i värderingen är bristen på förankring i historik⁷⁵ och befintliga avtal. Detta gör det svårt att se vilka väsentliga förändringar de positiva affärsplanerna innebar och hur de underbyggdes. Även underlaget för bedömning av utvecklingen efter affärsplanernas slut, där fortsatt förbättring förutses, är knapphändig. Användbarheten av de jämförande värderingarna kan ifrågasättas då urvalet av lämpliga jämförelseobjekt är litet.

Vid beräkningen av eget kapital är utgångspunkten för Näringsdepartementets konsulter en bedömning av tillgängligt eget kapital utifrån prognoser av rörelseresultat, jämförelsestörande poster, poster till följd av bolagiseringen samt realisationsvinster vid genomförda och tänkta försäljningar av verksamheter. De priser som förväntas vid framtida försäljningar baseras på de värderingar som gjorts av konsulterna. Priset vid en företagsöverlåtelse avviker dock ofta från ett bedömt marknadsvärde. Priset är ett förhandlingsresultat och en del av den totala överenskommelsen om villkor för företagsöverlåtelsen parterna emellan.

Vid bedömningen av kapitalbehovet för de nya järnvägsbolagen använder sig Näringsdepartementets konsulter huvudsakligen av soliditetsmättet.⁷⁶ Detta är en begränsning då måttet är statiskt och till del subjektivt. Användning av kompletterande mått vore därför motiverad. En bredare analys av bolagens långsiktiga finansieringsbehov hade också varit önskvärd. En sådan kan ta hänsyn till den framtida utvecklingen i bolagen baserad på affärsplan och alternativa scenarier till följd av osäkerheter om intäkter,

⁷⁵ Det fanns dock svårigheter att förankra värdena historiskt då några av bolagen hade varit interna enheter inom affärsverket utan egna fullständiga resultat- och balansräkningar. Det blivande Trafficare var en ny enhet som skapades inom affärsverket år 2000.

⁷⁶ Måttet används i enlighet med Näringsdepartementets definition av eget kapital inklusive minoritet, i procent av balansomslutningen.

kostnader, rationaliseringsprogram och framtida investeringar, liksom finansiella åtaganden och tillgodohavanden.

Den slutliga bedömningen av bolagens kapitalbehov av Näringsdepartementets konsulter hamnar i den lägre delen av det intervall som de först indikerat. För bolagen som inte ska säljas motiveras detta av den starka utveckling som förutses i affärsplanerna och de positiva effekter bolagiseringen i sig medför. För de bolag som ska säljas förutsätts köparna nöja sig med ett lågt eget kapital.

Det kan noteras att de brister i kapitalbehovsberäkningarna som diskuteras ovan kom att behandlas i senare rapporter, både av Ernst & Young på anmodan av SJ:s ledning år 2000⁷⁷ och av PwC på uppdrag av Näringsdepartementet under år 2002 och 2003.⁷⁸

När de nya bolagsstyrelserna började sätta sig in i den föreslagna överlåtelsebalansräkningen ifrågasatte samtliga det kapital som respektive bolag tilldelats. Förutom att flertalet bolag ansåg sig underkapitaliserade ingick också goodwillposter⁷⁹ i de nybildade bolagens tilldelade kapital, vilket väckte en viss irritation hos somliga styrelseledamöter som bedömde dessa vara luftposter.

I SJ AB:s överlåtelsebalansräkning togs en goodwillpost på 400 mnkr upp. Värdet på denna post skulle ses i relation till det värde den övertagna verksamheten betingade under de antagna förutsättningarna att den optimistiska affärsplanen kunde infrias.

SJ AB ifrågasatte värderingen av tillgångarna. I ett sent skede av bolagiseringsprocessen hade bolagets kapital minskat med 250 mnkr. Bolagsledningen arbetade för att få ett större eget kapital då man ansåg att SJ AB fått i boet ett antal konkurrensnackdelar och pålagor från ägaren. Bland annat ansåg man att vagnparken hade bristande funktionalitet på grund av eftersatt underhåll.

Green Cargo AB argumenterade för att bolaget skulle få ett större eget kapital då företaget hade stora investeringsbehov och därtill skulle arbeta på en marknad med små marginaler.

AB Swedcarrier pekade på att servicebolagen inte hade några egentliga tillgångar förutom deras kontrakt med SJ AB och Green Cargo AB och därför var priser och längden på dessa avtal väsentliga. Ett bolag som Trafficare AB med 1 500 anställda kan inte fungera med sex månaders kontrakt med den huvudsakliga kunden SJ AB.

⁷⁷ Ernst & Young, 2000.

⁷⁸ PriceWaterhouseCoopers 2002 och 2003, beställdes av Näringsdepartementet i samband med riksdagens beslut 2003 om att stärka den finansiella ställningen i SJ AB.

⁷⁹ Med goodwill avses det immateriella värde som representeras av ett företags inarbetade organisation, firmanamn, kundkrets, varumärke m.m.

De ingående värdena för Unigrig, Trafficare AB och Jernhusen AB diskuterades med ägarförvaltningen. De problem som fanns i Euromaint AB var dock okända för Swedcarrier initialt och bolagets värde ifrågasattes därför inte. Swemaint AB och Nordwaggon AB betraktades under de första månaderna som i de närmaste sålda och diskuterades därför heller inte.

Ägarförvaltningen hävdade dock i diskussionerna med bolagens styrelser under våren 2001 att överlåtelsebalanserna per den 1 januari 2001 varit kända utgångspunkter och att styrelserna accepterat sina respektive uppdrag på dessa villkor.

Bolagens konkurrerande intressen påverkade emellertid ägarförvaltningen och förändringar gjordes i den slutliga överlåtelsebalansräkningen som upprättades i april 2001. Affärsverkets revisorer såg sig inte föranlåtna att göra några invändningar mot denna då affärsplanerna inte hade förändrats. Ett ingående meningsutbyte hade dock ägt rum om värderingarna av tillgångar, de finansiella åtagandena och hanteringen av avtalstrafik samt riskbedömningar på dessa områden.

De nybildade bolagen tilldelades ett eget kapital enligt nedan:

SJ AB	1 750 miljoner kronor
Green Cargo AB	900 miljoner kronor
Jernhusen AB	1 170 miljoner kronor
Unigrig AB	40 miljoner kronor
Euromaint AB	150 miljoner kronor
Trafficare AB	<u>50 miljoner kronor</u>
Summa eget kapital	4 060 miljoner kronor

För kärnverksamheterna i form av SJ, Green Cargo och Jernhusen AB innebar detta att bolagen redovisade en initial soliditet om 18 %, 21 % respektive 17 %. Detta var lägre än den bedömning konsulterna gjorde initialt med utgångspunkt från soliditeten i bolag med liknande verksamheter. Det ska dock understrykas att det är svårt att hitta lämpliga jämförelseobjekt. Andra beräkningar som Riksrevisionen låtit göra visar att SJ AB, Jernhusen AB och Euromaint AB vid bolagiseringstidpunkten i realiteten hade en väsentligt högre skuldsättningsnivå än den Näringsdepartementets konsulter angett som rimlig.⁸⁰

Den slutliga kapitalfördelningen innebar att de nya järnvägsbolagen fick en låg soliditet och hög skuldsättning.

⁸⁰ KPMG Corporate Finance, 2005. Granskning av värderingar och kapitalberäkningar genomförda inför bolagiseringen av Statens järnvägar hösten 2000.

3.4 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionen har ställt frågan om de villkor som gavs vid ombildningen givit de statliga järnvägsföretagens goda affärsmässiga förutsättningar. Den slutsats som Riksrevisionen dragit är att regeringen i vissa avseenden inte skapade goda förutsättningar för person- och godstrafikbolagen genom överlåtelseavtalen och det begränsade kapital som bolagen erhöll. Inte heller villkoren för de övriga nya statliga järnvägsbolagen har varit gynnsamma då företagen varit underkapitaliserade.

Avtal och riktlinjer

Riksrevisionen menar att vid genomförandet av en bolagisering har ägarförvaltningen ansvar för att ge ett tydligt uppdrag för verksamheten, snabbt tillsätta en kompetent och väl avpassad styrelse samt skapa förutsättningar i form av kapital och andra tillgångar.

I SJ:s bolagiseringsavtal har staten tecknat avtal med sina egna bolag på villkor som i vissa delar är ensidigt förmånliga för staten. Hanteringen av avtalen om finansiell leasing av fordon är ett exempel på detta.

De riktlinjer från ägarförvaltningen som funnits i avtal, bolagsordning och andra styrdokument har visat sig ge begränsad vägledning för bolagen i väsentliga frågor. Exempel på sådana är SJ AB:s hantering av olönsam avtals- trafik och köp av tjänster från andra bolag i Swedcarrierkoncernen.

Ansvar för utformningen av bolagiseringsavtalet åvilade delvis affärsverket SJ:s styrelse. Då SJ:s styrelse hade sitt sista sammanträde i november 2000 och de nya järnvägsbolagens styrelser inte kom att konstitueras förrän i februari 2001 uppstod i övergången oklarheter om vem som i praktiken faktiskt bar ansvaret för de nya bolagen. Tillträdande bolagsstyrelser kom in för sent för att ha möjlighet att påverka avtalet.

SJ:s styrelse fattade flera beslut med långsiktiga implikationer strax innan bolagiseringen när ledamöterna var medvetna om att de ej skulle ingå i de nya bolagsstyrelserna. Riksrevisionen anser att det var olyckligt att väsentliga beslut fattades i detta övergångsskede och bedömer att 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.

Kapital

Bolagens kapitalbas var inte god redan vid tidpunkten för bolagiseringen. Detta har hämmat företagets utveckling och möjligheter att låna på marknaden. Ägarförvaltningen har tagit stora risker genom att ge bolagen för litet eget kapital, trots riksdagens uttalade mål om långsiktigt och stabilt

statligt ägande. Efter ombildningen har också kapitaltillskott lämnats till flertalet järnvägsbolag.⁸¹

De affärsplaner som låg till grund för värderingarna inför ombildningen togs fram av affärsverket SJ. Det är sannolikt att en mer kritisk analys av affärsplanerna skulle ha lett till en annan bedömning av rimligheten i överlåtelsebalansen för de nya bolagen. Analysen av marknadsförutsättningarna och möjligheterna att slutföra försäljningarna till de värden som angetts framstår som otillräcklig.

