

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om
ombildande av Statsjärnvägarna till aktiebolag**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om ombildande av Statsjärnvägarna till aktiebolag. Genom lagen ges statsrådet rätt att överlåta den egendom som det statliga affärsverket Statsjärnvägarna har i sin besittning samt affärsverkets rörelse på ett nytt aktiebolag. Aktiebolaget fortsätter Statsjärnvägarnas verksamhet så att det har ett moderbolag för den gemensamma ledningen och verksamheten samt dotterbolag för transportverksamheten och entreprenadverksamhet i anslutning till banhållningen. Utöver detta kan till koncernen höra andra dotter- och intressebolag.

Bannätet inklusive markområden, konstruktioner, anläggningar och utrustning förblir i statens ägo. För förvaltningen av detta inrättas Banförvaltningscentralen som är nettobudgeterad. Banförvaltningscentralen sköter samtidigt myndighetsuppgifterna i anslutning till banhållningen.

Den personal som är i Statsjärnvägarnas tjänst övergår i den nya koncernens och Ban-

förvaltningscentralens tjänst. De sistnämnda uppgår till ca 50 personer.

Propositionen har samband med en proposition med förslag till lag om statens bannät, banhållningen och användningen av bannätet. I nämnda lag regleras statens ansvar för bannätet och banhållningen, utövandet av internationell trafik och skötseln av myndighetsuppgifterna inom järnvägstrafiken.

Samtidigt som Statsjärnvägarna bolagiseras anpassas järnvägstrafiken till de krav som avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) och ett eventuellt medlemskap i Europeiska unionen (EU) ställer på internationell järnvägstrafik. Anpassningarna bör i annat fall genomföras med separat lagstiftning, om bolagiseringslagen och lagen om statens bannät, banhållningen och användningen av bannätet inte stiftas.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juli 1995.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1	3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen .	9
ALLMÄN MOTIVERING	3	3.1. Mål	9
1. Inledning	3	3.2. De viktigaste förslagen	10
2. Nuläge	3	Affärsverksamheten	10
2.1. Lagstiftning och praxis	3	Styrningen av banhållningen	11
2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet	4	4. Propositionens verkningar	11
EU:s järnvägspolitik	4	4.1. Ekonomiska verkningar	11
Järnvägarnas förvaltningsmässiga ställning och styrning	5	Bildande av bolaget	11
Bolisering och privatisering	5	Tillgångar	11
Utvecklande av förutsättningarna för konkurrensen inom den nationella trafiken ..	6	Verkningar på statsbudgeten	12
Styrning av banhållningen samt banavgiften	6	Verkningar för bolaget	12
Statlig upphandling och stödet till järnvägstrafiken	7	4.2. Verkningar för personalen	13
Järnvägstrafikstadganden som ges inom den närmaste framtiden	7	4.3. Verkningar på styrningen av järnvägstrafiken	13
2.3. Bedömning av nuläget	7	5. Beredningen av propositionen	14
		DETALJMOTIVERING	14
		1. Lagförslaget	14
		2. Ikraftträdande	17
		LAGFÖRSLAGET	17

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Statsjärnvägarna var ett budgetavhängigt affärsverk till 1990. Inkomsterna och utgifterna för transportverksamheten och banhållningen specificerades inte om resultatet av verksamheten under de sista åren av ämbetsverksperioden uppvisade ett underskott på över en miljard mark. I samband med affärsverksreformen ändrades Statsjärnvägarna till ett affärsverk av ny typ. Intäkterna och utgifterna av transportverksamheten åtskiljdes från banhållningens intäkter och utgifter. Samtidigt överfördes ansvaret för finansieringen av banhållningen och beslutsfattandet i fråga om kvaliteten och omfattningen av bannätet på staten. Staten började ersätta sådan serviceproduktion som var företagsekonomiskt olönsam men samhällspolitiskt nödvändig och beviljandet av sociala rabatter. Som affärsverk har Statsjärnvägarna fått en klarare samhällelig styrning och verket har nått de verksamhets- och ekonomiska mål som uppställts för det.

Efter affärsverksreformen har verksamhetsmiljön och verksamhetsbetingelserna ändrats betydligt. I och med den ekonomiska depressionen har konkurrensen inom transportbranschen åtstramats. Samtidigt har de krav förstärkts, enligt vilka sådan affärsverksamhet som i en konkurrenssituation bedrivs av staten skall skötas enligt samma villkor som privata företag. Avgöranden som gynnar den internationella konkurrensen såsom avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) och ett eventuellt medlemskap i Europeiska unionen (EU) förutsätter en allt överskådligare utvärdering av konkurrenssituationerna och öppenhet i fråga om de statliga stöden. Inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och EU finns specialbestämmelser om utövandet av järnvägstrafik och åtskiljande av transportverksamheten och banhållningen.

För att Statsjärnvägarnas verksamhet och konkurrensförmåga skall tryggas i nya förhållanden föreslås en bolagisering av Statsjärnvägarna och andra åtgärder i anslutning till den. Genom bolagisering åstadkoms en organisationsform som motsvarar konkurrenternas organisationsformer och som ger företagsledning en tillräcklig handlingsfrihet, men som samtidigt säkerställer att järnvägstrafiken styrs med beaktande av samhälleliga aspekter.

Samtidigt med bolagiseringslagen överläts en proposition med förslag till lag om statens bannät, banhållningen och användningen av bannätet (nedan bannätlagen). Enligt förslaget skall det bannät som för närvarande är i Statsjärnvägarnas besittning kvarstå i statens ägo. Staten styr underhållet och byggandet av bannätet enligt samma principer som underhållet och byggandet av andra trafikleder. För förvaltningen av bannätet och skötseln av myndighetsuppgifter i anslutning till banhållningen föreslås att en myndighet kallad Banförvaltningscentralen inrättas.

Den centrala principen i de båda lagförslagen är att staten i en konkurrenssituation sköter affärsverksamheten i form av ett aktiebolag. Då är principerna för styrning av affärsverksamheten desamma som på den privata sektorn. Särdragen för affärsverksamheten i fråga om järnvägarna kan beaktas lika väl om verksamheten bedrivs i form av ett aktiebolag som i form av ett affärsverk. Riksdagens centrala ställning kvarstår när det gäller att fatta beslut om finansieringen av bannätet.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

Statsjärnvägarna är ett sådant statligt affärsverk som avses i lagen om statens affärsverk (627/87). Det hör till trafikministeriets förvaltningsområde. Statsjärnvägarna finansierar verksamheten med sina egna inkomster. I sin bokföring iakttar Statsjärnvägarna statsrådets beslut om grunderna för och revision av statliga affärsverks och affärsverkskoncerners bokföring (1247/93). I nämnda beslut har bokföringslagen (655/73), lagen om aktiebolag (734/78) och lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/68) beaktats i tillämpliga delar. Banhållningen har en separat bokföring för bokföringen av transportverksamhet.

Enligt lagen om Statsjärnvägarna (747/89), nedan SJ-lagen, idkar Statsjärnvägarna verksamhet som avser järnvägstrafik. Dessutom tillhandahåller Statsjärnvägarna annan service i samband med sina transporter. Genom förordning och statsrådsbeslut kan också andra lämpliga uppgifter anförtros Statsjärnvägarna. En-

ligt lagens 4 § skall Statsjärnvägarna se till att järnvägstrafiken utvecklas på ett ändamålsenligt sätt och att det finns ett tillräckligt utbud på tjänster i enlighet med förutsättningarna för affärsverksamheten samt med beaktande av kundernas och hela samhällets behov. Om Statsjärnvägarna enligt lagens 7 § anförtros en betydelsefull uppgift som är olönsam och som inte har beaktats när resultatmålen ställts upp, skall Statsjärnvägarna sköta uppgiften inom ramen för intäkterna från uppgiften och den ersättning som anvisats verket.

Åren 1990—1992 betalade staten Statsjärnvägarna ersättningar för olönsam basservice- trafik med stöd av SJ-lagens 7 §. Ersättningarna uppgick till 300—330 milj. mk om året. Fr.o.m. 1993 har staten i fråga om anskaffningen av service iakttagit ett förfarande där trafikministeriet och Statsjärnvägarna årligen ingår ett avtal om basservicetrafik. Med stöd av avtalet betalade staten 1993 ett belopp av 255 milj. mk till Statsjärnvägarna, varav 19 milj. mk hänförde sig till de sociala rabatterna. År 1994 ges inte längre stöd för sociala rabatter. Statsjärnvägarna har årligen fått ersättningar om ca 25—29 milj. mk för ordnandet av yrkesinriktad grundutbildning inom järnvägsbranschen.

Enligt 10 § lagen om statens affärsverk beslutar riksdagen årligen i samband med behandlingen av statsbudgeten om de centrala målen för Statsjärnvägarnas service och övriga verksamhet. Enligt SJ-lagens 3 § skall Statsjärnvägarna sköta de uppgifter som hör till banhållningen i enlighet med de mål som har godkänts av riksdagen och statsrådet och i den omfattning som de i statsbudgeten anvisade anslagen och inkomsterna av banhållningsegen- dom tillåter. Åren 1990—1992 uppbars hos Statsjärnvägarna 1 milj. mk om året i banavgift. År 1993 uppgick banavgifterna till 11 milj. mk.

