

VR-koncernen: Statens ägarstyrning och köpen av persontågtrafik

VR-koncernen är ett företag inom logistik- och transporttjänster, som idkar järnvägstrafik och kompletterande biltrafik samt erbjuder tjänster inom byggande och underhåll av banor. Koncernens omsättning år 2010 var ca 1,4 miljarder euro, antalet årsverken i genomsnitt 11 950 och balansräkningens slutsumma ca 1,7 miljarder euro. Koncernens moderbolag, VR-Koncernen Ab, är ett av finska staten helägt aktiebolag och för ägarstyrningen av det svarar ägarstyrvingsavdelningen vid statsrådets kansli.

Revisionen hänförde sig till ägarstyrningen av VR-Koncernen Ab och statens köp av persontågtrafik från VR.

Ägarstyrvingsavdelningen vid statsrådets kansli är en för statsrådet gemensam sakkunnigfunktion, som svarar för ägarstyrningen av de statsbolag som fungerar på marknadsvillkor. Avdelningen är i funktionellt avseende direkt underställd den minister som svarar för ägarstyrningen, men är administrativt en del av organisationen vid statsrådets kansli.

Ägarstyrningen

Grundverksamheterna vid ägarstyrvingsavdelningen vid statsrådets kansli är det ägarstrategiska arbetet samt analys och uppföljning till stöd för detta. Inom ramen för det ägarstrategiska arbetet görs de bedömningar och avgöranden som gäller statens roll och verksamhet som ägare. Inom ramen för analysen och uppföljningen byggs upp den bolags- och branschvisa kompetens, på grundval av vilken det ägarstrategiska arbetet utförs.

Analys- och uppföljningsfunktionen vid ägarstyrvingsavdelningen har till uppgift att alstra uppgifter om bolagets (koncernens) ekonomiska utveckling till stöd för ägarstyrningen. Utvärderingen av innehavet kräver av ägarstyrningen en kontinuerlig och konsekvent uppföljning och analys av VR samt att ekonomiska analysdata och

ägarstrategisk information produceras också för statsrådet. På basis av revisionen har ägarstyrningsavdelningen fyllt denna sin uppgift.

Målsättningen för ägarstyrningen är det bästa ekonomiska helhetsresultatet vid respektive tidpunkt, som bedöms på basis av bolagets lönsamhet och ägarvärdets tillväxt på lång sikt. Kalkylmässigt har VR under fem års tid (2005-2009) förintat av sin ägares egendom mätt med det årliga ekonomiska mervärdet (EVA), men mätt med rörelsevinstprocenten, avkastningsprocenten på investerat kapital och det egna kapitalets avkastningsprocent har lönsamheten ändå bevarats positiv. Koncernen har enligt resultaträkningen nått ett vinstresultat varje räkenskapsperiod allt sedan bolagiseringen år 1995. Det, huruvida det totala resultatet för tillfället är tillräckligt, besluts i sista hand av statsrådet som utövar ägarmakten. På basis av revisionen förmår ägarstyrningsavdelningen alstra väsentlig information om lönsamheten och ägarvärdet till stöd för detta beslutsfattande.

Med VR-Koncernen Ab:s 26.11.2008 daterade grundläggande ägarstrategi har man i fråga om VR svarat på den i 2007 års regeringsprogram intagna målsättningen, enligt vilken statsbolagens ägarstrategier ska preciseras. Att göra upp den grundläggande ägarstrategin för VR tog rätt lång tid, men den nuvarande grundläggande ägarstrategin och de kompletterande ägarstrategiska översiktterna till det ekonomisk-politiska ministerutskottet samt trepartsavtalet mellan ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli, VR-Koncernen och kommunikationsministeriet utgör en täckande ägarstrategisk helhet. Revisionsverket anser emellertid, att ägarens bolagsspecifika numeriska målsättningar i fråga om tillståndet för resultatet och balansen borde presenteras klarare och noggrannare än för närvarande som en del av den bolagsspecifika ägarstrategin.

Vid revisionen genomgicks och utvärderades också två beslutsprocesser som antogs vara besvärliga och exceptionella ur ägarstyrningens synvinkel: 1) den anskaffning av 20 tvåvåningssovvagnar, som staten-ägaren gjorde år 2008 med beslut av bolagsstämman i strid med bolagets styrelses och lednings ståndpunkt, dvs. en investering på ca 70 miljoner euro, 2) av VR Track utfört banbyggande som bolaget med beslut av VR-Koncernens styrelse finansierat med egna medel såsom egna utgifter; 40 miljoner euro år 2009 och 40 miljoner euro år 2010.