Ägarförvaltningen tog inte till sig den information och de varningar som kom såväl från de egna konsulterna som från de nybildade bolagens styrelser om konsekvenserna av ett för litet eget kapital vid genomförandet av bolagiseringen. Det kan därför ifrågasättas om det sätt som bolagiseringen genomfördes på står i överensstämmelse med statens ägarpolicy, vars uttalade ambition är att skapa långsiktiga lösningar.

⁸¹ Undantagen är Jernhusen AB och Swemaint AB.

4 Uppföljning och ägarstyrning efter bolagiseringen

I kapitel 4 behandlas uppföljning och ägarstyrning efter bolagiseringen. En översikt ges över utvecklingen inom SJ AB, Green Cargo AB och holdingbolaget AB Swedcarrier, liksom i dotterbolagen Euromaint AB, Swemaint AB, Nordwaggon AB och Jernhusen AB under perioden 2001 till 2004. Vidare diskuteras reglerings- och konkurrensfrågor, arbete genom bolagsorganen samt statliga bolags avtal och EU:s statsstöddregler. Riksrevisionens slutsatser om uppföljning och ägarstyrning efter bolagiseringen redovisas.

4.1 Utvecklingen inom SJ AB

SJ AB:s finansiella ställning var vid bolagiseringen svag och situationen försämrades successivt. Den betydande fordran på Stockholms Lokaltrafik som SJ AB stod risken för i överlåtelsen var föremål för skiljedomsförfarande redan före bolagiseringen. Den maximala risken för de åtaganden som överförts till SJ AB beräknades till totalt 1,9 mdkr.

Krismedvetandet hos SJ AB var inte så stort initialt och lönsamhetsproblemen kom snabbt i skymundan av de problem med fordonssäkerhet som uppstod. Tidigt under år 2001 märktes att fordonsunderhållet varit eftersatt inom affärsverket SJ. Materialutmattning och slitage utgjorde ett växande problem vid ökande ålder på lok och vagnar. Detta förhållande gav upphov till en ansträngd relation mellan SJ AB och underhållsbolaget Euromaint AB där roller och affärsmässigheten i ingångna kontrakt kom att ifrågasättas. SJ AB ville t.o.m. ta över Euromaint AB för att ha full kontroll över underhållstjänsterna, något som ägarförvaltningen, dvs. regeringen och Näringsdepartementet, dock motsatte sig.

SJ AB uppmärksammade så småningom också att den interna kontrollen var otillräcklig och att viss avtalstrafik⁸² var mer förlustbringande än vad som tidigare antagits. Då underhålls- och personalkostnader växte och antagna rationaliseringsvinster uteblev ökade underskottet för avtalstrafiken kraftigt. Först i september 2001 tog ledningen för SJ AB initiativ till en genomgång av bolagets internkontroll.⁸³ Bolagets revisorer skickade i februari 2002 ett skarpt formulerat brev till styrelsen där de pekade på allvarliga brister i den

⁸² Förlusterna av SJ AB:s avtal, som huvudsakligen övertagits från SJ, avsåg framför allt Kustpilen, Tåg i Bergslagen, Öresundståg och Pågatåg. Det visade sig att systemen för att lägga anbud, kontrollera avtal och följa upp och utvärdera befintliga trafikavtal hade allvarliga brister.

⁸³ Den s.k. Andersen-rapporten.

interna kontrollen som rörde bl.a. ansvarsfrågor, avtalstrafiken och kapaciteten för intern kontroll. Efter styrelsebeslut påbörjades i mars 2002 genomförandet av det s.k. internkontrollprojektet som innehöll 118 åtgärds-punkter.

Av SJ AB:s årsredovisning för 2001 framgår att bolagets soliditet minskade från 18 % till 9 % vid utgången av år 2001. Detta föranledde dock inga åtgärder från ägarförvaltningens sida.

Ledningen för SJ AB saknade vid denna tidpunkt kontinuitet då den verkställande direktören hade avgått i september 2001 och en ny ordinarie vd inte fanns på plats förrän i april 2002. På andra poster i bolagsledningen skiftade man också personal under 2002. I styrelsen för SJ AB var om-sättningen på ledamöterna stor och vakanser uppstod. Styrelsen hade tre olika ordföranden under perioden november 2001 till februari 2002, vilket inte gav styrelsearbetet önskvärd stabilitet.

Den nya ledningen för SJ AB redovisade i maj 2002 sina affärsbedömningar och behov av nedskrivningar för styrelsen. Problemområden som rapporterades omfattade bl.a. ett halverat eget kapital, eftersatt fordonsunderhåll, avtalstrafiken, brister i internkontroll och inkonsekvenser i affärsplanen.

En ny affärsplan för SJ AB utarbetades till augusti 2002 och bolagets organisation ändrades för att genomföra denna. Den förlustbringande avtalstrafiken analyserades med hjälp av konsulter och en strategi för att hantera denna arbetades fram. Den nya affärsplanen resulterade i lägre värderingar och stora avsättningar.

Trots resultatförbättringsprogram och förhandlingar om avtalstrafiken blev den finansiella situationen för SJ AB alltmer pressad. Då det i mitten av november 2002 fanns skäl att anta att bolaget förbrukat mer än hälften av aktiekapitalet tvingades styrelsen vid sitt möte i december 2002 att upprätta en kontrollbalansräkning i enlighet med aktiebolagslagen.

Vid SJ AB:s extra bolagsstämma i januari 2003 bestämdes att verksamheten skulle fortsätta och möjligheterna prövas att åtgärda kapitalbehovet inom den lagstadgade fristen på åtta månader. Ägarförvaltningen motive-rade detta beslut med att det behövdes en stabil, långsiktig aktör på marknaden för persontrafik och att en likvidation av SJ AB skulle innebära en förlust av tidigare gjorda investeringar. Därtill fanns i bakgrunden problemet med att staten skulle kunna tvingas att lösa leasingavtal till en kostnad av ca 8 mdkr.

Ägarförvaltningen inledde omedelbart ett arbete för att analysera bolagets ekonomiska förutsättningar och möjligheterna att tillskjuta kapital.

Projektet genomfördes med hjälp av konsulter⁸⁴ i nära samarbete med andra berörda inom Regeringskansliet och SJ AB:s styrelse, ledning och revisorer.

SJ AB:s styrelse hade tidigare satt i gång en intern utredning om ansvaret för de förlustbringande trafikavtal som ingåtts. När den blev klar i februari 2003 konstaterades dock att juridiskt ansvar av någon inte kunde utkrävas för vad som inträffat.

Riksdagsbeslutet om kapitaltillskott till SJ AB i juni 2003⁸⁵ byggde på propositionen *Åtgärder för att stärka den finansiella ställningen hos SJ AB* som utformats i samarbete med Vänsterpartiet och Miljöpartiet. I samband med intervjuerna har det framförts att denna proposition i första hand tillvaratar statens ägarintresse och i mindre utsträckning svarar mot mål om konkurrens på lika villkor mellan privata och statliga tågoperatörer.

Genom beslutet bemyndigades regeringen att ge SJ AB ett kapitaltillskott om högst 1,855 mdkr och en låneram om 2 mdkr i Riksgäldskontoret under perioden 2004–2007. Dessutom skulle fordringar och vissa skulder mellan affärsverket SJ och SJ AB kvittas. Bolaget skulle också få möjlighet att överlämna två olönsamma trafikeringsåtaganden till staten⁸⁶ och skyldigheten att förse Rikstrafiken med fordon tas bort. I december 2003 betalades aktieägar-tillskottet om 1,555 mdkr in till SJ AB.

I februari 2003 rekommenderade revisorerna än en gång SJ AB:s styrelse och ledning att ge internkontrollen högsta prioritet. I revisionsberättelsen från mars 2004 skriver revisorerna att det fortfarande finns brister i moderbolagets interna kontroll, men att förbättringar gjorts under 2003.

Under 2004 har SJ AB:s ekonomiska situation förbättrats och bolaget har kunnat låna på marknaden. Bolaget påverkas dock av osäkerheten kring den framtida regleringen av marknaden för persontrafik. En ny reglering kan få stora konsekvenser för SJ AB:s lönsamhet m.m. Bolagets möjligheter och beredskap för att hantera en sådan situation har inte analyserats inom ramen för denna granskning.

Det kan dock noteras att potentialen för bolagets tillväxt och lönsamhetsförbättring i avtalstrafiken är kringskurna på grund av begränsade statliga och kommunala medel för trafikupphandling samt konkurrens med andra tågoperatörer. För den trafik SJ AB har ensamrätt att driva konkurrerar man med andra trafikslag.

⁸⁴ PriceWaterhouseCoopers AB och Mannheimer Swartling Advokatbyrå.

⁸⁵ Prop. 2002/03:86 *Åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB*, bet. 2002/03:NU13 och rskr. 2002/03:243.

⁸⁶ Riksrevisionen har inte funnit någon analys av eventuella ytterligare olönsamma trafikeringsåtaganden.

4.2 Utvecklingen inom Green Cargo AB

Green Cargo AB⁸⁷ hade en annorlunda situation än SJ AB efter bolagiseringen. Bolaget får mindre uppmärksamhet än SJ AB då det är ett transport- och logistikföretag på den europeiska marknaden med företag som kunder. Green Cargo AB erbjuder logistiklösningar med tåg, bil och lager och arbetar med partner för den gränsöverskridande trafiken i Europa. Bolagets övergripande mål är att vara lönsamt, punktlighet och säkerhet samt att ge avkastning på kapital.