SJ-lagen ändrades våren 1994. Ändringarna berodde förutom på upphävandet av 11 § även på EES-avtalet. Då upphävdes stadgandena om prissättning (5 §), utvecklingsanslag (8 §) och en tjänstemans ställning när hans tjänst dras in (11 §). Till lagen fogades ett stadgande om rätten för en internationell sammanslutning av järnvägsföretag och ett bolag som sköter internationella kombinerade transporter att använda bannätet i Finland i enlighet med vad som stadgas särskilt. Stadgandena om utövan- de av trafik har tagits in i bannätetslagen.

I Finland finns för närvarande ett privat järnvägsbolag, Karhula-Sunila Oy, som trafi- kerar ett 11 km långt bannät i Kymmenedalen. Reformen påverkar inte bolagets ställning. Bolaget har ett samtrafikavtal med Statsjärn- vägarna.

2.2. Den internationella utvecklingen och lag- stiftningen i utlandet

EU:s järnvägspolitik

EU:s strävan är att av medlemsländernas järnvägstrafiknät utveckla allmänna järnvägs- nät som binder samman Europa och på vilka kommersiella järnvägsföretag kan utöva trafik. Verksamhetspolitiken är densamma som vid styrningen av telekommunikationen och energi- överföringsnäten. Den viktigaste rättsakten i fråga om järnvägstrafiken är rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar. Syftet med direktivet är att öka järnvägsföretagens ekonomiska och förvalt- ningsmässiga självständighet, förbättra det fi- nansiella läget, skilja åt transportverksamheten och banhållningen och att i anslutning till det överföra finansieringsansvaret för banhåll- ningen på staten och skapa konkurrens i den internationella trafiken så att internationella sammanslutningar inom järnvägstrafiken och järnvägsföretag sysselsätta inom internationell kombinerad godstransport mot en banavgift kan utnyttja medlemsländernas järnvägar.

I EU-länderna har lufttrafiken under de senaste årtiondena ökat mer än tjugofaldigt, personbilstrafiken närapå fördubblats, busstra- fiken ökat med 40 % och persontrafiken på järnvägarna med 20 %. Lastbilstrafikens pre- stationer har fördubblats och väntas ytterligare fördubblas före 2010.

Godstrafiken på järnvägarna minskade 1993 i EU-länderna. I början av 1990-talet var järnvägstrafikens marknadsandel av godstrafi- ken 14—15 % och av persontrafiken 6—7 %. I analyser av järnvägstrafiken har det konstaterats att de största hindren för utvecklingen utgörs av de nationella intressen som anknuter till denna trafikform. Intressena beror inte enbart på utövan- de av trafik utan också på industrin inom branschen. EU:s järnvägsin- dustrin är störst i världen inom sitt område.

Tyngdpunkten i investeringarna inom EU:s järnvägstrafik ligger på byggandet av ett hög- hastighetsnät som sammanbinder Europa samt

järnvägslinjer som stöder detta. I slutet av 1993 omfattade höghastighetsnätet 2 216 km färdig järnväg. Meningen är att nätet före 2002 skall omfatta mer än 6 600 km järnväg och sammanlagt inemot 10 000 km järnväg. Avsikten är att allt som allt bygga och iståndsätta inemot 30 000 km järnväg som lämpar sig för trafik med en hastighet på över 200 km/h. Höghastighetsnätet och de förbindelser som tjänar detta uppskattades 1990 kräva investeringar till ett värde av ca 100 mrd. ecu för nätet respektive ca 50 mrd. ecu för inventarier. Även bannätet för kombinerade transporter utvecklas. Målet för utvecklingen på lång sikt är en enhetlig järnvägsteknologi.

Järnvägarnas förvaltningsmässiga ställning och styrning

Offentliga bolag är den allmänna förvaltningsmodellen för järnvägarna i Västeuropa. Varje bolag kännetecknas framför allt av att staten äger aktiekapitalet och att det finns begränsningar om hur det får överlätas. Bolaget bedriver sin verksamhet på statens ansvar så att det inte kan gå i konkurs. Ett annat kännetecknande drag är att personalen vid offentliga bolag ofta är anställd i offentligrättsligt tjänstgöringsförhållande. Offentliga bolags behörighet är i allmänhet begränsad i fråga om investeringar, prissättning, förvaltning av egendom, anskaffningar, upplåning och personaladministration.

I de nordiska länderna motsvaras offentliga bolag långt av affärsverksmodellen, där järnvägarna har begränsad juridisk personlighet. Staten ansvarar dock i sista hand för affärsverkets förbindelser. Affärsverkets behörighet omfattas av likadana begränsningar som de offentliga bolagen.

Staten ingår i många länder fleråriga avtal med järnvägsföretagen. Innehållet i avtalen varierar, men vanligtvis gäller dessa de offentliga serviceförpliktelserna och deras omfattning, kvalitet och priser, statens insats i investeringarna och under de senaste åren särskilt järnvägarnas utfästelser att sanera ekonomin. Avtalsperioden är vanligtvis 3—5 år. I synnerhet i stora järnvägsländer som Tyskland strävar man efter att delstaterna eller motsvarande regionalförvaltningsenheter får ett större ansvar för organiseringen av företagsekonomiskt olönsam trafik inom sitt område.

Bolagisering och privatisering

I vissa europeiska länder har det gjorts upp planer för att ändra järnvägsbolagen till privaträttsliga aktiebolag, då aktierna kunde säljas till privatpersoner. I detta fall är det fråga om privatisering. Vid bildandet av bolagen omorganiseras samtidigt skötseln och finansieringen av uppgifterna i samband med banhållningen.

Järnvägsbolaget British Rail (BR) i *Storbritannien* har sanerat starkt under 1980-talet. Verksamheter har bolagiserats och sålts. En lag om privatisering av järnvägarna antogs 1993. Privatiseringen grundar sig på att rättigheter att utöva regionaltrafik, främst persontrafik, hyrs ut för en viss tid. Genomförandet av planen inleddes den 1 april 1994. Meningen är att i det första skedet hyra ut 25 sträckor för persontrafik, av vilka förbindelsen mellan flygplatsen i Gatwick och London är den första. Uthyrningen sköts av en kommersiell uthyrningsmyndighet.

Järnvägsbolaget British Rail sköter tills vidare intercity-trafiken mellan stora städer, vilken för tillfället är lönsam, samt den övriga trafiken till dess den har bolagiserats och privatiserats. För kanaltrafiken har grundats ett särskilt multinationellt bolag, vars aktier skall säljas till privatpersoner när man har fått erfarenheter av trafikens lönsamhet.

Godstrafikfunktionerna, vagnslaststrafiken, styckegodset och snabbstyckegodset säljs till privatpersoner. Inom vagnslaststrafiken bildas tre bolag som skall säljas. För uthyrning av BR:s inventarier bildas likaså tre bolag. Bolag som har beviljats trafikeringstillstånd kan hyra vagnar, lok och annan materiel av dessa bolag.

Stödåtgärderna bolagiseras i så hög grad som möjligt och arbetstagarna sporras att bilda egna bolag. BR förfogar över två olika telekommunikationsorganisationer som skall fusioneras, bolagiseras och säljas. Efter det konkurrensutsätts televerksamheten.

Bannätets förvaltning och dess underhåll och byggande sköts av ett särskilt ämbetsverk, Railtrack (RT). Det ingår avtal med trafikutövare om underhållet av banan och strävar efter att finansiera sin verksamhet med banavgifter. Det är också möjligt att ingå avtal om att trafikutövaren underhåller delar av banan.

För övervakningen av branschen inrättades en övervakningsmyndighet (Regulator) som skall övervaka konsumenternas intressen och

avtalen mellan olika parter samt se till att marknaden fungerar. Övervakningen av säkerhetsfunktionerna sköts även i fortsättningen av järnvägsinspektoratet (Railway Inspectorate) under social- och hälsovårdsministeriets tillsyn.

Till följd av sammanslagningen av *Öst- och Västtyskland* bildades av Tyska förbundsrepublikens järnvägar (DB) och Tyska demokratiska republikens järnvägar (DR) i början av 1994 ett privaträttsligt aktiebolag, Deutsche Bahn AG (DBAG). Det betraktas som ett offentligt bolag på grund av ägarbasen. Bolaget delades in i fyra affärsverksamhetsenheter, nämligen personärtrafik, personfjärtrafik, godstrafik och banhållning. Samtidigt inrättades ett nationellt järnvägsämbetsverk som ansvarar för myndighetsuppgifterna. På ämbetsverkets ansvar överfördes finansieringen av banhållningen, en del av järnvägsbolagets skulder samt sådana resurser som bolaget inte behöver, t.ex. markområden, inventarier och personal. Affärsverksamhetsenheterna bolagiseras inom 3—5 år och de skall ägas av ett holdingbolag som ägs av förbundsstaten. I det tredje skedet upplöses holdingbolaget eventuellt (uppskattningsvis år 2002), varefter det är meningen att privatisera nämnda bolag. Aktiemajoriteten i det bolag som ansvarar för banhållningen skall dock med stöd av lag bibehållas i förbundsstatens ägo.