På basis av dessa granskningar anser revisionsverket för det första, att VR:s medel under sken av affärsverksamhet har använts som verktyg för regional- och annan stödpolitik. Direkt befattning bör inte tas med tågvargnsinvesteringar och med volymen och tidpunkten för investeringar som görs av VR, som bedriver affärsverksamhet. Detta är viktigt både med tanke på den transparens i verksamheten som krävs av statsbolagen och för att VR bedriver affärsverksamhet på marknadsvillkor. Det är centralt och viktigt också med tanke på bolagets verksamhetsförutsättningar och ägarstyrningens trovärdighet.

För det andra anser revisionsverket att det är viktigt både med tanke på statens budgetekonomi och den transparens som krävs av ett statsbolags verksamhet, åtskiljandet av statens och VR:s utgifter och en jämlik statlig verksamhet som riktar sig till bolagen, att man i framtiden inte längre råkar i situationer, där ett av staten helägt bolag som fungerar på marknadsvillkor, med beslut av sina förvaltningsorgan får finansiera eller blir tvunget att finansiera det av staten ägda bannätet såsom bolagets egna utgifter.

Köpen av persontågurer

I stödet till persontågtrafiken är målsättningen för de årliga köpen av tågurer för ca 43 miljoner euro att höja tågtrafikens servicenivå och andel av färdställen jämfört med att VR skulle sköta trafiken helt på marknadsvillkor. Revisionsverket anser, att det i fråga om den köpta trafiken är viktigt att beakta den köpta trafikens karaktär av en trafik som kompletterar den kommersiellt lönsamma trafiken, och som kan finansieras och upprätthållas endast ifall den trafik som bär sig själv affärsekonomiskt bevaras tillräckligt omfattande och tät. I fråga om den köpta trafiken borde man också varsebli bättre än för närvarande, att syftet med köpen inte är att bevara de existerande tågturena, utan att trygga tågresetjänster som är affärsekonomiskt olönsamma men vilka betraktas som viktiga ur samhällspolitisk synvinkel.

Revisionsverket anser att man av det nuvarande systemet med köptrafikavtal har lyckats åstadkomma ett i sig fungerande system, men att främjandet av den köpta trafikens samhälleliga verkningar och funktionella effektivitet skulle gagnas av en tidvis "budgetering

på nollbasis" av köpen. Detta innebär, att man inte i köpen skulle utgå från existerande historiska val, utan att de nya avtalen om köpt trafik skulle ingås från rent bord, på grundval av de kriterier för prioritering och nivå för basservicen som är rådande vid den aktuella tidpunkten och av de med dem förknippade kundbehoven.

Betalningsförpliktelserna i de nuvarande köptrafikavtalen är så tillvida riskfria från statens synpunkt, att köpavtalen inte kan leda till oförutsedda betalningar för staten och staten betalar inte heller VR i onödan när kundintäkterna stiger. Enligt köpavtalen om persontågtrafiken avdras från de erhållna kundintäkterna (tågbiljetintäkterna) de kalkylmässiga kostnaderna per tåg, varefter staten ersätter VR underskottet högst till ett på förhand överenskommet maximibelopp.

Revisionsverket anser att i köpen av tågturer allt mer bör beaktas och accepteras tågets karaktär av masstransportmedel. Den köpta persontågtrafiken kan inte och bör inte anskaffas enligt principen "någon tågtur för var och en" eller enligt principen "på skenor fram till hemmets dörr". Detta bör beaktas när man köper och överväger att köpa de tågturer som är mest olönsamma, har de allra lägsta passagerarsiffrorna och där ersättningssumman per passagerare blir den dyraste för staten.

I köpen av tågturer prioriteras primärt trafiken på basservicenivå. Ministeriet köper emellertid på trafikpolitiska grunder också trafik på högre nivå än basservicenivån. Revisionsverket anser att en definiering av basservicenivån stöder och möjliggör verkställandet av en resultatrik köppolitik. Sett ur synvinkeln för staten, den som betalar stöden, blir basservicenivån i kollektivtrafiken uppfylld när resebehoven tillfredsställs med åtminstone en trafikform. Målsättningen kan således inte vara, att tågtrafiken ensam ska tillgodose basservicenivån. Det är fråga om kollektivtrafiken som helhet, inte enbart persontågtrafiken. Statens trafikpolitiska målsättningar kan också vara inbördes motstridiga eller delvis motstridiga i förhållande till målsättningen för basservicenivån. Det kan tänkas att enbart basservicenivån inte räcker till för att främja tågtrafikens andel av färdsetten. I främjandet av utnyttjandet av kollektivtrafiken kan ingå att höja tågtrafikens andel av färdsetten, men detta kan tära på den övriga kollektivtrafikens andel och inte exempelvis minska personbilstrafiken så som avsikten kanske har varit. Enbart en prioritering av köp av tågturer räcker således inte till, utan dessförinnan och

parallellt med detta behövs en prioritering mellan olika färdstätt, så att den kollektivtrafikform som lämpar sig bäst för olika passagerarvolym och resefrekvenser och det eventuella understöd som riktas till den kan verkställas så resultatrikt som möjligt.