Lönsamheten för godstransporter på järnväg har under lång tid varit svag och SJ:s godstrafik har historiskt präglats av dåliga ekonomiska resultat. Verksamheten är också beroende av konjunkturen och en försämrad sådan efter terrordåden i september 2001 har inneburit mindre godsvolymer och svårigheter att få nya kunder.

Riksdagens beslut om transportinfrastruktur 2001⁸⁸ och 2004⁸⁹ är dock ett uttryck för ambitionen att skapa förutsättningar för järnvägstransporter. Vid beslutet år 2004 avsattes 107,7 mdkr till nyinvesteringar i järnvägsnätet under perioden 2004 - 2015.

Vid bolagiseringen spåddes Green Cargo AB inte någon ljus framtid av flera olika bedömare. Dålig intern kontroll, svagt resultat, starkt konjunkturberoende, låg soliditet och stort investeringsbehov gav inte verksamheten de bästa förutsättningarna.

Trots ett omfattande arbete med effektivisering och rationalisering av verksamheten har Green Cargo AB redovisat negativa resultat fram till 2004 då företaget för första gången rapporterat vinst⁹⁰. Såväl soliditet som likviditet har varit ansträngd.

Riksdagen beslutade i juni 2004⁹¹ om åtgärder för Green Cargo AB. Enligt propositionen⁹² är syftet att utveckla bolaget till ett lönsamt logistikföretag. Regeringen bemyndigades att under 2004 och 2005 sälja hela eller delar av Green Cargo AB och vidta omstruktureringsåtgärder samt tillskjuta kapital till bolaget.

Det framgår av propositionen och utskottsbetänkandet att staten bör medverka till nödvändiga strukturförändringar och säkerställa att Green Cargo AB ges tillräckliga finansiella resurser för att genomföra det åtgärds-

⁸⁷ Koncernen består av moderbolaget Green Cargo AB och helägda dotterbolagen Nordisk Transport Rail och TGOJ Trafik samt Hallsbergs Terminal AB som ägs till 67 %. Därutöver äger man till 45 % intressebolaget Cargonet.

⁸⁸ Prop. 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem, bet. 2001/02:TU2 och rskr. 2001/02:126.

⁸⁹ Prop. 2003/04:95 Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004 - 2015, bet. 2003/04:TU10 och rskr. 2003/04:266.

⁹⁰ Enligt Green Cargo AB:s årsredovisning för år 2004 är resultatet plus 43 mnkr efter skatt.

⁹¹ Prop. 2003/04:127 Ett stärkt Green Cargo AB för hållbara transportlösningar, bet. 2004/04:NU15 och rskr. 2003/04:286

⁹² Propositionen bygger på en överenskommelse med Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

program och de investeringar som krävs för att företaget ska bli långsiktigt konkurrenskraftigt. Då bolagets lönsamhet är svag och det egna kapitalet är litet kan bolaget varken genomföra nödvändiga investeringar eller låna på marknaden.

Vidare sägs i beslutsunderlaget att Green Cargo AB långsiktigt ska säkerställa att man kan erbjuda sina kunder effektiva internationella transporter och helhetslösningar. En större kostnadseffektivitet krävs också för att bolaget ska kunna bära framtida investeringar. Strategin för att klara detta bygger på ett operativt åtgärdsprogram, en strukturell förändring samt en finansiell förstärkning.

Det som inte klart uttalats är att Green Cargo AB har ett behov att samverka med den tyska järnvägen, då huvuddelen av godstransporterna går genom Tyskland, och även med andra tågoperatörer i södra Europa.

Den 23 mars 2005 beslutade regeringen att Green Cargo ska förbli ett statligt företag och få ett kapitaltillskott om 600 mnkr från ägaren. Ett samarbetsavtal med det statliga tyska järnvägsbolaget Deutsche Bahn AG planeras.

4.3 Utvecklingen inom AB Swedcarrier

4.3.1 Holdingbolaget

AB Swedcarrier var det holdingbolag som vid bolagiseringen utnyttjades för att hantera de s.k. servicebolagen⁹³. Holdingbolaget skulle genom ett aktivt ägande i sina dotterbolag säkerställa att maximalt aktieägarvärde skapas. Organisationsstrukturen för holdingbolaget var en styrelse och en ledning som bestod av en verkställande direktör och en vice vd. Ledningen utvecklades under slutet av år 2003 och holdingbolaget har i dag ingen egen personal utan köper administrativa tjänster från Jernhusen AB.

Tanken var att Swedcarrier skulle genomföra en snabb utförsäljningsprocess och realisera marknadsvärdena i dotterbolagen, förutom i fastighetsbolaget Jernhusen AB. Det skulle renodlas för att oavsett framtida ägare bli en ledande aktör inom området kommunikationsfastigheter.⁹⁴

AB Swedcarriers styrelse var vid holdingbolagets tillkomst bekymrad över dotterbolagens ingående värden. Först gällde tveksamheterna Unigrig AB, Trafficare AB, Nordwaggon AB och Swemaint AB samt värderingarna av

⁹³ Holdingbolaget Swedcarrier bestod från början av Unigrig AB, Trafficare AB, Euromaint AB, Swemaint AB och Jernhusen AB samt Nordwaggon AB som ägdes till 50 %.

⁹⁴ Regeringskansliet, Näringsdepartementet, Enheten för statligt ägande. PM om Vision och målsättning för AB Swedcarrier, 2001-01-15.

fastigheterna inom Jernhusen AB. Senare har problem uppmärksammats även med Euromaint AB.

För Unigrig AB, Trafficare AB och Euromaint AB såg Swedcarriers styrelse att korta kundavtal med SJ AB och Green Cargo AB skapade stora risker som minskade bolagens värde och försvårade försäljningarna. För Nordwaggon AB och Swemaint AB, där en försäljningsprocess redan inletts år 2000 i SJ:s regi, fanns tecken att marknadens värdering var lägre än det värde som fanns upptaget i den preliminära överlåtelsebalansräkningen från december 2000.

I februari 2001 framförde Swedcarriers styrelse till Näringsdepartementet att dotterbolagen måste uppnå en tillfredsställande avtalsituation med SJ AB och Green Cargo AB. Styrelsen ifrågasatte även värderingarna i överlåtelsebalansräkningen och ansåg att AB Swedcarriers finansiella ställning skulle stärkas. En omdisposition till Swedcarriers fördel gjordes också vid den slutliga överlåtelsen.

Under våren 2001 påbörjades försäljningarna av Unigrig AB⁹⁵ och Trafficare AB.⁹⁶ Unigrig AB såldes i juli 2001 för 218 mnkr till Cap Gemini Ernst & Young som tillsammans med EDB förutsågs vidareutveckla verksamheten. Trafficare AB såldes i augusti 2001 för 115 mnkr till ISS Sverige AB. Bägge dessa försäljningar gav upphov till realisationsvinster.

Möjligheterna att snabbt sälja de andra dotterbolagen i AB Swedcarrier visade sig efterhand vara begränsade då antalet potentiella köpare med tillräckliga ekonomiska resurser var få, de nya bolagens lönsamhet var svag och marknaden var omogen. Den stora osäkerheten om järnvägssektorns framtida struktur innebär stora risker för potentiella köpare och hämmar intresset.

I september 2003 kommunicerade ägarförvaltningen till Swedcarriers styrelse att uppdraget var att avyttra både Swemaint AB och Euromaint AB på ett ekonomiskt fördelaktigt sätt samtidigt som inga privata monopol skapas.⁹⁷ Soliditeten i AB Swedcarrier är fortsatt låg.

4.3.2 *Euromaint AB*

Euromaint AB:s huvudsakliga verksamhet är tågunderhåll och de största kunderna är SJ AB och Green Cargo AB. Då Järnvägsinspektionen strax efter bolagiseringen påvisade allvarliga kvalitetsbrister i underhållet som kunde påverka trafiksäkerheten, tvingades bolaget att prioritera förbättring av kvaliteten i produktionen.

⁹⁵ Försäljningen av Unigrig AB (tidigare SJ Data) hanterades av Handelsbanken Investment Banking.

⁹⁶ Försäljningen av Trafficare AB (tidigare SJ Terminalproduktion) hanterades av Carnegie Investment Bank AB.

⁹⁷ AB Swedcarriers styrelseprotokoll den 17 november 2003.

Under 2001 upptäcktes att Euromaints lönsamhet var betydligt sämre än väntat. De underhållskontrakt som erbjudits kunderna var riskfyllda då ersättning utgick med fast kilometerersättning. Samtidigt hade bolaget problem med intern kontroll och analys av de kostnader som ackumulerades i dotterbolagen.⁹⁸

Under hösten 2001 påbörjades en försäljningsprocess av bolaget⁹⁹ samtidigt som olika problem i verksamheten åtgärdades. Dessa omfattade brister i produktionskvalitet och ekonomisk styrning, oklarheter i kundavtal och den förtroendekris som hade uppstått i relationen med SJ AB.

I början av 2002 avbröts dock försäljningen efter att ägarförvaltningen lämnat besked om att man inte hade för avsikt att låta sälja Euromaint under villkor som innebär att bolaget skulle få karaktär av ett privat underhållsmonopol. Dessförinnan hade emellertid den potentiella köparen genomfört en grundlig värdering av Euromaint AB. Efter att SJ AB deklarerat till köparen att man inte önskade långsiktiga avtal med Euromaint uppstod också ett dåligt förhållande mellan SJ AB och Swedcarrier, då holdingbolaget ansåg att detta uttalande sänkte Euromaints värde väsentligt.

En ny verkställande direktör tillsattes i maj 2002. Resultatutvecklingen var så negativ att Swedcarrier vid halvårsskiftet 2002 fick tillskjuta 236 mkr för att täcka förluster och återställa det egna kapitalet efter nedskrivning av den goodwill Euromaint erhållit vid bolagiseringen. Ett besparings- och åtgärdsprogram initierades.

En ny affärsplan utarbetades och organisationen förändrades för att stödja denna fr.o.m. år 2003. Denna innebar att tre dotterbolag fusionerades med Euromaint AB medan två dotterbolag såldes.¹⁰⁰ En koncentration av verksamheten till större enheter och färre orter innebar att 6 av 24 verkstäder stängdes. Bolaget har också rationaliserat kraftigt och personalen har reducerats med en fjärdedel.