Italiens järnvägsbolag FS omvandlades till ett offentligt bolag 1985. Jordegendomarna och uppgifterna inom banhållningen överfördes i sin helhet på det nybildade bolaget. Bolagets organisation bygger på fyra affärsverksamhetsområden. Dessa är persontrafik, godstrafik, banhållning och fastighetsförvaltning. Sistnämnda affärsverksamhetsområde har till uppgift att äga och förädla fastigheter. Avsikten är att bolaget skall privatiseras vid övergången till 2000-talet.

Av de *nordiska länderna* har Sverige skjutit upp bolagiseringsplanen bl.a. till följd av meningsskiljaktigheter beträffande täckandet av pensionsansvaret. I Norge planeras bolagiseringen av post- och televerksamheten gå före bolagiseringen av järnvägsnätet. I Danmark är de grundläggande planerna likartade.

Utvecklande av förutsättningarna för konkurrens inom den nationella trafiken

Planeringen av konkurrensutsättningen inom

den nationella trafiken har nått längst i England, där rättigheter till regional persontrafik hyrs ut. Andra än persontrafikbolag kan med stöd av sina avtal med banbolaget utnyttja banor och terminaler som hyrts ut samt andra gemensamma resurser. Avsikten är att av de viktigaste järnvägsstationerna bilda aktiebolag.

I Sverige konkurrensutsätts nu trafiken på länsbanorna. Trafiken utgörs av företagsekonomiskt olönsam men samhällsekonomiskt nödvändig persontrafik som länen köpt. Av elva trafikförbindelser som konkurrensutsätts har en förbindelse skötts av ett privat företag. Gruvbolaget LKAB fick rätten att utöva trafik på malmbanan Gällivare—Narvik, men bolaget överlät rätten till Sveriges och Norges järnvägsbolag när man hade kommit överens om att sänka kostnaderna.

Styrning av banhållningen samt banavgiften

Vid ingången av 1993 hade styrningen av banhållningen i EU-länderna inte ordnats i enlighet med vad som föreskrivs i direktiv 91/440/EEG. Särskiljandet av räkenskaperna hade genomförts i länder utanför EU, t.ex. Sverige, Finland, Österrike och Norge. I Sverige överfördes ansvaret för banhållningen år 1988 på ett särskilt banbolag (BV). I Schweiz har särskiljandet av räkenskaperna inte genomförts enligt direktivet. I Tyskland överfördes ansvaret för banhållningen på en särskild affärsverksamhetsenhet vid ingången av 1994. I England skildes banhållningen från transportverksamheten den 1 april 1994.

I Österrike täcks 3/8 av de kommersiella banornas personal-, material- och andra omkostnader med en banavgift. Avgiften uppgick 1991 till ca 900 milj. mk, dvs. 4,6 % av järnvägarnas intäkter. I Schweiz har banavgiften uppburits som en totalsumma som 1991 uppgick till 180 milj. mk. Avgiften utgjorde ca en femtedel av underhållskostnaderna för banhållningen. Banavgift har inte uppburits efter 1992 på grund av järnvägarnas försämrade ekonomiska situation.

I Frankrike har banhållningen ännu inte särskilt bokföringsmässigt i enlighet med EU-bestämmelserna. Av transportverksamheten uppbars 1991 en banavgift om ca 6 800 milj. mk, vilket motsvarade ca 10 % av intäkterna av affärsverksamheten. Avgiften riktades till person- och godstrafiken.

Sveriges järnvägsbolag (SJ) betalade 1993 ca

450 milj. mk i banavgift. Med banavgiften täcktes ca 8 % av samtliga kostnader för banhållningen. Avgiftens fasta andel bestäms på motsvarande sätt som fordonsskatten. Den rörliga andelen bestäms enligt de samhällsekonomiska gränskostnaderna för järnvägstrafiken under ett långt tidsintervall, vilket innebär att i den beaktas underhållskostnaderna för banan, olyckor och miljöolägenheter.

I Norge uppgick banavgiften 1993 till 73 milj. mk. Avgiften utgjorde 1,4 öre per brutotonkilometer. Banavgiften hänförs nästan helt och hållet till godstrafiken.

Statlig upphandling och stödet till järnvägstrafiken

EU och de nordiska länderna samt andra offentliga samfund använde 1992 över 120 mrd. mk till köp av företagsekonomiskt olönsamma men från samhällsynpunkt nödvändiga tjänster och till sociala rabatter inom järnvägstrafiken.

I de stora järnvägsländerna Tyskland, Frankrike, Italien och England varierar andelen statliga köp av tjänster mellan 20 och 50 % av omsättningen. I Italien är köpen störst.

Järnvägarna i de medelstora länderna, t.ex. Benelux-länderna, Spanien, Schweiz och Österrike är mest beroende av statens köp av tjänster. De statliga köpen varierar från 73 till 15 %. Avsikten är att de tjänster som Holland köper av NS skall minska med en tredjedel under de följande åren och upphöra helt och hållet före utgången av år 2000.

I Danmark går all egentlig järnvägstrafikverksamhet med förlust. Däremot går buss-, färj-, färjeförsäljnings- och resebyråfunktionerna med vinst. Danska staten köper inte direkt tjänster av DSB utan underskottet finansieras med statens totalersättning, med vilken även utgifterna för banhållningen finansieras. Ersättningen har under de senaste åren uppgått till 3,2—3,5 mrd. mk.

I Sverige köper länen och kommunerna trafiktjänster av hela SJ-koncernen för över 3,1 mrd. mk. Länen får understöd av staten för att ordna kollektivtrafiken inom sitt område och de har en omfattande prövningsrätt när det gäller att avgöra av vilken trafikform de köper tjänster och vilken trafikform de satsar på. Sveriges trafikdepartement har konstaterat att

denna praxis inte alltid leder till ett gott helhetsresultat.

I Finland har statens uppköp under de första åren av affärsverksperioden köpt tjänster för 300—330 milj. mk. År 1993 utgjorde uppköpen 255 milj. mk, vilket är ca 20 % av omsättningen inom persontrafiken och knappa 8 % av den totala omsättningen.

EG ville jämställa konkurrenssituationen för järnvägsföretag i förhållande till landsvägstrafiken och trafiken på inre vattenvägar genom rådets förordning (EEG) nr 1192/69 om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning. Staten skulle ersätta järnvägsföretagen för de ekonomiska belastningar som konkurrenterna inte har. Järnvägarna i EU-länderna och de nordiska länderna fick 1992 över 150 mrd. mk i statligt stöd. Av stödet betalades ca 41 % med stöd av den nämnda förordningen eller grunder som den avser, 29 % med stöd av andra bestämmelser och 30 % med stöd av bestämmelserna om banhållning.

Järnvägstrafikstadganden som ges inom den närmaste framtiden

Inom Europeiska gemenskapen (EG) har beretts nya bestämmelser som stöd för direktivet om utveckling av järnvägar. Bestämmelserna gäller järnvägsföretagens koncession och fördelningen av bruksrätten till bannätet. Innehållet i bestämmelserna beskrivs närmare i motiveringen till förslaget till bannätslag. Bestämmelserna behandlas av EU:s parlament. Riksdagen har fått förhandsinformation om direktivförslagen (Y 19/94 och Y 20/94). Kommissionens förslag om sammanvändning av ett höghastighetsnät i Europa [COM (94) 107 final - 94/0112 (SYN)] blev färdigt våren 1994. Förslaget gäller främst tekniska krav på höghastighetsnätet. Bestämmelser om banavgiften och kombinerad transport är också under beredning.

2.3. Bedömning av nuläget

Statsjärnvägarnas verksamhet leds av en styrelse, som utses av statsrådet för tre år i sänder, och en verkställande direktör, som utnämns av statsrådet. Statsjärnvägarna arbetar enligt företagsekonomiska principer inom ramen för de centrala service- och verksamhets-

mål som riksdagen har uppställt och de resultatmål som statsrådet har uppställt.

Statsjärnvägarnas vinst efter bokslutsarrangemangen uppgick år 1990 till 28 milj. mk, året därpå till 4 milj. mk och år 1992 till 21 milj. mk. Statsjärnvägarna betalade inte intäktsföring av vinst till staten under dessa år. Statsjärnvägarna gjorde dock en driftsreservering om 240 milj. mk och täckte semesterlöneskulden för ämbetsverksperioden med 364 milj. mk.

Statsjärnvägarnas omsättning var 3 321 milj. mk år 1993 (+64 milj. mk, summorna inom parentes anger skillnaden till föregående år). Godstrafikens andel var 1 978 milj. mk (+130) och persontrafikens andel 1 343 milj. mk (—66). Omsättningen i persontrafiken minskade på grund av att statens köp av tjänster minskade med 75 milj. mk. Rörelsevinsten var 69 milj. mk (+96), resultatet före reserveringar och skatter 242 milj. mk (+69) och vinsten under räkenskapsperioden 239 milj. mk, varav 200 milj. mk intäktsfördes till staten.

År 1993 gjordes för första gången ett koncernbokslut för Statsjärnvägarna. Omsättningen enligt denna uppgick till 3 513 milj. mk. Rörelsevinsten var 65 milj. mk. Resultatet före reserveringar och skatter var 241 milj. mk och vinsten 246 milj. mk.

Transportvolymen inom godstrafiken uppgick till inemot 38 milj. ton (+16 %). Vagnslasttrafikens andel utgjorde 57 %, den internationella trafikens andel 38 % och transporternas andel 5 %. Järnvägstrafikens marknadsandel har under de senaste åren varit ca 22 %, men steg 1993 till 26 %.

Antalet resor inom persontrafiken uppgick till 44,4 milj. (—1,6 %), varav fjärtrafikens andel var 10,9 milj. resor och Helsingfors regionala närtrafikens andel 33,4 milj. resor. Antalet personkilometer inom fjärtrafiken uppgick till 2 437 miljoner (—1,7 %) och inom närtrafiken till 570 miljoner (—1,2 %). Marknadsandelen av hela landets persontrafik är 5—6 %. I kollektivtrafiken på långa sträckor uppgår andelen till över 60 %.

Vid utgången av 1993 hade Statsjärnvägarna 17 524 anställda, av vilka 73 % arbetade med uppgifter inom gods-, person- och trafikproduktionen, 20 % med uppgifter inom banhållningen och 7 % med uppgifter inom fastighetsskötsel, ekonomi och förvaltning. Av de anställda var 67 % i tjänsteförhållande.

I samband med att Statsjärnvägarna blev ett

affärsverk överfördes den egendom som det forna ämbetsverket hade i sin besittning vid utgången av 1989 på det nya affärsverket. Överföringen skedde med stöd av ett statsrådsbeslut. Egendomen är nu i affärsverkets besittning och ägs av staten. Egendomen delades i två delar, av vilka 40 % överfördes till balansräkningen för affärsverksamheten och 60 % till balansräkningen för banhållningen.

Den ingående balansen för affärsverksamheten uppgick till 5 929 milj. mk. Som grundkapital antecknades 2 750 milj. mk och som annat kapital 2 680 milj. mk. Bokföringsvärdet för affärsverksamhetens anläggningstillgångar höjdes med 1 825 milj. mk i jämförelse med värdena i bokslutet den 31 december 1989. Fastigheternas andel av höjningen var 1 530 milj. mk.

Den ingående balansen för banhållningen uppgick till 9 422 milj. mk. Som bokföringsvärde för anläggningstillgångarna antecknades 9 280 milj. mk. Banans och anläggningarnas andel var 8 127 milj. mk. Den passiva balansen inom banhållningen antecknades som annat eget kapital för banhållningen.

Statsjärnvägarna har dotter- och intressebolag som stöder den inhemska affärsverksamheten. Bokföringsvärdet för dotterbolagen uppgick den 31 december 1993 till 330 milj. mk. Bokföringsvärdet för intressebolagen, fastighets- och bostadsaktiebolagen och andra andelar var vid motsvarande tidpunkt 23 milj. mk.

Den skyldighet att göra förberedelser för eventuella undantagsförhållanden som anges i 40 § 1 mom. beredskapslagen (1080/91) gäller också statens affärsverk. De totala kostnaderna för förberedelserna har varit ca 15—20 milj. mk om året.

Resultatet av Statsjärnvägarnas affärsverksamhet har åren 1990—1993 överstigit det resultatmål som uppställts av statsrådet. Lönsamheten har ökat trots depressionen. Den låga investeringsnivån har också påverkat lönsamheten. Prisutvecklingen inom persontrafiken har följt utvecklingen i levnadskostnadsindex men priserna inom godstrafiken har reellt sjunkit.

Vid en jämförelse av produktiviteten och punktligheten i trafiken hör Statsjärnvägarna till toppklass i Europa. Statsjärnvägarna hör till de järnvägar i Europa som är minst beroende av statens köp av tjänster, investeringsunderstöd eller statlig finansiering till banhållningen. Statens köp av tjänster uppgår till

knappt 8 % av omsättningen, vilket hör till de minsta i Europa. Det finns länder i Europa där andelen utgör t.o.m. 75 %. Statsjärnvägarnas prisnivå är mätt med europeiska mått mycket skäligen. Statsjärnvägarna var 1993 ett av de få järnvägsbolag som kunde öka antalet gods-transporter. Persontrafiken minskade i alla europeiska länder, endast ett fåtal länder kunde uppvisa en mindre nedgång än Finland.

Den arbetsgrupp som utredde bolagiseringen av Statsjärnvägarna använde utvecklingsmöjligheterna inom järnvägstrafiken som en grund för kalkylerna för bolagiseringen. Arbetsgruppen konstaterade att persontrafiken kan öka med ca 15 % till år 2003 om tillväxten i bruttonationalprodukten är minst 2 % om året och om man iakttar en trafikpolitik som tar hänsyn till en hållbar utveckling. Under gynnsamma förhållanden kan tillväxten vara t.o.m. 30 % till år 2020. Inom de närmaste åren kommer snabba tåg att tas i bruk inom persontrafiken. Dessa trafikerar de bandelar som har den största potentialen för persontrafik. Statsjärnvägarna har också utvecklat sådan materiel som lämpar sig för personnätrafiken och med vilken man ämnar sköta trafiken på banor med liten trafik.

Tillväxten inom den inhemska godstrafiken väntas vara förhållandevis låg, eftersom det kommer att ske sådana ändringar i transportstrukturen som minskar antalet lösgodstransporter och storleken av transportpartierna. Godstrafiken väntas öka med ca 15 % före utgången av 2003 om tillväxten i bruttonationalprodukten är minst 2 % och om man iakttar en trafikpolitik som tar hänsyn till en hållbar utveckling. Inom godstrafiken är riskerna för att tillväxten avtar större än inom persontrafiken om tillväxten i bruttonationalprodukten förblir låg och om trafikpolitiken inte gynnar en hållbar utveckling. Inom transitotrafiken finns en avsevärd tillväxtpotential om än möjligheterna för tillväxt är förknippade med risker. Utvecklandet av trafiken kräver investeringar både i Finland och särskilt i Ryssland.

Behovet av att ombilda Statsjärnvägarnas organisationsform till aktiebolag beror främst på konkurrensen inom branschen och anpassningen till denna. Principen är att statens affärsverksamhet i konkurrenssituationer bedrivs i form av aktiebolag. Byggandet av bannätet samt dess underhåll och användning ordnas på samma sätt som för andra statliga trafikleder.

Affärsverksmodellen innehåller begränsningar som försämrar Statsjärnvägarnas konkurrenskraft. Sådana är t.ex. begränsningar i fråga om investeringar, upplåning och långgivning, begränsningar i fråga om överlåtelse av fast egendom, kopplingarna till statens budgetförfarande och tillämpning av ett stort antal förvaltningsrättsliga stadganden utan att tillämpningen på något sätt kan motiveras med affärsverksamheten. Tillämpningen av förvaltningsstadgandena ökar kostnaderna i jämförelse med konkurrenternas kostnader och förvränger konkurrensen.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål

Regeringen vill med revideringen av den offentliga sektorn under 1990-talet nå bättre resultat av den offentliga förvaltningens verksamhet samt högre produktivitet i förvaltningen. För att förbättra resultatet av de offentliga funktionerna föreslår regeringen användning av marknadsstyrning och i anslutning därtill också en bolagisering av de affärsverk som inte har myndighetsuppgifter.

Av EES-avtalet eller ett eventuellt medlemskap i Europeiska unionen följer inte direkt ett behov att ändra Statsjärnvägarnas organisationsform, men för tillämpningen av konkurrenslagstiftningen och stadgandena om statliga understöd är det viktigt att affärsverksamheten är ordnad på samma sätt som privat affärsverksamhet. Då försvarar olika strukturella faktorer som anknyter till affärsverksformen inte utvärderingen av stadgandena om statsunderstöd och konkurrens (öppenhet). Tidigare har konkurrensverket fäst uppmärksamhet vid organiseringen av transport-transporter. Dessutom bör det beaktas att den handlingsfrihet för järnvägsföretag som förutsätts i direktiv 91/440/EEG bäst kan genomföras i aktiebolagsform. Enligt artikel 5 i direktivet skall järnvägsföretag särskilt ha frihet att delta i bildandet av en internationell sammanslutning, fastställa sin interna organisation, bestämma priserna för sina tjänster, fatta beslut om personal, tillgångar och upphandling samt etablera ny verksamhet inom områden som har anknytning till järnvägsdriften.

Aktiebolagsmodellen är en internationellt all-

mänt känd verksamhetsform för företag som järnvägsföretagen i många olika länder håller på att övergå till. I aktiebolagsmodellen kan statens reglerande roll anses bli klarare. Aktiebolagsmodellen skulle möjliggöra att Statsjärnvägarna med allt större säkerhet behandlades på samma sätt som andra företag inom transportbranschen.

Till bolagiseringen hör också den principen att bannätet kvarstår i statens ägo och att riksdagen beslutar om anslagen för detta. Aktiebolagsmodellen förverkligar i större utsträckning än affärsverksmodellen den inom transportverksamheten behövliga handlingsfriheten att arbeta på de villkor som marknaden ställer. Det går t.ex. betydligt smidigare att göra företagsaffärer och skapa olika former av sammanslutningar mellan två aktiebolag än om motsvarande arrangemang skall genomföras mellan två företag med olika företagsmodell.