Trots det omfattande effektiviseringsarbetet hade Euromaint AB haft fortsatta lönsamhetsproblem och våren 2004 understeg det egna kapitalet halva aktiebolagskapitalet. Då AB Swedcarrier hade ställt ut en kapitaltäckningsgaranti innebar detta emellertid inget likvidationshot för bolaget. Euromaint AB bedöms trots detta vara ett välskött bolag som successivt får en bättre avtalsportfölj som kan generera ett positivt rörelseresultat.

Det finns dock en ambition att skapa ökad konkurrens på området tågunderhåll. Euromaint AB är i dag konkurrensutsatt men har en dominerande

⁹⁸ Euromaint AB hade vid bolagiseringen tre helägda dotterbolag dvs. Trainmaint AB för trafiknära underhåll, TGOJ AB för komponentunderhåll och ombyggnader, teknikkonsulten Traintech Engineering Sweden AB och delägda Swederail AB. År 2001 förvärvades RPL AB för materielförsörjning och logistik.

⁹⁹ Försäljningen av Euromaint AB hanterades av Carnegie Investment Bank AB.

¹⁰⁰ Swederail AB såldes för 1,3 mnkr och Traintech Engineering Sweden AB för 18,3 mnkr under 2003.

ställning på marknaden. Bolaget har fördelar av att förfoga över verkstadslokaler som inte andra underhållsleverantörer har tillgång till. Det finns emellertid inga indikationer på att Euromaint missbrukar sin dominerande ställning.

Ägarförvaltningens uppdrag till Swedcarrier om att Euromaint AB ska säljas ligger kvar även om inga försäljningsaktiviteter pågått under år 2004. Det finns potentiella köpare i form av fordonstillverkare, verkstadsbolag som arbetar med underhåll och även finansiella investerare.

4.3.3 *Swemaint AB*

Swemaint AB är leverantör av underhåll för godsvagnar. Bolaget har verkstäder på åtta orter i södra Sverige samt lager av hjul för godsvagnar på 30-talet platser i hela landet. Företaget har visat positiva resultat.

Försöken att sälja Swemaint AB¹⁰¹ hade inletts av affärsverket SJ. Försäljningen av Swemaint avblästes dock när anbudet som givits var lägre än det bokförda värdet.

Swemaint AB blev föremål för nya försäljningsförsök i slutet av 2003 men dessa avbröts i början av år 2004 då ägarförvaltningen uttryckt önskemål om att Swedcarrier skulle avvakta med en försäljning av bolaget. Det motiv som redovisades för detta var att slutsatserna i Järnvägsutredningen och Regelutredningen m.m. bör analyseras innan beslut fattas om att gå vidare med avyttringen.¹⁰² Trots detta ligger ägarförvaltningens uppdrag till Swedcarrier om att Swemaint AB ska säljas formellt kvar.

4.3.4 *Nordwaggon AB*

Nordwaggon AB har funnits i 20 år som logistikbolag inom järnvägen för godstransporter i Europa. SJ och Electrolux AB ägde bolaget tillsammans sedan 1991. Vid bolagiseringen blev det 2001 till lika delar ägt av Swedcarrier AB och Electrolux AB. Bolagets verksamhet omfattar vagnsstyrning, kundanpassade transportlösningar samt moderna järnvägsvagnar för godstransporter.

Nordwaggon har ett relativt litet eget kapital och har finansierats genom leasingavtal. Statens järnvägar och Electrolux AB ansvarar för att Nordwaggon inte ska tillåtas gå i konkurs.

Resultatutvecklingen för Nordwaggon AB har efter år 2001 varit otillfredsställande bl.a. till följd av försämrad konjunktur. Under 2002 fick

¹⁰¹ Försäljningen av Swemaint AB hanterades av Carnegie Investment Bank AB.

¹⁰² AB Swedcarriers styrelseprotokoll 29 mars 2004.

bolagets ägare tillföra ett aktieägartillskott om 42 mkr och under 2003 var bidraget från ägarna 240 mkr.

Försöket att sälja Nordwaggon AB våren 2001¹⁰³ hade tidigare inletts av SJ men kommunikationen mellan Swedcarrier och de andra aktörerna i denna process visade på stora brister och försäljningen misslyckades. Ett andra försök var att få till stånd en uppgörelse med Green Cargo under 2002 och en tredje att sälja bolaget till Electrolux AB samma år.

Ägarförvaltningen bekräftade i detta sammanhang Swedcarriers uppdrag att sälja Nordwaggon AB och avveckla SJ:s åtaganden i konsortialavtalet med Electrolux oavsett om det skulle bli en förlustaffär. Det senaste försöket att sälja Nordwaggon AB avbröts i maj 2003.

Ägarna till Nordwaggon AB hade diskuterat bolagets framtid och ägarrelationer under närmare tre års tid. Electrolux AB har uppfattat att statens ägarförvaltning varit otydlig och har inte velat betrakta AB Swedcarrier som motpart utan hävdade att man formellt ingått avtal med svenska staten. För Nordwaggon AB:s del har det inte varit bra att denna fråga fått fortgå flera år utan lösning.

4.3.5 Jernhusen AB

Jernhusen AB äger och förvaltar stationer, verkstads-, kontors- och lagerbyggnader samt exploateringsstillgångar. Vid bolagiseringen var tanken att Jernhusen AB skulle sälja fastigheter för att skapa ett eget kapital för bolaget och holdingbolaget. Jernhusen skulle exploatera och sälja mark och fastigheter och bolagets verksamhet skulle på sikt koncentreras till större stationer och verkstäder. Dessutom skulle trafikoperatörernas tillgång till stationer garanteras på ett konkurrensneutralt sätt.

Beslutet om en ny affärsinriktning för Jernhusen i maj 2001, vilken innebar en försäljning av ca 450 stationer och andra fastigheter, gjorde många intressenter missnöjda. Mot bakgrund av ägarförvaltningens krav på avkastning och marknadsfinansiering framhärdade dock styrelse och ledning i att försäljning av stationer, som inte har kommersiella förutsättningar och som operatörerna inte vill finansiera, var nödvändig.

I september 2001 blev dock kritiken av denna linje alltför stark och regeringens gav Järnvägsutredningen i uppdrag att:

ytterligare överväga hur AB Jernhusen skall förvalta det långsiktiga ägandet av stationer och terminaler som anses som nyckelfunktioner i transportsystemet. Det är vidare viktigt att den framtida förvaltningen av dessa fastigheter har en

¹⁰³ Försäljningen av Nordwaggon AB hanterades vid detta tillfälle av KPMG.

*bred förankring hos sektorns aktörer, kommunerna och berörda myndigheter.*¹⁰⁴

I november 2001 redovisade utredaren sin rapport.¹⁰⁵ I denna framhölls att det fram till bolagiseringen funnits ett samband och en balans mellan möjligheterna att utnyttja fastigheter för järnvägstrafiken och att exploatera dem för andra ändamål. De riktlinjer som riksdagen tidigare beslutat hade dock inte tydligtgjorts i de av ägarförvaltningen utarbetade styrdokumenterna för Jernhusen AB.

I utredningen understryks att järnvägens infrastruktur är ett sammanhängande system och Jernhusen AB som förvaltare av fastigheter borde betraktas som ett företag med särskilt samhällsintresse. Styrningen av bolaget ansåg utredaren skulle inriktas på utveckling av Jernhusens fastigheter och anläggningar mot transportsektorns behov.

För Jernhusens del medförde utredningens resultat att försäljningarna av mindre fastigheter till stor del stoppades. Ett formellt uppdrag från ägarförvaltningen saknades dock. Avyttringarna av större objekt drog ut på tiden till följd av plan- och miljöfrågor men också på grund av den vikande fastighetsmarknaden. Sedan juni 2003 har Jernhusen kunnat sälja enstaka stationer efter att Banverket, Samtrafiken¹⁰⁶ och Rikstrafiken har accepterat försäljning. Bolaget tolkar idag sin uppgift utifrån huvudregeln att man ska äga verkstäder, terminaler och stationsbyggnader och att undantaget är att sälja dem.¹⁰⁷

Då Jernhusen AB har sålt fastigheter i långsammare takt än ursprungligen var tänkt har detta inneburit en ansträngd balansräkning för fastighetsbolaget. Jernhusen AB har även fått tillskjuta kapital till holdingbolaget när EuroMaint närmade sig konkurs och Nordwaggons kapitalsituation behövde förstärkas.

Hyressättningen för Jernhusens fastigheter har kritiserats då den upplevts som hög. Detta gäller både de stationer som SJ AB och andra tågoperatörer ska betala och de verkstäder som underhållsföretagen utnyttjar. När hyrorna ökar betydligt mer än den allmänna prisutvecklingen anser järnvägsbolagen detta vara oskäligt.

Ett särskilt problem för verkstadsmarknaden är att alla leverantörer av lätt trafiknära underhåll behöver tillgång till lämpligt belägna verkstäder. Då dessa i stor utsträckning utnyttjas av de statliga underhållsbolagen med befintliga hyreskontrakt med Jernhusen, uppmuntras inte nya aktörer att ta sig in på denna marknad.

¹⁰⁴ Tilläggsdirektiv (dir. 2002:128) till Järnvägsutredningen.

¹⁰⁵ Järnvägsutredningen, 2002-11-27. Förvaltningen av järnvägens fastigheter.

¹⁰⁶ Samtrafiken i Sverige AB bildades år 1993 och ägs gemensamt av SJ, Tågkompaniet, BK Tåg, Connex, Arlanda Express, Destination Gotland och länstrafikföretagen i alla län.

¹⁰⁷ AB Swedcarriers styrelseprotokoll den 25 september 2003.