I ett aktiebolags personaladministration får man en ställning som självständig arbetsgivare och övergår man till enhetlig användning av arbetsförhållanden. Samtidigt skapar de olika förmånerna en kombination som är konkurrenskraftig ur såväl bolagets som personalens synvinkel. En av fördelarna med aktiebolagsmodellen är möjligheten att återupplåna pensionsmedel, så att Statsjärnvägarna når samma nivå som sina konkurrenter.

På lång sikt är det möjligt att utveckla den inhemska konkurrensen i fråga om bannätet. Statsjärnvägarna får samma organisationsform som konkurrenterna.

3.2. De viktigaste förslagen

Affärsverksamheten

Avsikten är att först ombilda Statsjärnvägarna till ett aktiebolag som inom ramen för statsrådets anvisningar beslutar om utvecklingen av koncernens interna struktur. Aktiebolaget omvandlas sedan till ett moderbolag och under det bildas dotterbolag som driver transportverksamhet samt entreprenadverksamhet i anslutning till banhållningen. På moderbolaget tillämpas lagen om utövande av statens delägarrätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet (740/91).

Moderbolaget skall se till att de mål som ägaren ställt upp kan nås. Det skall vidare sköta utvecklingen av verksamhetsbetingelser

och strukturer för affärsverksamheten samt koncernens strategier. Koncernförvaltningen sköter den centraliserade finansieringen och arbetsmarknadsverksamheten. Likaså sköter den ordnandet av yrkesinriktad grundutbildning inom järnvägsbranschen. Det bolag som bedriver transportverksamhet skall sköta Statsjärnvägarnas nuvarande transportverksamhet. Det bolag som sköter entreprenadverksamheten för banhållningen kan sälja sina tjänster till Banförvaltningscentralen och till andra beställare.

Grunden för den modell som omfattar en enda koncernform bygger inte bara på de storleksfördelar och de erfarenheter som lagts fram vid utvärderingen av nuläget utan också på att det används mycket gemensamma resurser inom järnvägstrafiken. Därför måste verksamheten i hög grad vara samordnad såsom inom trafikproduktionen och utförandet av arbeten inom banhållningen.

Staten tecknar hela aktiestocken i aktiebolaget. Det statsägda aktiebolagets verksamhetsområde omfattar järnvägstrafiken och annan affärsverksamhet som lämpar sig för och stöder denna. Aktiebolaget fortsätter direkt Statsjärnvägarnas affärsverksamhet fr.o.m. den 1 juli 1995.

I bolagsordningen tas in en bestämmelse om ett förvaltningsråd. I förvaltningsrådet skall företagsledningens sakkunskap, trafikministeriet, personalen och olika samhällsuppfattningar vara representerade. Om de anställdas deltagande i koncernförvaltningen ingås ett samarbetsavtal.

I bolagsordningen stadgas om förvaltningsrådets uppgifter i enlighet med lagen om aktiebolag. Till dess uppgifter hör tillsynen över skötseln av koncernens uppgifter och meddelandet av anvisningar till styrelsen i vittbärande ärenden eller principiellt viktiga frågor. Dessutom skall i aktiebolagets bolagsordning tas in en bestämmelse enligt vilken förvaltningsrådet ges beslutanderätt i frågor som gäller en betydande nedskärning eller utvidgning av verksamheten eller en väsentlig ändring av organisationen.

Med hänvisning till det som anförs ovan föreslås att det stiftas en lag om ombildande av Statsjärnvägarna till ett aktiebolag. Sådan överlåtelse av aktierna som leder till förlust av statens bestämmanderätt eller den rätt som bygger på kvalificerad majoritet kräver riks-

dagens samtycke enligt lagen om utövande av statens delägar rätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet.

Styrningen av banhållningen

Bannätet inklusive markområden, konstruktioner och utrustning förblir i statens ägo och för förvaltningen av dessa inrättas Banförvaltningscentralen. Avsikten är att ämbetsverket sköter beställningarna av arbeten inom banhållningen och myndighetsuppgifterna i samband med banhållningen. Om ämbetsverkets uppgifter och ställning stadgas närmare i lagen om statens bannät, banhållningen och användningen av bannätet samt den förordning som utfärdas med stöd av den.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Bildande av bolaget

Avsikten är att bolaget bildas i början av 1995 med ett aktiekapital på ca 1 milj. mk, så att det nya aktiebolagets firma i god tid kan marknadsföras till kunderna. Samtidigt utformas en koncernstruktur. Det är också nödvändigt att i tillräckligt god tid vidta åtgärder för att inrätta aktiebolagets förvaltning och bereda koncernstrukturen. Aktiebolagets samtliga aktier tecknas av staten.

Statsjärnvägarna skall upphöra som statligt affärsverk den 30 juni 1995. Dess affärsverksamhet, skulder och övriga förbindelser och den egendom som överförs i verkets besittning, med undantag av banhållningens egendom, överförs på det aktiebolag som skall bildas. Den egendom som motsvarar aktiekapitalet överläts som apport till aktiebolaget den 1 juli 1995 (överlåtelsedag), då SJ-koncernens aktiekapital uppgår till 2 044 milj. mk. Affärsverksamheten inleds den 1 juli 1995 (affärsverksamhetens första dag).

Kapitalstrukturen skall formos så att den i början av verksamheten är tillräckligt stark för att klara eventuella anpassningssvårigheter och att den möjliggör en lönsam verksamhet för aktiebolaget, dock med beaktande av konkurrenssituationen för sunda företaget inom branschen, järnvägstrafikens särskilda kännetecken och investeringsbehoven för de följande åren.

På det kapital som staten placerat i det nya

aktiebolaget får den som ägare avkastning i form av dividender och skatter. Aktiebolagets vinstutdelning skall avgöras i samband med godkännandet av bokslutet. Vinstutdelningen anpassas till resultatet, rådande vinstutdelningspraxis inom branschen och konkurrenssituationen.

Eftersom aktiebolaget skall fortsätta affärsverkets nuvarande verksamhet utan att ägaren, kundkretsen, personalen eller andra betydelsefulla intressegrupper ändras är det motiverat att ändringen av företagsformen inte medför några betydande förändringar i den egendom eller andra resurser, inte heller i skulder eller övriga förbindelser, som finns med i Statsjärnvägarnas bokslut den 30 juni 1995. Därför överförs den egendom som är i Statsjärnvägarnas besittning till det nya aktiebolaget, med undantag av den egendom som överförs på Banförvaltningscentralen och statens fastighetsverk. Teckningen av aktier förutsätter inte några betalningsprestationer. Aktiebolagets ingående balans skall härledas ur Statsjärnvägarnas utgående balans den 30 juni 1995.

Tillgångar

Siffrorna nedan bygger på en preliminär uppskattning av Statsjärnvägarnas koncernbokslut den 30 juni 1995 och de ändras när statsrådet fastställt Statsjärnvägarnas bokslut för verksamhetsperioden 1.1.1995—30.6.1995.

Avsikten är att förfara så, att egendomen överläts till moderbolaget, som därefter till det bolag som bedriver transportverksamhet och det bolag som säljer banhållningstjänster överlåter den egendom som respektive bolag behöver.

Hela egendomen uppskattas till ca 6 800 milj. mk, varav värdet av anläggningstillgångarna utgör ca 4 900 milj. mk, värdet av omsättningstillgångarna ca 400 milj. mk och värdet av finansieringstillgångarna ca 1 500 milj. mk. Skulderna till ca 900 milj. mk.

Till det bolag som bedriver transportverksamhet skall överlätas främst transportmateriel till ett bokföringsvärde av ca 2 100 milj. mk. Till bolaget skall dessutom överlätas omsättningstillgångar till ett värde av ca 200 milj. mk och finansieringstillgångar till ett värde av ca 1 200 milj. mk. Moderbolaget skall anteckna 1 000 milj. mk som kapital och ca 1 000 milj. mk som reservfond för bolaget. Bolagets främ-

mande kapital uppgår till ca 1 400 milj. mk, vilket ger en soliditetsgrad om ca 60 %.

Till det bolag som säljer tjänster i anslutning till banhållningen skall överlåtas de maskiner och anläggningar som bolaget behöver till ett bokföringsvärde av ca 400 milj. mk. Till bolaget skall dessutom överlåtas omsättningstillgångar till ett värde av ca 200 milj. mk och finansieringstillgångar till ett värde av ca 100 milj. mk. Moderbolaget skall anteckna 100 milj. mk som aktiekapital och ca 310 milj. mk som reservfond för bolaget. Bolagets främmande kapital uppgår till ca 200 milj. mk.

Den egendom som skall kvarstå hos moderbolaget består främst av fastigheter till ett bokföringsvärde av ca 1 300 milj. mk, finansieringstillgångar till ett bokföringsvärde av ca 1 300 milj. mk samt nämnda dotterbolags aktier till ett bokföringsvärde av 2 400 milj. mk. Moderbolaget skall dessutom äga aktier i Statsjärnvägarnas nuvarande dotterbolag till ett bokföringsvärde av ca 300 milj. mk. Staten skall anteckna 2 000 milj. mk som aktiekapital för moderbolaget samt som reservfond ca 3 100 milj. mk som apport för den egendom som överlåtits. Den kortfristiga skulden är ca 400 milj. mk.

Banförvaltningscentralen skall överta bannätet inklusive anläggningar, konstruktioner och områden. Anläggningstillgångarnas bokföringsvärde är ca 9 500 milj. mk. Värdet av banhållningens fastigheter är ca 1 200 milj. mk.

Verkningar på statsbudgeten

Bolagiseringen påverkar statsekonomi i positiv riktning på lång sikt. Staten skall påta sig ansvaret för det retroaktiva pensionsansvar som uppkommer före bolagiseringen. Pensionsansvarets kapitaliserade nuvärde enligt den nuvarande pensionsstadgan är 2 250 milj. mk. Eftersom vissa pensionsförmåner skärs ned, uppgår statens pensionsansvar till ca 1 750 milj. mk, vilket betyder att statens kapitaliserade inbesparing är 500 milj. mk. För täckande av pensionsansvaret skall staten överlämna ett skuldebrev till bolagets pensionsstiftelse, vilket medför utgifter för staten fr.o.m. 1996. Ränteutgifterna för skulden är de första åren ca 130 milj. mk. Amorteringarna stiger årligen i relation till antalet personer som pensioneras. År 1996 skall dessutom betalas ränteutgifter om ca 63 milj. mk och amorteringar om ca 5

milj. mk för perioden 1.7.1995—31.12.1995. Statsjärnvägarna skall inte längre betala sina pensionsavgifter, ca 600 milj. mk, till staten. Bolagets pensionsstiftelse skall dock de följande tio åren betala 200—250 milj. mk per år till staten i s.k. övergångsavgift.

Statskontoret har årligen betalat 24—27 milj. mk i skadestånd för olycksfall vid Statsjärnvägarna. Beloppet har statskontoret uppburet av Statsjärnvägarna. Andelen skadestånd som betalats under affärsverkstiden är ca 7 milj. mk, av vilka två tredjedelar utgörs av olycksfall inom transportverksamheten. Avsikten är att bolaget svarar för sådana olycksfall inom transportverksamheten som inträffat under affärsverkstiden. Därför antecknas i den ingående balansen för det bolag som bedriver transportverksamhet ca 60 milj. mk som skuld till följd av det kapitaliserade värdet av skadestånden. Bolaget skall återbetala skulden inom tio år. För skulden uppbärs ränta.

Den finansiella strukturen för banhållningen ändras så att i finansieringen innefattas ca 200 milj. mk som kostnader för trafikproduktion. Banavgiften om ca 180 milj. mk beaktas i statsbudgeten enligt principen för nettobudgetering. Till Banförvaltningscentralen inflyter i hyresinkomster ca 16 milj. mk mera än vad som åsamkas av kostnaderna för de fastigheter som skall överföras. Staten har redan nu med anslaget för banhållningen finansierat största delen av lönerna till och motsvarande utgifter för de anställda som övergår till Banförvaltningscentralen. Därför innebär detta inga större ändringar i statens utgifter.

Överföringen av fastigheter hinner inte genomföras så att bolaget av dem på ett par år skulle få tillgångar som duger som inteckning. Därför befullmäktigas statsrådet att bevilja bolaget fem års statsborgen för lån, så att summan av oåterbetalda lån samtidigt får uppgå till högst 200 milj. mk. Meningen är att ingen borgensavgift uppbärs för borgen.

Intäktsföringen av vinst i aktiebolaget sker i form av dividender och bolaget betalar skatt på den vinst som den fördelat. Detta motsvarar intäktsföringen av vinst i affärsverket.

Verkningar för bolaget

Enligt kalkylerna har både moderbolaget och dotterbolagen förutsättningar för lönsam verksamhet. De positiva verkningarna märks tydligen

gare i början av 2000-talet när effekten av de snabba tågen börjar märkas.

Omvandlingen av affärsverket till aktiebolag ändrar kostnadsstrukturen så att bolaget åsamkas vissa tilläggskostnader. Dessa bestäms dock enligt samma grunder som för konkurrenter och andra aktiebolag. Å andra sidan sjunker bl. a. pensionskostnaderna på lång sikt eftersom de fastställs enligt samma villkor som på den privata sektorn. I övergångsskedet medför finansieringen av tilläggs-pensionsskyddet för personal med lång tjänstgöring en tilläggskostnad om ca 70—75 milj. mk, men summan sjunker varje år. Sålunda innebär reformen att konkurrenssituationen blir rättvisare. Förvaltningskostnaderna för aktiebolag är lägre än för affärsverk. Verkningarna i fråga om personalen behandlas närmare nedan.

4.2. Verkningar för personalen

Statsjärnvägarna har den 30 juni 1995 uppskattningsvis ca 10 700 anställda i tjänsteförhållande och ca 5 300 i arbetsavtalsförhållande. Avsikten är att den personal som är anställd vid Statsjärnvägarna när bolagiseringen genomförs övergår till det nya aktiebolaget och Banförvaltningscentralen. Till ämbetsverket övergår ca 50 personer.

För utbetalningen av de under Statsjärnvägarnas verksamhetstid uppkomna löner på indragingsstat och periodiska ersättningar till personer som övergår till aktiebolaget svarar staten från den 1 juli 1995. Det samma gäller skadestånd för olycksfall exklusive skadestånd för olycksfall föranledda av transportverksamheten under perioden som statens affärsverk. Beloppet av Statsjärnvägarnas skadestånd för olycksfall uppgår årligen till ca 27 milj. mk, varav den andel som uppkommit under affärsverksperioden utgör ca 7 milj. mk.

Tjänsterna för de tjänstemän som övergår till aktiebolaget skall indras, eftersom det inte är möjligt att fortsätta med tjänsteförhållanden i aktiebolag. Tjänstemännen anställs hos aktiebolaget i arbetsförhållande. Eftersom denna personalöverföring gäller flera tusen tjänstemän föreslås att denna åtgärd sker direkt med stöd av lag. Personer i arbetsavtalsförhållande övergår i aktiebolagets tjänst i motsvarande arbetsuppgifter. De tjänstemän som övergår till Banförvaltningscentralen överförs jämte sina

tjänster och de som är anställda i arbetsavtalsförhållande övergår i motsvarande arbetsuppgifter.

Statsjärnvägarna och personalorganisationerna har slutit ett avtal om principerna för villkoren i den överförda personalens anställningsförhållanden. Anställningsvillkoren ordnas i enlighet med detta.

Vid ingången av 1993 trädde lagen om överföringsavgift då statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag (1341/92) i kraft. Samtidigt trädde lagen om ändring av 12 § lagen om pension för arbetstagare (1342/92) i kraft. Enligt dessa lagar svarar staten för det sammanlagda pensions-skyddet för affärsverkets personal. Från den dag affärsverksamheten inleds ordnar aktiebolaget pensionsskyddet för personalen enligt grundvillkoren i lagen om pension för arbetstagare och avtalet om tilläggs-pensionsskydd.

Avsikten är att finansieringen av tilläggs-pensionsskyddet för personal med lång tjänstgöring vid Statsjärnvägarna ordnas så att staten utfärdar skuldebrev till ett belopp av högst 1 750 milj. mk till bolaget för täckande av det retroaktiva pensionsansvaret. Avgifterna för tilläggs-pensionsskyddet betalas av medel i statsbudgeten, då skulden minskar med beloppet av årsavgifterna.

4.3. Verkningar på styrningen av järnvägstrafiken

Staten kan av aktiebolaget, liksom av affärsverket, köpa företagsekonomiskt olönsamma men samhällspolitiskt nödvändiga tjänster. Enligt den föreslagna bannätslagen bibehålls riksdagens beslutanderätt i fråga om ärenden som har samband med finansieringen av bannätet. I motsats till rådande situation påverkas Statsjärnvägarnas förvaltning genom förvaltningsrådet direkt av olika uppfattningar om samhället.

Ändringen av organisationsformen påverkar inte direkt situationen för konsumenterna eller dem som använder järnvägstjänster. På lång sikt erbjuder den effektiviserade verksamheten dock möjligheter att utveckla järnvägstrafiken och förbättra servicen. Banavgiften gör det möjligt för staten att rikta de externa kostnader som uppkommer till följd av järnvägstrafiken så, att betalas av användarna. Då är det viktigt

att användarna inte belastas med en större avgift än den som uppbärs av dem som anlitar konkurrerande transportformer.

Den föreslagna styrningsmodellen för järnvägstrafiken gör det på längre sikt möjligt att tillåta konkurrens inom järnvägstrafiken när den övriga lagstiftning som krävs för detta har reviderats. Den lagstiftning som skall revideras gäller byggandet av privata och statliga järnvägar, järnvägstransportavtal, inhemska koncessioner och ruttillstånd samt i samband med dessa, regleringen av förvaltningen och den tekniska inspektionen av järnvägstrafiken.

5. Beredningen av propositionen

Trafikministeriet tillsatte den 4 juni 1993 en arbetsgrupp med uppgift att utreda förutsättningarna för bolagisering av Statsjärnvägarna och hur uppgifterna inom banhållningen skall ordnas i detta sammanhang samt hur järnvägs-lagstiftningen skall utvecklas. Arbetsgruppen bestod av representanter från trafikministeriet, finansministeriet, Statsjärnvägarna, konsumentverket och vägverket. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till trafikministern den 3 mars 1994. Betänkandet har publicerats i trafikministeriets publikationsserie (10/94).