4.4 Ägarstyrning

4.4.1 Reglerings- och konkurrensfrågor

Järnvägsmarknaden har successivt omreglerats och liberaliserats. Denna process i Sverige har gått snabbare än i många andra EU-länder. De hinder som finns för marknadstillträde missgynnar främst mindre tågoperatörer som saknar stordriftsfördelar.¹⁰⁸

Den långsiktiga inriktningen för omregleringen av järnvägssektorn och de statliga bolagens roll i denna redovisades inte i beslutet om bolagiseringen. De flesta bedömare anser att avsaknaden av ett riksdagsbeslut i frågan om även den lönsamma persontrafiken ska konkurrensutsättas eller ej skapar en osäkerhet som hämmar utvecklingen inom järnvägssektorn.

Det framhölls emellertid vid riksdagens beslut om bolagiseringen att denna ska bidra till att skapa jämlika konkurrensvillkor för tågoperatörerna för tillgång till stationer, järnvägsmark och andra gemensamma funktioner. SJ AB fick likväl fortsatt ensamrätt att vara operatör för den lönsamma långväga persontrafiken. Samtidigt redovisades att SJ:s trafikeringsrätt framöver inte ska vara automatisk utan kan inskränkas för avtalstrafik.

Marknaden för avtalstrafik är ännu omogen och upphandlingen behöver förbättras.¹⁰⁹ Rikstrafiken har enligt Statskontoret inte haft en klar strategi för den upphandlade avtalstrafiken vilket är otillfredsställande när det blir fler och större interregionala upphandlingar. Tågoperatörerna upplever att avtalsmarknaden är osäker då regler för planering och samordning av lokal och regional trafik i växande regioner inte är klara.

Fordonsfinansieringen är ett problem för en avreglering på lika villkor. Staten har kvar åtaganden genom att restaffärsverket Statens järnvägar förvaltar leasingavtal för olika fordon, vilka hyrs ut till och betalas av SJ AB och Green Cargo AB. Åtagandet avser en fordonspark som saknar flexibilitet på grund av långa och ej omförhandlingsbara avtal. Restvärdesriskerna ökar också när statsbidrag utgår till trafikhuvudmännen för köp av nya fordon. SJ och SJ AB kommer att ha ett mellanhavande till 2021 på grund av leasingavtalen.¹¹⁰ De åtaganden som tidigare ålagts SJ AB att förse de av Rikstrafiken upphandlande tågoperatörerna med fordon för den av staten upphandlade

¹⁰⁸ Stordriftsfördelarna innebär att samutnyttjande av fordon på ett järnvägsnät minskar kostnaderna, under det att ett sammanhållet trafiksystem skapar trafik till olika delar av nätet och ökar intäkterna.

¹⁰⁹ Statskontoret: 2003:25. Rikstrafiken – liten myndighet med stort uppdrag. Rikstrafiken fick också invändningar i Riksrevisionens revisionsberättelse daterad den 18 mars 2004.

¹¹⁰ SJ och SJ AB har också en relation till Eurofima, European Company for the Financing of Railroad Rolling Stock, fram till 2056 då Sverige äger 2,5 % av det europeiska bolaget som enligt sina stadgar bara kan garantera statliga järnvägsbolag.

trafiken överfördes till Statens järnvägar som sedan 2004 har i uppdrag att förvalta och hyra ut de äldre fordon som köpts från SJ AB.¹¹¹

I maj 2001 beslutade regeringen att tillsätta Järnvägsutredningen för att göra en bred översyn av organisation och lagstiftning inom järnvägssektorn. Huvudrapporten lämnades i november 2003. Denna kommer att vara ett underlag för den transportpolitiska proposition som ska presenteras under år 2005.¹¹² Här kan nämnas att den analys av problematiken kring järnvägsfastigheterna som utlovades vid bolagiseringen gjordes först av Järnvägsutredningen.

För att persontrafik ska vara konkurrenskraftig behöver stationerna utvecklas. Banverket behöver också genomföra de satsningar på trafikinformation vid stationer som utlovats. Vid planering och genomförande av utvecklingen inom järnvägssektorn behövs också samverkan mellan myndigheter som Banverket, Järnvägsstyrelsen och Rikstrafiken, och företag som Jernhusen AB och trafikoperatörer. Jernhusen AB deltar i dag inte i sådan planering.

Andra utestående frågor från bolagiseringen rör detaljerad reglering av t.ex. säkerhetsfrågor för underhåll av fordon. Ansvaret för säkerhet ligger på tågoperatören. Med fler operatörer som har begränsad egen teknisk kompetens och olika specialiserade fordonssystem ökar svårigheterna att kontrollera hur service utförts av underhållsleverantörerna. Det är Järnvägsstyrelsens uppgift att överväga om och när ett system med minimikrav på spårbarhet för uppföljning av fordonsunderhåll bör införas, t.ex. genom certifiering av bolag som arbetar med tågunderhåll.

4.4.2 *Arbete genom bolagsorgan*

Ägarstyrningen av de statliga järnvägsbolagen karakteriseras av att ägarförvaltningen både har politiska mål och affärsmässiga mål, i enlighet med aktiebolagslagen. Bolagsstämman är aktiebolagets högsta organ där aktieägarna beslutar om bolagets angelägenheter. Ägarens beslut vid bolagsstämmor i järnvägsbolagen under perioden 2001–04 har dock i huvudsak inskränkt sig till de beslut som enligt lagen måste fattas vid den årliga stämman. De riktlinjer till bolagen som diskuterats i avsnitt 3.2 har, med undantag för bolagsordningarna, inte beslutats av bolagsstämman och är därmed inte aktiebolagsrättsligt bindande.

Vid stämmor överlämnar ägarföreträdaren en s.k. bolagsmapp till en representant för bolaget. Denna innehåller för bolaget relevanta propositioner samt riktlinjer för bl.a. anställningsvillkor, jämställdhet, mångfald,

¹¹¹ Prop. 2004/05:1 Budgetpropositionen för 2005, utgiftsområde 22: Kommunikationer.

¹¹² Riksrevisionen har vid tidpunkten för färdigställandet av denna rapport ej tagit del av innehållet i denna propositionen.

samt ägarförvaltningens avkastningskrav m.m. Innehållet i mappen antas dock inte formellt på stämman och har därmed inte någon aktiebolagsrättslig otvetydig giltighet.

Det är en utbredd uppfattning att alla företag spelar en roll i samhället och har ett ansvar som följer av detta. För statliga bolag finns en allmän förväntan från samhälle, kunder och anställda om att företaget ska tillvarata fler intressen än ägarförvaltningens avkastningskrav. För t.ex. SJ AB är de finansiella avkastningskraven uttryckliga men har lika lite som andra mål formellt antagits i enlighet med aktiebolagslagen. När målen inte tydligt definierats och formaliserats kan detta skapa osäkerhet om hur bolagets verksamhet bör bedrivas. Det bör noteras att risken för osäkerhet ökar när ägarförvaltningen sätter finansiella mål som är uppenbart omöjliga att uppfylla.

Regeringens löpande rapportering till riksdagen om järnvägsbolagen utgörs av den årliga verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande. Denna omfattar dock inte restaffärsverket Statens järnvägar. Regeringen lämnade i mars 2002 en skrivelse om bolagiseringens genomförande till riksdagen.¹¹³

I redogörelsen beskriver regeringen fördelarna med den bolagsstruktur som valts och genomförandet av bolagiseringen. Någon närmare analys av problem i bolagiseringsprocessen görs dock inte. SJ AB:s soliditet om ca 9 % noteras liksom försäljningarna av Unigrig AB och Trafficare AB. Slutligen redogör regeringen för arbetet med den avvecklingsplan för restaffärsverket Statens järnvägar som ska beslutas vid utgången av år 2002.

I Trafikutskottets betänkande¹¹⁴ med anledning av skrivelsen betonas att de nya SJ-företagens utveckling följs upp och utvärderas. Men det framgår inte av betänkandet när eller hur utvärderingen ska ske. I riksdagen har beredningsansvaret för frågor rörande järnvägsföretagen efter bolagiseringen flyttats från Trafikutskottet till Näringsutskottet. Då Näringsutskottet har ett bredare ansvarsområde är det möjligt att uppföljningen av de statliga järnvägsbolagen får lägre prioritet.

Regeringens mål är att statliga bolags styrelser ska *ha hög kompetens som är väl anpassad till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar*.¹¹⁵ Nomineringen och tillsättningen av de nya bolagsstyrelserna har emellertid varit föremål för kritik.

Enheten för statligt ägande förberedde nomineringarna till de nya styrelserna men tillsättningarna kunde inte ske förrän frågorna beretts inom

¹¹³ Regeringens skrivelse 2001/02:141. Redogörelse för bolagiseringen av affärsverket Statens järnvägar.

¹¹⁴ Bet. 2001/02:TU14

¹¹⁵ Regeringskansliet, 2004. Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2003. Avsnittet Statens ägarpolitik.

Regeringskansliet. Detta innebar att de tre styrelseordförandena fick sina respektive uppdrag först i december 2000 och styrelserna kunde inte konstitueras förrän i februari 2001. De nya ordförandena kom från SJ:s styrelse medan majoriteten av styrelseledamöterna i de nya järnvägsbolagen inte hade arbetat med SJ.

Det har också varit stor omsättning på ledamöter och relativt långa vakanser i styrelserna. Ett exempel på detta är tillsättningen av styrelseordförande i SJ AB som skedde vid en kritisk tidpunkt då ny verkställande direktör för bolaget skulle rekryteras. Under fyra månader ersatte en statssekreterare den ordförande som avgått till dess att en ny utnämns. Ett annat exempel är att ägarförvaltningens egen styrelseplats i AB Swedcarrier stod vakant under perioden oktober 2001 till juni 2003.