Trafikministeriet tillsatte dessutom en uppföljningsgrupp bestående av representanter från trafikministeriet, Statsjärnvägarna och personalorganisationerna. Dess uppgift var att be-

akta personalorganisationernas ställningstaganden. Det material som beretts av bolagiseringsarbetsgruppen behandlades av uppföljningsgruppen. Personalorganisationernas ställningstagande till bolagiseringen medföljde som bilaga till bolagiseringsarbetsgruppens betänkande.

Utlåtanden om betänkandet begärdes bl.a. av handels- och industriministeriet, justitieministeriet, konkurrensverket, vägverket, statskontoret, industrins och arbetsgivarnas organisationer, Centralhandelskammaren, Finlands Lastbilsförbund, Linja-autoliitto, Pohjois-Savon liitto, Valtion Yhteisjärjestö VTY ry, AKAVA och Affärsverkens arbetsgivarför-ening.

Personalorganisationerna motsatte sig bolagiseringen medan så gott som alla de andra remissinstanserna understödde förslaget. Några remissinstanser reserverade sig på olika sätt mot strukturen och organisationen samt mot den ingående balansen.

Efter att ha tagit del av ställningstagandena från regeringspartiernas riksdagsgrupper fattade statsrådet den 21 april 1994 ett principbeslut om bolagisering. Enligt beslutet skall bolagiseringen genomföras i enlighet med arbetsgruppens förslag. Utlåtandena har beaktats i principbeslutet och beredningsskedet och därför har inga utlåtanden om lagsförslaget begärts efter detta. Statsjärnvägarna och personalorganisationerna beredde ett avtal om bolagiseringen våren 1994. Avtalet har även beaktats i samband med beredningen.

DETALJMOTIVERING

1. Lagsförslaget

1 §. Enligt 74 § regeringsformen (1077/91) får statens fasta egendom överlåtas med riksdagens samtycke eller enligt lag. Paragrafen innehåller fullmakt för statsrådet att överlåta sådan egendom och affärsverksamhet som är i Statsjärnvägarnas besittning till det nya aktiebolag som fortsätter Statsjärnvägarnas verksamhet. Den affärsverksamhet som överförs omfattar Statsjärnvägarnas nuvarande transportverksamhet

och tjänster i anslutning till denna. Samtidigt med detta bolag bildas en banförvaltningsmyndighet, Banförvaltningscentralen. Den affärsverksamhet som överförs på Banförvaltningscentralen består huvudsakligen av arrendeverksamhet i fråga om banhållningens fastigheter och försäljning av lös egendom.

Av de områden om ca 8 000 hektar som förvaltas av transportverksamheten överförs ca 1 500 hektar på bolaget. Nämnade områden omfattar områden i anslutning till viktiga

persontrafikstationer och stationerna i Helsingfors närtrafik samt till verkstads- och depåområden, terminalområden, områden i anslutning till hamnterminaler och lastningsområden samt områden som arrenderats till dotterbolagen. Av en byggnadsmassa på ca 6 milj. m³ överförs ca 3,5 milj. m³ på aktiebolaget. Till Banförvaltningscentralens besittning överförs andra jordområden och annan fast egendom, såsom banan jämte anordningar, under- och överbyggnader, bangårdsanläggningar jämte plattformar och broar samt elektrifiering, styr-, skydds- och starkströmsanordningar. Egendom överförs på statens fastighetsverk med iakttagande av principer som staten tillämpar.

Paragrafen innehåller dessutom fullmakt för statsrådet att teckna samtliga aktier i det nya aktiebolaget.

2 §. Statsrådet skall bestämma omfattningen och värdet av den egendom som överläts på aktiebolaget samt villkoren för överlåtelsen. Likaså skall statsrådet besluta om de övriga arrangemangen kring bildandet av aktiebolaget. Värdet av den egendom som överläts på aktiebolaget är ca 6 736 milj. mk och värdet av den egendom som överläts på Banförvaltningscentralen ca 11 290 milj. mk. Överföringen av egendomen och affärsverksamheten skall ske den 1 juli 1995 och statsrådet fattar därför beslut om överföringen i början av 1995. Preciseringarna av balansvärdena anges när statsrådet fastställt Statsjärnvägarnas bokslut.

3 §. Affärsverket är ett delvis skattefritt samfund till räkenskapsperiodens utgång, men det nya aktiebolaget skall fr.o.m. den 1 juli 1995 beskattas på samma sätt som andra aktiebolag. I beskattningshänseende fortsätter aktiebolaget Statsjärnvägarnas verksamhet så som avses i inkomstskattelagen (1535/92) och mervärdesskattelagen (1501/93). Aktiebolaget skall inte betala stämpelskatt för egendom som överförs som apport. Aktiebolaget eller dess dotterbolag skall inte heller betala stämpelskatt när egendom första gången överläts vidare inom koncernen. Stämpelskattfriheten för överlåtelse av lös egendom är i kraft ett år från det att lagen har trätt i kraft. Övergångstiden är nödvändig eftersom de interna arrangemangen i aktiebolaget och fördelningen av egendomen sker efter att lagen trätt i kraft. På motsvarande sätt är stämpelskattfriheten för överlåtelse av fast egendom i kraft fem år. Övergångstiden är nödvändig eftersom bildandet av fastigheter ofta förutsätter att en plan

görs upp innan fastigheterna kan beviljas lagfart, vilket kan ta flera år i anspråk.

För de lån som överförs på aktiebolaget skall inte betalas kredit- eller stämpelskatt. Vid inkomstbeskattningen betraktas de värden för vilka egendomen har överlåtits till aktiebolaget som avdragsgill anskaffningsutgift.

Den stämpelskattfrihet som nämns i 1 mom. gäller också den pensionsstiftelse som bildas i anslutning till bolaget.

4 §. När Statsjärnvägarna upphört och egendomen överförts på aktiebolaget och Banförvaltningscentralen svarar aktiebolaget för sådana skuld-, anskaffnings-, leverans- och samarbetsavtal och andra liknande förbindelser i anslutning till transport- och affärsverksamheten som Statsjärnvägarna har ingått under sin verksamhetstid. Om Statsjärnvägarnas avtalspart inte godkänner att avtalsparten byts, ersätter aktiebolaget staten för det belopp som staten eventuellt blir tvungen att ersätta på grund av Statsjärnvägarnas förbindelser. Banförvaltningscentralen skall med stöd av 8 § 4 mom. svara för motsvarande avtal, förbindelser och skyldigheter i anslutning till banhållningen. Avsikten är att statens sekundära ansvar kvarstår för pensionslånet, som uppgår till 117 milj. mk.

Det nya aktiebolaget har i inledningsskedet litet egendom som duger som inteckning eftersom bildandet av fastigheter och beviljandet av lagfart tar några år i anspråk. Därför är det nödvändigt att aktiebolaget med stöd av paragrafens 3 mom. för kommande investeringar får ta upp lån mot statsborgen. Avsikten är att staten under de följande fem åren utan borgensavgift och säkerheter får ställa borgen för det nya aktiebolagets lån så att dessa lån samtidigt får vara utestående till ett belopp av högst 200 milj. mk. Värdet av aktiebolagets investeringar stiger i slutet av 1990-talet till inemot 1 000 milj. mk om året när anskaffningen av höghastighetståg, nya ellok och andra inventarier blir aktuell.

5 §. Avsikten är att Statsjärnvägarnas personal övergår i tjänst hos bolagen i den nya koncernen och Banförvaltningscentralen. Ca 50 personer övergår till Banförvaltningscentralen. De övriga övergår i aktiebolagets tjänst.

Paragrafens 1 mom. innehåller stadganden om överföring av Statsjärnvägarnas nuvarande tjänstemän och personer i arbetsavtalsförhållande i det nya aktiebolagets tjänst i arbetsavtalsförhållande. Med personalorganisationerna

har överenskommit att arbetstagarna övergår i det nya aktiebolagets och Banförvaltningscentralens tjänst som s.k. gamla arbetstagare i enlighet med villkoren i avtalet. Personer som utnämns eller anställs i tjänsteförhållande för viss tid övergår för den tid de har utnämns eller anställs, om tiden inte har utgått när lagen träder i kraft.

Vid Statsjärnvägarna omfattas allt fler av tjänstemännen av arbetsavtal och kollektivavtal. Trots denna utvecklingstrend kommer Statsjärnvägarna ännu vid utgången av juni 1995 att ha ca 10 700 tjänstemän som överförs i arbetsavtalsförhållande. Därför är det motiverat att förfara så, att alla de tjänster som finns kvar den 30 juni 1995, med undantag av de tjänster som överförs till Banförvaltningscentralen, indras på en gång och direkt med stöd av lag. Enligt 27 § statstjänstemannalagen (750/94), som träder i kraft den 1 december 1994, kan en tjänsteman sägas upp om det ämbetsverk där tjänstemannen arbetar läggs ner och tjänsten inte överförs till ett annat ämbetsverk.

Tjänsteförhållandet för varje innehavare av en indragen tjänst upphör utan särskilda åtgärder. Då går det att undvika det extra arbete som indragningsbesluten och uppsägningen av tjänstemän medför. Syftet med detta förfarande är att göra överföringen av dessa tjänstemän i aktiebolagets tjänst lätt och smidig.

En tjänsteman kan, om han så önskar, neka till att bli överförd till en tjänst vid aktiebolaget. Eftersom tjänstemannen har möjlighet att flytta över till en uppgift i arbetsförhållande som motsvarar hans tjänst har han inte rätt till avgångsbidrag eller periodisk ersättning och, på grund av det särskilda stadgandet om indragning av tjänst, inte heller rätt till uppsägningstid eller lön för uppsägningstiden efter det att affärsverket upphört.

Enligt paragrafens 3 mom. överförs tjänsterna för de tjänstemän som övergår i Banförvaltningscentralens tjänst till ämbetsverkets tjänster. Överföringarna kan ske utan berörda tjänstemäns samtycke. Personer i arbetsavtalsförhållande övergår i motsvarande uppgifter. Avsikten är att Banförvaltningscentralen inrättas före aktiebolaget, så att den kan inleda beredningen av sina föreskrifter och avtal innan bolagiseringen verkställs. Tjänsterna och de anställda kan överföras till Banförvaltningscentralen fr.o.m. den 1 mars 1995.

I fråga om tjänstemännen med avtalslön

föreslås samma förfarande som för de övriga tjänstemännen. Då skall emellertid de bestämmelser i ett avtal som eventuellt har ingåtts med tjänstemannen beaktas, dvs. sådana bestämmelser som säger att tjänstemannen på grund av s.k. gamla avtal har rätt till ålderspension under vissa i avtalet närmare preciserade villkor oberoende av pensionsåldern.

6 §. För ordnandet av grundpensions- och tilläggs pensions skyddet för den personal som övergår till aktiebolaget grundas en pensionsstiftelse. En pensionsstiftelse som omfattar den stora personalen är det förmånligaste alternativet med tanke på förvaltningskostnaderna och en sådan stöder koncernens finansiering. I paragrafen befullmäktigas statsrådet att till aktiebolagets pensionsstiftelse utfärda statliga skuldebrev för täckande av det pensionsansvar som ankommer på pensionsstiftelsen.

Skuldebrev kan utfärdas till ett värde av högst 1 750 milj. mk. Statens skall årligen betala tilläggs pensions skyddet av medel i statsbudgeten, så att skuldebreven amorteras enligt betalningarna. Skuldebreven är nödvändiga med tanke på stadgandena om pensionsstiftelsernas soliditet. Beloppet av det retroaktiva pensionsansvar som uppkommit före bolagiseringen utgör ca 2 200 milj. mk. Bolagiseringen minskar statens pensionsutgifter på lång sikt med ca 450 milj. mk på grund av en sänkning av vissa pensionsförmåner.

Paragrafens 2 mom. innehåller en fullmakt för finansministeriet att under lånetiden förhandla och fatta beslut om amortering av skulden och grunderna för fastställande av ränta samt om övriga villkor för skuldebreven. Skulden sköts av statskontoret, som bestämmer om villkoren i anslutning till skötseln av skulden.

7 §. Det föreslås att lagen om Statsjärnvägarna upphävs. Paragrafen skall dessutom innehålla behövliga ikraftträdelsestadganden och stadganden om åtgärder som statsrådet kan vidta före ikraftträdandet. De förberedande åtgärderna gäller 1, 2, 4 och 6 §§. Statsrådet fattar våren 1995 ett beslut om bildande av bolaget, den egendom som överläts på bolaget, de skuldebrev som överläts till pensionsstiftelsen och de lån som eventuellt beviljas bolaget. Paragrafens 5 mom. innehåller ett stadgande om hur bokslutet och revisionen för affärsverkets sista räkenskapsperiod skall göras. Det föreslås att affärsverkets sista räkenskapsperiod är ett halvt år och att det går ut den 30 juni

1995. Paragrafens 4 mom. innehåller en bestämmelse enligt vilken avtal, förbindelser och skyldigheter i samband med banhållningen skall överföras på Banförvaltningscentralen. En del av avtalen och förbindelserna är sådana att det är ändamålsenligt att de överförs till bolaget genom avtal mellan parterna.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1995.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ombildande av Statsjärnvägarna till aktiebolag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Statsrådet berättigas att överlåta Statsjärnvägarnas egendom och affärsverksamhet på det aktiebolag som skall bildas för att fortsätta Statsjärnvägarnas verksamhet. Vid bolagsbildningen tecknar staten samtliga aktier.

2 §

Statsrådet bestämmer vilken egendom som skall överlåtas samt värdet på den. Statsrådet beslutar också om övriga villkor och arrangemang som har samband med överlåtelsen av egendomen och med bolagsbildningen.

Statsrådet bestämmer vilken del av egendomen som skall sättas in i bolaget mot aktier.

3 §

Aktiebolaget är inte skyldigt att betala stämpelskatt för överlåtelsehandlingar som gäller i denna lag nämnd egendom. Detsamma gäller i fråga om överlåtelsehandlingar och skuldebrev som avser egendom som överlåts till den pensionsstiftelse som bildas.

Aktiebolaget eller dess dotterbolag är inte heller skyldiga att betala stämpelskatt när egendom som nämns i denna lag första gången överlåts från aktiebolaget eller dess dotterbolag till aktiebolagets dotterbolag, om överlåtelsen av lös egendom sker inom ett år och överlåtelsen av fast egendom inom fem år efter att denna lag har trätt i kraft.

Vid inkomst- och förmögenhetsbeskattningen samt mervärdesbeskattningen anses aktiebolaget och dess dotterbolag som sådant fortsätta Statsjärnvägarnas rörelse.

4 §

Aktiebolaget svarar för de skuld-, anskaffnings- och leveransavtal samt andra liknande förbindelser i anslutning till transport- och affärsverksamheten som Statsjärnvägarna har ingått under sin verksamhetstid.

Statens sekundära ansvar för de lån som Statsjärnvägarna har upptagit kvarstår.

Statsrådet har rätt att utan krav på motsäkerhet, men annars på de villkor som statsrådet bestämmer, ställa statlig proprieborgen till säkerhet för inhemska lån som det bolag som skall bildas upptar inom fem år efter att bolaget har bildats. Dessa lån får samtidigt vara utestående till ett belopp av högst 200 miljoner mk.

5 §

Den personal som är i Statsjärnvägarnas tjänst när denna lag träder i kraft övergår i aktiebolagets och den nya Banförvaltningscentralens tjänst. Personer som utnämnts eller anställts hos Statsjärnvägarna i tjänsteförhållande för viss tid övergår för den tid de har utnämnts eller anställts, om inte tiden har gått ut när denna lag träder i kraft.

Tjänsterna för de tjänstemän vid Statsjärnvägarna som övergår i aktiebolagets tjänst dras in när denna lag träder i kraft. När tjänsten dras in upphör tjänstemannens tjänsteförhållande utan särskilda åtgärder. En tjänsteman som övergår till aktiebolaget övergår i bolagets tjänst i ett arbetsavtalsförhållande med uppgifter som motsvarar de tidigare arbetsuppgifterna, om han inte nekar till detta minst två

månader före övergången. Personer som är anställda i arbetsavtalsförhållande övergår i bolagets tjänst i uppgifter som motsvarar de tidigare arbetsuppgifterna.

Tjänsterna för de tjänstemän som övergår i Banförvaltningscentralens tjänst ombildas till tjänster vid ämbetsverket. Tjänsterna kan ombildas utan berörda tjänstemäns samtycke. Personal i arbetsavtalsförhållande som övergår till Banförvaltningscentralen övergår till en lämplig tjänst eller lämpliga arbetsuppgifter.

På de anställningsvillkor som gäller för den uppgift i arbetsavtalsförhållande som personen i fråga övergått till med stöd av 2 mom. tillämpas det kollektivavtal och arbetsavtal som aktiebolaget har ingått eller vad som stadgas eller bestäms i lag eller med stöd av lag.

6 §

Statsrådet berättigas att till pensionsstiftelsen vid det bolag som skall bildas utfärda statliga skuldebrev till ett belopp av högst 1 750 miljoner mark för täckande av pensionsstiftelsens pensionsansvar. Lånetiden för skulden får vara högst 30 år. Dessutom beslutar statsrådet om amorteringen av skulden, grunderna för fastställande av ränta och de övriga villkoren för skulden.

Helsingfors den 7 oktober 1994

Republikens President
MARTTI AHTISAARI

Under lånetiden har finansministeriet rätt att, efter att ha förhandlat med pensionsstiftelsen om saken, besluta om amortering av skulden och grunderna för fastställande av ränta samt om övriga villkor för skulden. Skulden sköts av statskontoret, som bestämmer om villkoren i anslutning till skötseln av skulden.

7 §

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

Genom denna lag upphävs lagen den 14 juli 1989 om Statsjärnvägarna (747/89) jämte ändringar.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Banförvaltningscentralen svarar för avtal, förbindelser och skyldigheter i anslutning till banhållningen.

På revisionen av och bokslutet för Statsjärnvägarnas sista verksamhetsår tillämpas lagen om statens affärsverk (627/87) och vad som stadgas eller bestäms med stöd av den. Aktiebolaget sköter de uppgifter som har samband med affärsverkets bokföring och övriga ekonomi. Affärsverkets sista räkenskapsperiod går ut den 30 juni 1995.

Trafikminister *Ole Norrback*