En fråga av principiell karaktär är lämpligheten av att bolagsförvaltare från Näringsdepartementet sitter med i järnvägsbolagens styrelser. Riksrevisionen har i annat sammanhang framhållit att denna lösning skapar en risk för svårförenliga dubbla roller vilket, i kombination med den formlösa styrningen, skapar svårigheter för insyn och starkt försämrar möjligheterna att upprätthålla en god intern kontroll av ägarförvaltningens styrning av bolagen.¹¹⁶

Holdingbolaget AB Swedcarriers styrelse var initialt styrelse också i de egna dotterbolagen Unigrig AB, Trafficare AB, Euromaint AB och Jernhusen AB. Men då antalet frågor som skulle hanteras blev för stort bildade Swedcarriers vd och vice vd tillsammans med vd i respektive bolag styrelser som rapporterade till holdingbolaget.¹¹⁷

Vare sig Swemaint AB eller Nordwaggon AB hade aktiv styrelserepresentation från Swedcarrier under perioden januari till april 2001. I maj 2001 fick Swemaint en styrelse som bestod av vd och vice vd i Swedcarrier, vilka även representerade holdingbolaget i Nordwaggon AB:s styrelse som konstituerades i september 2001. Under sommaren 2001 fanns ingen styrelseordförande utnämnd i Nordwaggon AB bl.a. på grund av att frågan om upprättande av kontrollbalansräkning diskuterades mellan ägarförvaltningen och Swedcarrier.

Sedan april 2004 är styrelserna för Euromaint AB, Swemaint AB och Jernhusen AB självständiga med egna styrelseordförande, vilka i sin tur ingår i holdingbolagets styrelse. För Euromaint och Swemaint är styrelserna tillsvärdare identiska, då ägarförvaltningen bedömde att detta kan ha synergieffekter vid en eventuell omstrukturering. Swedcarriers styrelseordförande representerar holdingbolaget i Nordwaggon AB som år 2004 fått en styrelseordförande som inte är engagerad i ägarbolagen.

¹¹⁶ Riksrevisionen, 2004. Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag. RiR 2004:28.

¹¹⁷ Under 2001 skedde arbetet i projektform och under 2002 som formell styrelse.

4.4.3 Statliga bolags avtal och EU:s statsstödreger

Riksrevisionen har låtit granska ett antal underhållsavtal som tecknades mellan SJ AB och Euromaint AB i samband med bolagiseringen i december 2000 och de underhållsavtal som i juni 2001 ersatte dessa.¹¹⁸ Avtalen omförhandlades under löpande avtalstid och kort tid efter att de hade trätt i kraft.

Anledningen till omförhandlingen var enligt Näringsdepartementet att avtalen inte bedömdes som balanserat affärsmässiga. I en promemoria från Näringsdepartementets enhet för statligt ägande till SJ AB, Green Cargo AB och AB Swedcarrier¹¹⁹ i februari 2001 föreslås att kundavtalen mellan SJ/ Green Cargo och Swedcarrierbolagen, där Euromaint ingår, förändras med avseende på legal struktur, avtalslängder och nivåer. Det framgår att Swedcarrierbolagens värde ska höjas inför en utförsäljning till tredje part och tiden för avtalen förlängas och priserna marknadsanpassas. Promemorian framhåller att den föreslagna omförhandlingen är nödvändig för att säkerställa den föreslagna kapitalstrukturen i de nya järnvägsbolagen.

Näringsdepartementets instruktion till styrelsen i SJ AB att omförhandla gällande avtal med Swedcarrierbolagen och acceptera sämre villkor än de gällande kan kritiseras utifrån ett aktiebolagsrättsligt perspektiv. Ägarförvaltningen har i detta fall instruerat styrelsen i ett av sina bolag att agera på ett sätt som uppenbart kan uppfattas stå i strid med bolagets intresse.

Transaktioner mellan statliga bolag som har sin grund i initiativ från regeringen eller Regeringskansliet och som innebär att ett statligt bolag föreslås vidta en onormal affärsåtgärd för att förbättra situationen för ett annat statligt bolag bör föregås av en analys utifrån EU-fördragets regler om statligt stöd.¹²⁰ Det åligger också bolagets ledning att analysera ägarförvaltningens initiativ utifrån aktiebolagslagen. Riksrevisionen har noterat att Näringsdepartementet inför omförhandlingen av avtalen med Euromaint inte har utfört en dokumenterad analys av om EU:s statsstödsregler är tillämpliga.

4.5 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionen har ställt frågan om uppföljning och ägarstyrning efter bolagiseringen varit adekvat. De slutsatser som Riksrevisionen har dragit är att den uppföljning som skett har i allt väsentligt varit tillfredsställande

¹¹⁸ Advokatfirman Hammarskiöld & Co, 2005. Riksrevisionens granskning av bolagiseringen av statens järnvägar – Rapport angående vissa juridiska frågor.

¹¹⁹ Näringsdepartementet, 2001. PM 2001-02-23.

¹²⁰ Det framgår bl.a. av Europeiska kommissionens pågående granskning av relationerna mellan Teracom AB och Sveriges Television AB (ärende NN 35/04) att leverantörsavtal mellan statligt ägda bolag kan innefatta statligt stöd i EG-fördragets mening.

medan ägarstyrningen inte varit adekvat. Relevant och utförlig information har lämnats av järnvägsbolagen. Ägarförvaltningen, dvs. regeringen och Näringsdepartementet, har dock i många fall inte agerat med den skyndsamt och tydlighet som den information man haft eller fått tillgång till borde ha föranlett.

God uppföljning

Riksrevisionen bedömer att den information som järnvägsbolagen lämnat till ägarförvaltningen för uppföljning av bolagiseringen i allt väsentligt varit relevant och utförlig. Näringsdepartementets bolagsförvaltare sitter med i järnvägsbolagens styrelser och dessa tjänstemän har på så sätt haft god insyn i bolagens verksamhet. Riksrevisionen har i annat sammanhang framhållit att denna lösning, tillsammans med den formlösa styrningen, skapar flera risker och har därför ifrågasatt lämpligheten av denna.¹²¹ Lösningen ger dock i princip möjlighet att tidigt uppmärksamma ägarförvaltningen på behov av utredningar och beslutsunderlag som behövs för ägarstyrningen.

Otydlig ägarstyrning

Riksrevisionen bedömer att ägarstyrningen för de nya järnvägsbolagen inte varit tillräckligt tydlig när det gäller vilka mål som bolagen ska uppfylla. Ägarstyrningen har inte heller utformats så att den fått aktiebolagsrättslig giltighet. Otydligheterna förstärks ytterligare genom att återkopplingen till de frågor och problem som lyfts fram i bolagens rapportering inte alltid ges eller är oklar.

Ett exempel på detta är att SJ AB inte har haft tydligt formulerade icke-finansiella mål och formellt antagna ägardirektiv att följa. Samtidigt har ägarförvaltningen förutsatt att bolaget ska uppnå högt ställda finansiella och andra mål som t.ex. att ge andra järnvägsbolag bra förutsättningar med långsiktiga avtal. En soliditet på 30 % och en avkastning på eget kapital om 13 % har visat sig omöjligt att uppnå på kort sikt. Något som borde ha varit uppenbart redan vid bolagiseringen.

Ett annat exempel på otydlig ägarstyrning är Jernhusens uppdrag vars uttolkning har förändrats över tiden men inte lagts fast i något dokument från ägarförvaltningen. Däremot finns ett uttalande i ett av Swedcarriers styrelseprotokoll¹²² där den tjänsteman på Näringsdepartementet som var ledamot i styrelsen framför vad som kan förmodas vara ägarförvaltningens syn på bolagets uppdrag.

¹²¹ Se not 116.

¹²² AB Swedcarriers styrelseprotokoll 2003-06-17, § 11.

Ytterligare ett exempel är att den avvecklingsplan för restaffärsverket Statens järnvägar som skulle ha varit fastlagd och beslutad vid utgången av år 2002 inte har realiserats.¹²³ Affärsverkets uppdrag har istället utökats med en ny verksamhetsgren dvs. Förvaltning av järnvägsfordon som används i statligt upphandlad trafik, medan uppdraget att förvalta leasing- och leaseholdåtaganden kvarstår oförändrat.¹²⁴ Riksrevisionen noterar att redogörelsen av denna förändring från avveckling till utveckling med nya åtaganden endast blir till en detalj i budgetpropositionen.

Ägarförvaltningen agerar sent

Riksrevisionen har noterat att ägarförvaltningen under förberedelserna till bolagiseringen fick kunskap om att kraftfulla åtgärder behövde vidtas för att skyndsamt öka lönsamhet och soliditet hos de nya järnvägsbolagen.

Ägarförvaltningen hade den information som behövdes för att kunna agera och kunde ha agerat tidigare för att SJ AB:s styrelse och ledning skulle vidta åtgärder för att öka lönsamheten och undvika att kontrollbalansräkning upprättades. Ägarförvaltningen kunde sannolikt också ha agerat mer skyndsamt för att undvika att de många förändringarna i bolagets ledning skulle komma att påverka verksamheten.

Det tog också betydande tid för ägarförvaltningen att agera på Green Cargo AB:s utvecklingsbehov. Först i april 2004 presenterades en proposition om åtgärder för att utveckla Green Cargo till ett lönsamt logistikföretag. Efter riksdagens bifall till förslaget i juni 2004 fattade regeringen beslut den 23 mars 2005 om att bolaget ska få ett kapitaltillskott.

Ägarförvaltningen ansvarar också ytterst för att nominering och tillsättning av de nya bolagsstyrelserna ägde rum sent. Euromaint och Jernhusen som är Swedcarriers dotterbolag har först år 2004 fått egna styrelser. Det har också framgått att omsättningen av ledamöter varit stor och att det förekommit långa vakanser i styrelserna för järnvägsbolagen.

Ägarförvaltningen agerar obeslutsamt

Holdingbolaget AB Swedcarrier har inte kunnat genomföra uppdraget från ägarförvaltningen att snabbt sälja dotterbolagen och realisera marknadsvärdena. Endast två av fem bolag har sålts under den fyraårsperiod som granskningen omspannar.

Ägarförvaltningen, som har det övergripande ansvaret för att givna uppdrag genomförs, har inte sett till att de aktörer som varit inblandade i

¹²³ Prop. 2004/05:1 Budgetpropositionen för 2005, utgiftsområde 22: Kommunikationer. Värdet på åtagandena som ska förvaltas affärsmässigt uppgår till 12,5 mdkr.

¹²⁴ Regeringen, Näringsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Affärsverket Statens järnvägar, 2004-12-16.

försäljningarna haft samma inriktning och har därtill avbrutit flera försäljningar på ett sent stadium.

Det finns risk för att ägarförvaltningen förlorar trovärdighet då man medverkar till att flera gånger inleda och avbryta försäljningen av ett statligt företag. De utdragna försäljningsprocesserna bidrar inte heller till att skapa förtroende för staten som bolagsägare.

Reglerings- och konkurrensfrågor

Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av beslut om den långsiktiga inriktningen för omregleringen av järnvägssektorn och de statliga bolagens roll i denna sannolikt verkat hämmande för utvecklingen inom sektorn och är till nackdel för såväl de statliga som de privata järnvägsbolagen.

Ännu fyra år efter bolagiseringen finns inte ett klart ställningstagande från regeringen om hur SJ AB:s ensamrätt till lönsam långväga persontrafik ska regleras och hur företaget ska agera i konkurrens med andra tågoperatörer om avtalstrafik. En ny reglering kan få stora konsekvenser för SJ AB:s lönsamhet m.m. Bolagets möjligheter och beredskap för att hantera en sådan situation har inte analyserats inom ramen för denna granskning.

Inte heller har ägarförvaltningen klargjort hur det framtida behovet av järnvägsfordon för de fristående tågoperatörerna ska kunna lösas.

Ägarförvaltningen har inte heller tagit tydlig ställning till den långsiktiga inriktningen för utnyttjande av järnvägsfastigheterna och Jernhusens roll i att utveckla dessa. Det är angeläget att det klarläggs hur verkstadskapacitet för trafiknära underhåll ställs till förfogande för olika intressenter av Jernhusen, liksom bolagets policy för hyressättning av stationer och verkstäder.

Eventuellt statsstöd

Riksrevisionen har konstaterat att de avtal som slöts mellan SJ AB och Euromaint AB våren 2001 inte har karaktären av en normal affärsöverenskommelse mellan två statliga bolag. Riksrevisionen ställer sig frågande till varför det direktivliknande underlaget från Näringsdepartementet till SJ AB har formen av en promemoria och inte ett regeringsbeslut.

Då promemorian till SJ AB kan resa frågan om otillåtet statsstöd utgått förväntade sig Riksrevisionen att ägarförvaltningen noggrant skulle ha dokumenterat sina överväganden och slutsatser varför så inte är fallet. Någon sådan dokumentation har inte framkommit.

Formlös ägarstyrning

Ägarstyrningen av järnvägsbolagen karakteriseras av att den till betydande del varit formlös. Den formlösa styrningen medför att det i efterhand har varit svårt att fullt ut fastställa vilka mål som gällt samt varför och av vem en åtgärd initierats.

Då Näringsdepartementets bolagsförvaltare sitter med i järnvägsbolagens styrelser finns risk för att förvaltaren ikläder sig svårförenliga dubbla roller. Kombinationen av detta med den formlösa styrningen skapar särskilda svårigheter för insyn och möjlighet till kontroll av hur ägarförvaltningen faktiskt styrt bolagen. Den formlösa styrningen innebär att möjligheterna till ansvarsutkrävande, också ur ett demokratiskt perspektiv, begränsas i väsentliga delar.

5 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Bolagiseringen av affärsverket SJ har inneburit såväl fördelar som nackdelar. Det har emellertid inte varit Riksrevisionens uppgift att värdera bolagiseringsreformen. Riksrevisionen har i denna granskning ställt frågorna om förberedelserna för SJ:s bolagisering varit ändamålsenliga för att skapa effektiva och lönsamma järnvägsföretag, om villkoren som gavs vid ombyggnaden givit de statliga järnvägsföretagen goda affärsmässiga förutsättningar och om uppföljning och ägarstyrning efter bolagiseringen varit adekvat. Riksrevisionens sammanfattande slutsatser av den genomförda granskningen är följande:

Granskningens övergripande slutsatser

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 såsom affärsplanerna och de samlade ekonomiska konsekvenserna av bolagiseringen kom därmed att bli bristfälliga.

Vidare drar Riksrevisionen slutsatsen att regeringen i vissa avseenden inte skapade goda förutsättningar för person- och godstrafikbolagen 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.

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 den information man haft eller fått tillgång till borde ha föranlett.

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.

Förberedelserna för bolagiseringen

Det framgår av Riksrevisionens intervjuer att det vid bolagiseringstidpunkten fanns en i det närmaste helt samstämmig uppfattning om att SJ:s bolagisering skulle ge positiva effekter. Mycket allmän synes också uppfattningen ha varit utan grund i några analyser och trots flera varningssignaler att affärsverket SJ hade tillräckligt med kapital för att kunna bilda de nya järnvägsbolagen. Intresset att finna och föra fram problem som eventuellt skulle kunna störa bolagiseringen tycks ha varit mycket begränsat.

De drivande aktörerna ville inte skjuta upp bolagiseringen och ägarförvaltningen bedömde det inte möjligt att begära mer kapital från riksdagen. Tidsramen i kombination med de resurser som avsattes bidrog till att analysen av viktiga aspekter för bolagens fortsatta existens sköts upp eller endast genomfördes översiktligt.

Ägarförvaltningens uppdrag till de olika aktörerna i beredningen av bolagiseringen var i sig otydliga och skapade oklara relationer mellan aktörerna. Dessa oklarheter, kombinerad med den formlösa styrningen, inklusive frånvaron av dokumentation av centrala beslut, överväganden och analyser innebär att det i efterhand är svårt eller omöjligt att fastställa vem som beslutat vad, på vilka grunder och hur olika åtgärder initierats. Affärsverket SJ:s styrelse fick inga instruktioner av ägarförvaltningen och tycks snarast medvetet ha lämnats utanför beredningen.

Ägarförvaltningen har, enligt Riksrevisionens bedömning, inte initierat tillräckligt grundliga utvärderingar av de blivande bolagen med det djup som kunde förväntas givet omständigheterna. Det är uppenbart att affärsplanernas relevans, de antaganden som låg till grund för planerna och de riskbilder planerna återspeglar borde ha analyserats mer ingående. Det är likaså förvånande att inte fastighetsfrågorna men även andra reglerings- och konkurrensfrågor inte behandlades mer ingående.

De samlade ekonomiska konsekvenserna av bolagiseringen, i perspektiv av långsiktighet, dynamik och fullständighet blev inte belysta och även andra konsekvensanalyser saknas.

Genomförandet av bolagiseringen

De nya bolagsstyrelserna konstituerades först efter ombildningen och kom därigenom inte att vara en tydlig part och företrädare för respektive bolag i bolagiseringsprocessen. Ägarförvaltningen kunde ha agerat mer skyndsamt för att nominera och konstituera styrelserna för de blivande bolagen.

Riktlinjer i avtal, bolagsordning och andra styrdokument gav inte genomgående tydlig och relevant information i väsentliga frågor som t.ex. uppdraget för verksamheten och förhållningssätt i konkurrensfrågor.

Kapitalbehov och andra förutsättningar analyserades inte tillräckligt grundligt vilket medförde att värderingar och överlåtelsebalanser kom att

ifrågasätts. Ägarförvaltningen och affärsverket SJ borde vid ombildningen ha gjort en mer kritisk analys av affärsplanerna och de antaganden som låg till grund för dessa, marknadsförutsättningarna för att sälja bolag till angivna värden och storleken på det egna kapital som tilldelades de nya järnvägsföretagen.

Ägarförvaltningen tog inte till sig den information och de varningar som kom såväl från de egna konsulterna som från de nybildade bolagens styrelser om konsekvenserna av ett för litet eget kapital vid genomförandet av bolagiseringen. Det kan därför ifrågasättas om det sätt som bolagiseringen genomfördes på står i överensstämmelse med statens ägarpolicy, vars uttalade ambition är att skapa långsiktiga lösningar.

Uppföljning och ägarstyrning efter bolagiseringen

Riksrevisionen bedömer att den information som järnvägsbolagen lämnat till ägarförvaltningen för uppföljning av bolagiseringen varit relevant och utförlig.

Ägarstyrningen för de nya järnvägsbolagen har dock inte varit tillräckligt tydlig när det gäller vilka mål som bolagen ska uppfylla. Rimligheten av målen för ekonomisk avkastning kan också ifrågasättas. Osäkerhet skapas också när reaktionerna på bolagens återrapportering inte alltid är tydlig. Ägarförvaltningen kunde på en rad områden ha förväntats agera tidigare för att SJ AB och Green Cargo AB förutsättningar, t.ex. vad gäller eget kapital, skulle ha förbättrats. Ägarförvaltningen borde också ha sett till att samtliga större järnvägsbolag haft egna styrelser och verkat för att undvika stor omsättning samt långa vakanser i styrelserna.

Ägarstyrningen förlorar trovärdighet då ägarförvaltningen handlar obeslutsamt och medverkar till upprepade och/eller långdragna försäljningsprocesser av statliga bolag. Dessa kunde sannolikt ha undvikits om ägarförvaltningen varit tydligare i sin dialog med holdingbolaget.

Riksrevisionen bedömer att ägarförvaltningen, som hanterar såväl reglerings- som ägarfrågor, haft goda möjligheter att agera snabbare för att klargöra den långsiktiga inriktningen för omregleringen av järnvägssektorn och de statliga bolagens roll i denna. Avsaknaden av beslut om reglerings- och konkurrensfrågorna verkar sannolikt hämmande för utvecklingen inom sektorn och är till nackdel för såväl de statliga som de privata järnvägsbolagen.

Ännu fyra år efter bolagiseringen finns inte ett klart ställningstagande från regeringen om hur SJ AB:s ensamrätt till lönsam långväga persontrafik ska regleras och hur företaget ska agera i konkurrens med andra tågoperatörer om avtalstrafik. En ny reglering kan få stora konsekvenser för SJ AB:s lönsamhet m.m. Bolagets möjligheter och beredskap för att hantera en sådan situation har inte analyserats inom ramen för denna granskning.

Ägarförvaltningen har inte klargjort hur det framtida behovet av järnvägsfordon för de fristående tågoperatörerna ska kunna lösas. Kostnaderna för nyinvesteringar i lok och vagnar kräver att tillgången kan nyttjas under 20-30 år för att investeringen ska bli ekonomiskt försvarbar.

De bedömningar som gjorts av vissa åtgärder som skulle kunna resa frågan om eventuellt statsstöd har inte dokumenterats.

Ägarstyrningen av järnvägsbolagen karakteriseras av att den till betydande del varit formlös. Den formlösa styrningen medför att det i efterhand är svårt att fastställa vilka mål som gällt samt varför och vem som initierat en åtgärd. Näringsdepartementets bolagsförvaltares dubbla roller som ägarföreträdare och styrelseledamot innebär, i en miljö med formlös styrning, att de rutiner som vanligen används för att säkra en hög kvalitet i beslutsfattandet inte finns på plats. Möjligheterna till insyn och kontroll av hur ägarförvaltningen faktiskt agerat har reducerats varför möjligheterna till ansvarsutkrävande är begränsade, också ur ett demokratiskt perspektiv.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen överväger att:

- *säkerställa att transparenta och grundliga berednings- och beslutsprocesser finns på plats redan initialt vid ombildningar,*

Vid varje större ombildning eller omställning, till följd av reformer och/eller omvärldsförändringar, bör en process inledas som karaktäriseras av transparens, tydliga roller och ansvar samt preciserade och dokumenterade uppdrag från ägarförvaltningen till de olika aktörerna i beredningen. Grundliga analyser i perspektiv av långsiktighet, dynamik och helhetssyn, samt en kvalitetssäkring av berednings- och beslutsprocesserna bör eftersträvas. Ägarförvaltningens organisation och resurser för att genomföra sådana processer bör säkerställas.

- *kapitalisera statliga bolag långsiktigt,*

Vid varje omställning bör en noggrann översyn av berörda bolags kapitaliseringsgrad ske för att tillförsäkra att bolagen har långsiktiga förutsättningar för att uppnå fastställda mål för verksamheten. *Due diligence*-förfarande bör regelmässigt användas vid ombildningar som berör betydande värden.

- *utveckla nomineringsprocessen för bolagsstyrelser,*

Vid en bolagiseringsprocess är det väsentligt att styrelser för de nya bolagen tillsätts i så god tid att den nya styrelsen ges möjlighet att kunna agera som tydlig part och mottagare i ombildningen. Nomineringsprocesserna till bolagsstyrelser bör säkerställas så att de inte blir onödigt utdragna och vakanser uppstår.

- *styra statliga bolag med aktiebolagsrättsligt giltiga direktiv,*

Ägarstyrningen för de statliga bolagen bör vara tydlig när det gäller vilka mål som bolagen ska uppfylla samt utformas och beslutas så att den får aktiebolagsrättslig giltighet.

- *tydliggöra den långsiktiga regleringen av järnvägssektorn.*

Den långsiktiga inriktningen för regleringen av järnvägssektorn och de statliga bolagens roll i denna bör tydliggöras. Detta gäller främst persontrafiken och fordonsförsörjningen för denna, järnvägsfastigheterna och tågunderhåll.

Källförteckning

Lagstiftning

Aktiebolagslagen (1975:1385)

Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik

Riksdagsmaterial

Proposition 1987/88:50 *Trafikpolitiken inför 1990-talet*, betänkande 1987/88:TU19 och riksdagsskrivelse 1987/88:260.

Proposition 1991/92:30 *Ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken*, betänkande 1991/92:TU21 och riksdagsskrivelse 1991/92:314.

Proposition 1995/96:92 *Nya förutsättningar för järnvägstrafiken*, betänkande 1995/96:TU12 och riksdagsskrivelse 1995/96:108.

Proposition 1997/98:56, *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, betänkande 1997/98:TU10 samt riksdagsskrivelserna 1997/98:266 och 1997/98:267.

Proposition 1999/2000:78 *Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.*, betänkande 1999/2000:TU11 och riksdagsskrivelse 1999/2000:238.

Proposition 2001/02:20 *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*, betänkande 2001/02:TU2 och riksdagsskrivelse 2001/02:126.

Proposition 2002/03:86 *Åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB*, betänkande 2002/03:NU13 och riksdagsskrivelse 2002/03:243.

Proposition 2003/04:127 *Ett stärkt Green Cargo AB för hållbara transportlösningar*, betänkande 2003/04:NU15 och riksdagsskrivelse 2003/04:286.

Proposition 2003/04:123 *Järnvägslag*, betänkande 2003/04:TU14 och riksdagsskrivelse 2003/04:258.

Proposition 2004/05:1 Budgetpropositionen för 2005, utgiftsområde 22: Kommunikationer.

Regeringens skrivelse 2001/02:141. *Redogörelse för bolagiseringen av affärsverket Statens järnvägar.*

Riksdagens revisorer Förstudie 2002/03:15. *SJ:s bolagisering.*

Riksrevisionen, 2004. *Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag.* RiR 2004:28.

Trafikutskottets betänkande 2001/02:TU14. *Redogörelse för bolagiseringen av affärsverket Statens järnvägar.*

Material från Regeringskansliet

- Finansdepartementet, 1996-03-13. Handbok i bolagiseringsfrågor.
- Näringsdepartementet, Enheten för statligt ägande, 2001. Fastställande av slutlig kapitalstruktur. PM 2001-02-23.
- Regeringen, Näringsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Affärsverket Statens järnvägar, 2004-12-16.
- Regeringen, Näringsdepartementet, Utdrag ur protokoll vid regerings-sammanträde 2000-12-14. Bemyndigande att underteckna avtal mellan staten och SJ AB, Green Cargo AV, AB Swedcarrier, Jernhusen AB, Euromaint AB, TraffiCare AB samt Unigrid AB.
- Regeringskansliet, Näringsdepartementet, Enheten för statligt ägande. PM om Vision och målsättning för SJ AB, 2001-01-22.
- Regeringskansliet, Näringsdepartementet, Enheten för statligt ägande. PM om Vision och målsättning för AB Swedcarrier, 2001-01-15.
- Regeringskansliet, 2004. Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2003.
- SOU 1999:87 *Vagnbolag för järnvägen*. Betänkande från Utredningen om fordonsförsörjning på järnvägsområdet.
- SOU 2002:48 *Rätt på spåret*. Delbetänkande av Järnvägsutredningen.
- Järnvägsutredningen, 2002-11-27. Förvaltningen av järnvägens fastigheter.
- Järnvägsutredningen, mars 2003. Skrivelse om registrering av fordon.
- SOU 2003:104 *Järnväg för resenärer och gods*. Järnvägsutredningens huvudbetänkande.
- SOU 2004:92 *En samlad järnvägslagstiftning*. Järnvägsutredningens slutbetänkande.
- SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader*. Betänkande av Regelutredningen.
- SOU 1997:38 *Myndighet eller marknad - statsförvaltningens olika verksamhetsformer*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.
- Statsrådsberedningen, 2001. Kommittéhandbok. Ds 2000:1.

Material från Statens järnvägar och järnvägsbolagen

- Ramavtal om bolagisering av Statens järnvägar.
- Bolagsordning SJ AB (556196-1599) antagen vid extra bolagsstämma den 26 januari 2001. § 2.
- Bolagsordning Green Cargo AB (556119-6436) antagen vid bolagsstämma den 24 april 2002.
- Bolagsordning AB Swedcarrier (556036-3409) antagen vid ordinarie bolagsstämma den 19 september 2003.

Affärsverket SJ:s koncernstyrelseprotokoll år 1998, 1999 och 2000.

SJ AB:s styrelseprotokoll 2001–2004.

AB Swedcarriers styrelseprotokoll 2001–2004.

Årsredovisningar från Statens järnvägar, SJ AB, Green Cargo AB, AB Swedcarrier, Euromaint AB, Jernhusen AB, Nordwaggon AB och Swemaint AB.

Konsultrapporter

Andersen, 2002. *SJ AB – Genomgång av intern kontroll*. Rapport till SJ AB daterad 27 februari 2002.

Ernst & Young, 2000. *Långsiktig finansieringslösning för SJ*. Rapport till affärsverket SJ, daterad december 2000.

PriceWaterhouseCoopers, 2000. *Bolagisering av SJ*. Analys inför ombildandet av SJ till aktiebolag. Delrapport.

PriceWaterhouseCoopers, 2000. *Bolagisering av SJ*. Analys inför ombildandet av SJ till aktiebolag. Huvudrapport.

PriceWaterhouseCoopers, 2002. Arbetsmaterial om SJ AB:s kapitalbehov, daterad 3 december 2002.

PriceWaterhouseCoopers, 2003. Analys av SJ AB:s kapitalbehov, daterad 21 mars 2003.

Riksrevisionens underlag

Advokatfirman Hammarskiöld & Co, 2005. Riksrevisionens granskning av bolagiseringen av Statens järnvägar - Rapport angående vissa juridiska frågor.

KPMG Corporate Finance, 2005. Granskning av värderingar och kapitalberäkningar genomförda inför bolagiseringen av Statens järnvägar hösten 2000.

Övrigt material

Hultén, Staffan, Gunnar Alexandersson och Guy Ehrling, 2005. *Avreglering under ansvar*. Handelshögskolan i Stockholm, preliminär version 20 mars 2005.

Persson, Magnus och Ragnvald Paulsson, 2004. *Vem får köra var? En idéskiss till förändrat marknadstillträde till persontrafiken på järnväg*. PM 2004-12-17.

Statskontoret: 2003:25. *Rikstrafiken – liten myndighet med stort uppdrag*.

Tullberg, Maria, 2000. *Växelsång. Om organisering för förändring på SJ*. Bokförlaget BAS.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp