

Ekonomisk värde och samhällsnytta

– förslag till en ny statlig ägarförvaltning

Betänkande av Ägarutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:14

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23700-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Norman

Regeringen beslutade den 8 april 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda Regeringskansliets förvaltning av företag med statligt ägande. Den 27 maj 2011 förordnades Hans Dalborg som särskild utredare.

Till sakkunniga i utredningen förordnades den 10 juni 2011 Marianne Förander, Christina Nyström, Lovisa Strömberg, Oskar Thorslund och Per Östensson. Till experter förordnades samma dag Dag Ekman, Eva Halvarsson, Per Lekvall, Lars G. Nordström och Lars Thalén.

Den 1 juni 2011 anställdes Johan Hellman som sekreterare i utredningen, med uppgift att vara utredningens projektledare. Samma dag anställdes Ingrid Strömberg som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Ägarutredningen (Fi 2011:06).

I tilläggsdirektiv den 22 december 2011 beslutade regeringen att utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 mars 2012.

Den 13 december 2011 entledigades Per Lekvall och den 20 december entledigades Lars Thalén från uppdraget att vara experter i utredningen. Utredningen har i stället på uppdragsbasis anlitat Per Lekvall och Lars Thalén i utarbetandet av utredningens betänkande.

Utredaren överlämnar härmed betänkandet *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning* (SOU 2012:14). Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2012

Hans Dalborg

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	23
Författningsförslag	33
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	37
1.1 Utredningsuppdraget.....	37
1.2 Tolkning av uppdraget.....	38
1.3 Utredarens genomförande.....	38
1.4 Betänkandets disposition.....	39
2 Statligt ägda bolag	41
2.1 Statligt ägda bolag	41
2.2 Bakgrund och historik	47
2.3 Omprövning av det statliga ägandet	49
2.4 Genomgång och kategorisering av bolagen.....	50
2.4.1 Parametrar som styr kategoriseringen.....	50
2.4.2 Resultat av genomgången av bolagen	52
2.5 Sammanfattning och iakttagelser	53

2	Statligt ägda bolag	41
2.1	Statligt ägda bolag	41
2.2	Bakgrund och historik	47
2.3	Omprövning av det statliga ägandet	49
2.4	Genomgång och kategorisering av bolagen	50
2.4.1	Parametrar som styr kategoriseringen	50
2.4.2	Resultat av genomgången av bolagen.....	52
2.5	Sammanfattning och iakttagelser	53
3	Ägarstyrning och förvaltning	55
3.1	Statens ägarförvaltning.....	55
3.1.1	Generell utveckling	55
3.1.2	Statens ägarpolicy och förvaltningen av statligt ägda företag	56
3.2	Konstitutionella ramar för förvaltningen av statligt ägda bolag	58
3.2.1	Reglering av regeringens förvaltning av statens ägande av bolag.....	58
3.2.2	Övriga riktlinjer för förvaltningen.....	61
3.2.3	Information och rapportering till riksdagen	61
3.2.4	Former för riksdagens insyn och granskning av förvaltningen	64
3.3	Internationella riktlinjer och ramar	66
3.3.1	OECD	66
3.3.2	EU	68
3.4	Förvaltningsorganisationen i Regeringskansliet.....	68
3.4.1	Inledning.....	68
3.4.2	Finansdepartementet	69
3.4.3	Några andra departement med ansvar för statliga bolag.....	71
3.4.4	Nuvarande kostnader för förvaltningen	74
3.5	Sammanfattning och iakttagelser	75

4	Tidigare former för ägarförvaltning i staten	77
4.1	Inledning.....	77
4.2	Statsföretag AB	77
4.3	Fortia AB.....	81
4.4	Andra förvaltningsbolag	83
4.5	Sammanfattning och iakttagelser	83
5	Erfarenheter av nuvarande förvaltningsmodell	85
5.1	Inledning.....	85
5.2	Regeringen och Regeringskansliet	85
5.3	Bolagens erfarenheter av nuvarande modell	86
5.4	Riksdagen	89
5.5	Tidigare utredningar och granskningar	90
5.5.1	Inledning	90
5.5.2	Förtroendekommissionen.....	90
5.5.3	Regelutredningen.....	92
5.5.4	Översyn av förvaltningen.....	94
5.5.5	Riksrevisionen.....	96
5.6	Sammanfattning och slutsatser	98
6	Andra förvaltningsformer	99
6.1	Inledning.....	99
6.2	Förvaltningsformer i staten.....	99
6.2.1	Riksgäldskontoret.....	99
6.2.2	Kammarkollegiet.....	101
6.2.3	AP-fonderna	102
6.3	Förvaltningsmodeller i andra länder	103
6.3.1	Finland.....	103
6.3.2	Norge.....	106
6.3.3	Danmark.....	107
6.3.4	Storbritannien	108
6.3.5	Frankrike	109

6.4	Förvaltningsmodeller hos större privata ägare	110
6.4.1	Bolagsformer för ägarförvaltning.....	110
6.4.2	Mål för ägarförvaltningen.....	114
6.4.3	Ägarförvaltning av noterade och onoterade bolag....	115
6.4.4	Arbetsprocesser och metoder	115
6.4.5	Organisation och bemanning.....	116
6.4.6	Styrelsearbete	117
6.4.7	Kostnader	118
6.5	Sammanfattning och iakttagelser	119
7	Aktuell forskning	123
7.1	Inledning.....	123
7.2	Om ägarstyrning i statligt ägda företag	123
7.3	Sammanfattning och iakttagelser	129
8	Verksamhetsformer i staten.....	131
8.1	Inledning.....	131
8.2	Statlig förvaltning och verksamhetsformer	131
8.2.1	Grundläggande utgångspunkter.....	131
8.2.2	Förvaltningsmyndigheter under regeringen.....	132
8.2.3	Affärsverk.....	134
8.3	Privaträttsliga verksamhetsformer	135
8.3.1	Aktiebolag	136
8.3.2	Stiftelser.....	139
8.4	Alternativa verksamhetsformer för förvaltning av statens ägande av bolag	140
8.4.1	Inledning.....	140
8.4.2	Jämförelse mellan olika verksamhetsformer för förvaltning	140
8.5	Myndighet eller bolag – en närmare jämförelse	143
8.5.1	Modell med förvaltning i myndighet.....	143
8.5.2	Modell med förvaltning i aktiebolag.....	150
8.6	Sammanfattning.....	159

9	Problem och utvecklingsbehov i den statliga ägarförvaltningen	161
9.1	Inledning.....	161
9.2	Bakgrund	161
9.2.1	Direktivens utgångspunkter	161
9.2.2	Tidigare utredningar och granskningar	161
9.2.3	Utredningens kartläggningar och observationer	162
9.2.4	Best practice	165
9.3	Samlad problembild	167
9.3.1	Politisk respektive företagsekonomisk rationalitet	167
9.3.2	Regeringen har dubbla roller – ”både spelare och domare”	168
9.3.3	Regeringskansliet är för operativt i ägarfrågor	168
9.3.4	Otydligt och ostrukturerat politiskt inflytande	169
9.3.5	Ad hoc-styrning av bolagen i brist på strategisk ägarstyrning av portföljen	170
9.3.6	Många bolag har otydliga och ibland svårförenliga mål	171
9.3.7	En enhetlig förvaltningsmodell passar inte för alla bolag	171
9.4	Bedömning av problemens effekter	173
9.4.1	Potential för höjt värdeskapande	173
9.4.2	Otydligt demokratiskt inflytande	174
9.5	Behov av strukturerad ägarpolitisk styrning	175
9.5.1	Inledning	175
9.5.2	Tydliga roller.....	176
9.5.3	Tydliga former för strategisk styrning	177
9.5.4	Ägarstyrning av förvaltningsorgan respektive enskilda portföljbolag.....	178
9.5.4	Sammanfattning av styrmodellen	180
10	Gruppering av bolagen för en professionell ägarförvaltning	183
10.1	Inledning och bakgrund	183
10.1.1	Inledning	183
10.1.2	Staten äger en mycket diversifierad portfölj	183

10.1.3	Ett av dagens problem är strävan att förvalta bolagen "enhetligt"	184
10.2	Parametrar för gruppering av bolagen.....	184
10.2.1	Inledning.....	184
10.2.2	Tidigare och nuvarande kriterier och aspekter i ägarförvaltningen	185
10.2.3	Parametrar använda i underlagsrapport	186
10.2.4	Analys av parametrars betydelse för gruppering av bolag och inriktning av ägarorgan	188
10.3	Val av parametrar för gruppering av bolagen.....	191
10.3.1	Inledning.....	191
10.3.2	Huvudsakliga parametrar för gruppering	191
10.3.3	Mål och restriktioner	193
10.3.4	Olika dimensioner av begreppet "samhällsuppdrag"	193
10.3.5	Övervägande uppdrag	194
10.4	Utformning av bolagsgrupper	196
10.4.1	Vissa övergripande principer	196
10.4.2	Bolagsgrupp 1: övervägande uppdrag att skapa ekonomiskt värde.....	197
10.4.3	Bolagsgrupp 2: övervägande uppdrag att skapa samhällsnytta.....	199
10.4.4	Överväganden och inplacering av vissa företag i grupperna.....	200
10.4.5	Inplacering i två bolagsgrupper med vardera två undergrupper.....	202
11	Överväganden och förslag	205
11.1	Utgångspunkter och problembild.....	205
11.2	Mål och inriktning av förslagen.....	206
11.3	Två specialiserade förvaltningsbolag	209
11.3.1	Den operativa ägarförvaltningen överförs till enheter utanför Regeringskansliet	209
11.3.2	Förvaltning i aktiebolagsform	213
11.3.3	Två förvaltningsbolag	219

11.4	Förvaltningsbolagens inriktning och verksamhet.....	225
11.4.1	Bolagens uppdrag, mål och verksamhet	225
11.4.2	Förvaltningsbolagens ledning, organisation och finansiering.....	238
11.4.3	Förvaltningsbolagens kapitalstruktur samt hantering av utdelningar och kapitaltillskott	246
11.5	Ägarpolitiskt ramverk.....	250
11.5.1	Regeringens styrning av förvaltningsbolagen	251
11.5.2	Riksdagens inflytande och insyn	256
11.5.3	Samlad reglering.....	260
12	Författningskommentarer	263
12.1	Förslaget till lag (2012:000) om förvaltning av ägande i vissa statligt ägda aktieföretag.....	263
13	Konsekvenser av förslagen.....	269
13.1	Inledning.....	269
13.2	Konsekvenser för verksamhet och personal.....	270
13.3	Ekonomiska konsekvenser	274
13.4	Rättsliga konsekvenser	282
13.4.1	Inledning	282
13.4.2	Utgångspunkter	282
13.4.3	Framtida förvärv och avyttring, kapitaltillskott m.m.....	284
13.4.4	Statsstöd	285
13.4.5	Koncentrationsprövning m.m.....	288
13.4.6	Ägarförändringsklausuler.....	291
13.4.7	Garantier och krediter	293
13.4.8	Ägar- och ledningsprövning	294
13.4.9	Lagen om offentlig upphandling	295
13.5	Behov av författningsändringar i övrigt.....	296
13.6	Konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.....	297
13.7	Övriga konsekvenser	300

14 Förslag till genomförande	301
14.1 Centrala processer	301
14.1.1 Regerings- och riksdagsbehandlingsprocessen	302
14.1.2 Ägarstyrning och styrelsefrågor.....	302
14.1.3 Avgränsningsförberedelser.....	303
14.1.4 Bolagiseringstransaktioner och olika bolagsformalia	304
14.1.5 EU-processen m.m.	305
14.2 Bolagiseringsaktiviteter.....	305
Särskilt yttrande.....	307
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv Dir.2011:33.....	309
Bilaga 2 Förteckning över externa uppdrag	321
Bilaga 3 Företrädare för bolag med statliga ägare som har intervjuats	323
Bilaga 4 Företrädare för stora privata ägare som har intervjuats	325
Bilaga 5 Om ägarstyrning i statligt ägda företag	327
Bilaga 6 Principiell organisationsstruktur för de två förvaltningsbolagen.....	391
Bilaga 7 Ordlista	395

Sammanfattning

Utredarens uppdrag

Ägarutredningens uppdrag är att lämna förslag till hur statens ägande i de bolag som i dag förvaltas av Regeringskansliet i fortsättningen ska organiseras och bedrivs. Det gäller således inte omfattningen eller inriktningen av detta ägande utan enbart om hur det ska förvaltas för att nå målen på mest effektiva sätt.

I uppdraget har ingått att kartlägga och utvärdera alternativa organisationsformer för ägarförvaltningen. Utredaren har tagit del av erfarenheter hos nuvarande statliga bolagsförvaltare och ägarförvaltade statliga bolag, undersökt modeller som tillämpas i andra länder, inom andra områden i staten i dag och tidigare samt tagit del av modeller och erfarenheter hos större privata ägare.

Som utgångspunkter för utredningsarbetet har gällt att förvaltningen av statens ägande av bolag ska vara aktiv, effektiv, professionell och ansvarsfull. Den ska också ge en långsiktigt hög värdeutveckling och uppfylla särskilda samhällsuppdrag. Regeringens och riksdagens möjligheter till insyn i och övergripande styrning av de förvaltade bolagen ska inte begränsas. Av direktiven framgår också att regeringen eftersträvar en renodling av Regeringskansliet.

Staten är Sveriges största företagsägare

Staten är en betydande företagsägare. Staten är ägare i 58 bolag, varav ett mindre antal är delägda, vilka i dag förvaltas i Regeringskansliet. Tre av bolagen är börsnoterade. Bolagen utgör en mycket heterogen grupp. De svarar för vitt skilda verksamheter och har också olika bakgrund och storlek. Några har helt eller delvis monopol på sin marknad medan andra verkar under konkurrens. En del bolag är delvis anslagsfinansierade.

I juni 2011 värderades den statliga bolagsportföljen till cirka 600 miljarder kronor. Strax över 100 000 personer är anställda i bolagen med statligt ägande. Om intressebolagen räknas in är antalet cirka 190 000.

Problem i nuvarande förvaltning

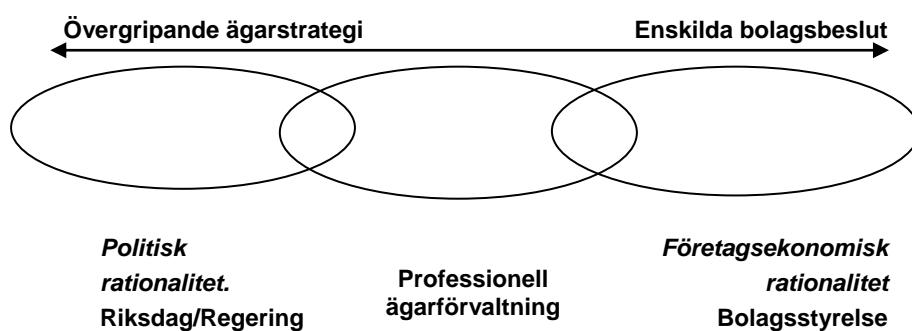
Utredaren har identifierat ett antal problem i den nuvarande modellen för ägarförvaltning

- det finns en grundläggande skillnad mellan politisk och företags-ekonomisk rationalitet i styrningen av det statliga bolagsägandet som inte i tillräckligt hög grad avspeglas i hur förvaltningen är organiserad och bedrivs,
- staten har dubbla roller som både reglerare och företagsägare, något som i nuvarande organisation inte hålls isär tillräckligt tydligt,
- regeringen och Regeringskansliet riskerar att få en alltför operativ roll i ägarstyrningen av bolagen, vilket bl.a. leder till att rågången mellan hantering av ägarfrågor och bolagsfrågor blir oklar,
- den politiska och ägarstrategiska styrningen av förvaltningen blir därigenom otydlig och ostrukturerad,
- i stället tenderar styrningen av bolagen att bli ”ad hoc-mässig” och kännetecknas av ryckighet, kortsiktighet och bristande konsekvens,
- de sammansatta ägaruppdrag och komplexa målbilder som kännetecknar många av de statligt ägda bolagen har inte klargjorts tillräckligt för att kunna ligga till grund för en tydlig och effektiv ägarstyrning,
- dessa olikheter avspeglas heller inte i tillräcklig grad i synen på hur ägandet i bolagen bör förvaltas, vilket leder till en alltför likriktad och odifferentierad förvaltningsmodell som inte passar alla bolag.

Enligt utredaren får dessa problem följande konsekvenser

- ägarförvaltningen blir inte tillräckligt effektiv och tillvaratar inte fullt ut potentialen för värdeutveckling i de bolag som staten äger,
- den nuvarande modellen innehåller inte heller ett tydligt demokratiskt inflytande genom riksdagen över den strategiska inriktningen av ägarförvaltningen.

För att lösa dessa problem finner utredaren att en självständigt ansvarig, professionell organisation för den operativa ägarförvaltningen bör läggas in som en länk mellan den politiska och ägarstrategiska styrningen från riksdag och regering och de enskilda bolagen (portföljbolagen). De förslag som lämnas syftar till att skapa denna länk.



Mål

Med utgångspunkt i utredarens direktiv och identifierade problem har utredaren formulerat följande övergripande mål för förvaltningen av statens ägande i bolag

- förstärkt värdeutveckling i alla bolag,

- tydligt politiskt inflytande på strategisk nivå, samt
- stabila förutsättningar för bolagens verksamhet och utveckling.

Operativ ägarförvaltning i aktiebolag

Utredaren föreslår att den operativa förvaltningen av statens ägande i de statligt hel- och delägda bolagen överförs till två statligt helägda aktiebolag som äger portföljbolagens aktier och har följande ansvar och uppgifter:

- *Förvaltningsbolag 1* ansvarar för ägarförvaltningen av bolag med ekonomiskt värdeskapande som huvudsakligt ägaruppdrag.
- *Förvaltningsbolag 2* ansvarar för ägarförvaltningen av bolag med skapande av samhällsnytta som huvudsakligt ägaruppdrag.

Utredaren bedömer att en lösning med en separat organisation för den operativa ägarförvaltningen lägger grunden för en tydligare struktur och en tydligare roll- och ansvarsfördelning i förvaltningen av statens ägande av företag. Med operativ förvaltning avses här de uppgifter som utförs i syfte att verkställa den styrning som har beslutats av riksdag och regering.

Ansvar för den övergripande och strategiska styrningen av statens ägande och bolagens uppdrag kommer fortsatt att ligga hos riksdagen och regeringen medan den operativa ägarutövningen kommer att skötas av förvaltningsbolagen. Härigenom skapas förutsättningar för att förena ett demokratiskt inflytande över statens ägande med en aktiv, effektiv och professionell förvaltning som kan bidra till en bättre långsiktig värdeutveckling i vid mening i de statligt ägda bolagen.

Motivet för att förvaltningen ska ske i aktiebolagsform är att detta bedöms vara den verksamhetsform som bäst tillgodoser kraven på en effektiv och professionell förvaltning och som har bäst förutsättningar att attrahera den kompetens, affärskunnande och erfarenhet som behövs i ledningen av förvaltningen.

Alternativet med en förvaltning i myndighetsform är möjligt men har inte bedömts ha lika stora fördelar. Det reducerar inte heller i lika hög grad problemet med regeringens dubbla roller som reglerare och operativ företagsägare, vilket är en central utgångspunkt i utredningsdirektivet.

Aktiebolagsformen är dessutom särskilt avpassad för att bedriva förvaltning av näringsdrivande företag. I den senaste förvaltningspolitiska propositionen från 2010 anføres att andra verksamhetsformer än myndighet ska kunna väljas om de bedöms mer ändamålsenliga och bättre bidrar till den aktuella lösningen.

En uppdelning på två bolag motiveras av att utredaren i sin genomgång och analys av bolagen identifierat två huvudgrupper av statligt ägda bolag

- bolag med övervägande uppdrag att skapa ekonomiskt värde,
- bolag med övervägande uppdrag att skapa samhällsnytta.

Denna skillnad i ägaruppdrag och förvaltningsinriktning kan enligt utredarens mening bäst stödjas genom en uppdelning på två förvaltningsorganisationer.

Förvaltningsbolagen ska styras av regeringen, som ansvarar för förvaltningsbolagens verksamhet och resultatet av förvaltningen inför riksdagen. Regeringen ska som företrädare för ägaren utforma bestämmelser i bolagsordningen och i övrigt ge de riktlinjer som behövs för verksamheten. Regeringen ska vid bolagsstämmorna utse styrelseordförande och styrelser i förvaltningsbolagen.

Förvaltningsbolagen bör enligt utredarens bedömning kunna inleda sin verksamhet vid halvårsskiftet 2013.

Förvaltningsbolagens uppdrag

Förvaltningsbolagens uppdrag ska vara att operationalisera och verkställa den ägarstyrning som beslutas av riksdag och regering. De ska som ägare av portföljbolagen effektivt fullgöra de uppgifter som krävs för en aktiv och professionell ägarstyrning och utse styrelse och ordförande i bolagen.

I uppgifterna ingår att utforma och precisera ägaruppdrag och långsiktiga mål för varje bolag och stödja och kontrollera uppfyllandet av dessa. Stor vikt ska läggas vid att formulera tydliga och konsekventa mål för varje bolag. Dessa mål ska ge uttryck för bolagens samlade uppdrag både i termer av ekonomiskt värde och samhällsnytta.

Förvaltningsbolagens förvaltning ska vara aktiv med inriktning på att utveckla och realisera portföljbolagens potential till värdeskapande i vid mening. Förvaltningen ska präglas av öppenhet, tydlighet, ansvar och hög professionalitet samt bedrivas med utgångs-

punkt i statens särskilda roll som ägare och den värdegrund denna vilar på.

Förvaltningsbolagen ska ledas, organiseras och bemannas på ett sätt som avspeglar bolagens skilda inriktningar. Stor vikt bör dessutom läggas vid att utveckla och ta tillvara synergier både mellan och inom förvaltningsbolagen.

Kapital i portföljbolagen som inte behövs för fullgörande av bolagens uppdrag ska delas ut till ägaren och, med undantag för begränsade belopp för att finansiera förvaltningsbolagens verksamhet samt ge visst utrymme för kapitalomflyttningar mellan portföljbolagen, delas ut vidare till staten.

Förvaltningsbolag 1 innefattar de portföljbolag som har ekonomiskt värdeskapande som övervägande ägaruppdrag med huvudsakligen ekonomiska mål och kompletterande restriktioner avseende samhällsnytta. Totalt 28 portföljbolag föreslås ingå i detta förvaltningsbolag, däribland flertalet av de största och ekonomiskt mest värdefulla bolagen.

Huvudsakligt mål för förvaltningsbolaget bör vara att skapa långsiktigt stabil värdetillväxt mätt som summan av portföljbolagens värdeutveckling över tiden. Kompetenskraven på styrelse, ledning och förvaltning i bolaget inrymmer hög affärsmässig kompetens och gott politiskt omdöme.

Förvaltningsbolag 1 bör delas in i två undergrupper, *stora bolag* och *mindre och medelstora bolag*.

Undergruppen *stora företag* kommer att svara för 80 procent eller mer av värdet i statens portfölj av hel- och delägda bolag. Samtliga bolag är mogna företag som drivs kommersiellt men som också kan ha vissa särskilda åligganden eller restriktioner.

Undergruppen *mindre och medelstora företag* utgörs av några mindre men huvudsakligen av medelstora bolag, där flera kan antas ha en betydande utvecklingspotential, vilken ägarförvaltningen bör inriktas på att tillvarata. Flera av företagen går att inordna i några sammanhållande branschgrupper.

Förvaltningsbolag 2 innefattar de portföljbolag som har skapande av samhällsnytta som övervägande ägaruppdrag, totalt 27 bolag. I vissa fall handlar det om bolagiserad statlig verksamhet med företags-specifika samhällsuppdrag som överordnat uppdrag.

Portföljbolagen i detta förvaltningsbolag har huvudsakligen sektorpolitiska mål i en strategi för sektorn. Flera av bolagen har också ekonomiska mål, vilka i enlighet med utredarens synsätt utgör restriktioner för fullgörandet av det specifika samhälls-

uppdraget. För styrelse, ledning och förvaltare krävs betydande politiskt omdöme och kompetens samt särskild sakkunskap om berörda politikområden som komplement till nödvändig affärs- mässig kompetens.

En viktig deluppgift för Förvaltningsbolag 2 blir att utarbeta metoder och tekniker för effektiv förvaltning av bolag med skapande av samhällsnytta som huvudsakligt ägaruppdrag. Bolaget behöver utveckla en ny professionell kunskaps- och erfarenhetsbas för effektiv ägarförvaltning av bolag som inte har huvudsakligen ekonomiska mål.

Även portföljbolagen i detta förvaltningsbolag kan delas in i två undergrupper. En föreslås innehålla ett betydande antal företag med syftet att bidra till att skapa ekonomiskt *tillväxt*. Det är huvudsakligen bolagen inom den näringspolitiska sfären, vilka oftast saknar avkastningsmål.

Den andra undergruppen föreslås innehålla bolag med syftet att huvudsakligen bidra till medborgarnas *välfärd*. Bolagen är av skiftande storlek och verkar inom flera politikområden men framför allt med socialt, kulturellt och miljöinriktat motiverade uppdrag.

Kostnader och finansiering

Kostnaderna för de två nya förvaltningsbolagen beräknas uppgå till i storleksordningen cirka 175 miljoner kronor per år. Nuvarande förvaltning i Regeringskansliet beräknas kosta cirka 115 miljoner kronor per år. Skälet till de ökade kostnaderna är en väsentligt höjd ambitionsnivå för förvaltningsorganisationens bemanning och kompetens. Vid en jämförelse med andra aktörer som bedriver likartad verksamhet i både privat och offentlig sektor är kostnaden för utredarens förslag dock avsevärt lägre, både i relation till det förvaltade portföljvärdet och till antalet anställda.

Kostnaderna för förvaltningen föreslås finansieras genom att förvaltningsbolagen får disponera en mindre andel av vinstutdelningarna från portföljbolagen efter förslag av regeringen och beslut av riksdagen, vilket innebär att de inte finansieras över statsbudgeten. I samband med att förvaltningsbolagen inrättas uppstår vissa uppbyggnadskostnader som bedöms uppgå till 20 miljoner kronor. Därutöver kan kostnader uppkomma i samband med överföringen av bolag till förvaltningsbolagen

Utdelningar och kapitaltillskott

Vinstutdelningar från de statliga bolagen ska även fortsättningsvis tillfalla staten och levereras in till statsbudgetens inkomstsida. Utredaren föreslår dock att förvaltningsbolagen får möjlighet att inom en begränsad ram kunna omfördela vinstmedel mellan portföljbolagen i värdeskapande syfte under förutsättning att detta sker inom befintlig verksamhetsinriktning för bolaget. Denna ram ska beslutas av riksdagen efter förslag av regeringen.

Större kapitaltillskott eller tillskott som syftar till strategiska omorienteringar av ett bolags verksamhet ska även i fortsättningen beslutas av riksdagen i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen. Förvaltningsbolagen föreslås inte få möjlighet att lånefinansiera sin verksamhet.

Ägarpolitiskt ramverk

En ny organisation med den operativa ägarförvaltningen i särskilda förvaltningsbolag ska förenas med ett starkt demokratiskt inflytande över statens ägande. Regeringens och riksdagens möjligheter till insyn i och övergripande styrning av de förvaltade bolagen ska inte begränsas. Regeringen får det operativa ägaransvaret för förvaltningsbolagen.

Det finns ett behov av att utveckla ett tydligt ramverk för hur riksdagens och regeringens styrning och inflytande över förvaltningen av bolagen ska utövas. Syftet är att skapa tydliga roller inom ägarstyrningen med en tydlig mål- och resultatorientering, bättre redovisning och uppföljning samt ökad transparens.

Ramverket föreslås innehålla:

- långsiktig ägarstrategi med övergripande strategiska mål för förvaltningen av det statliga ägandet av bolag,
- årliga riktlinjer för förvaltningen,
- utvärderingar av förvaltningen, samt
- grundläggande regler i lag.

Inrättandet av förvaltningsbolag innebär att regeringens ägarstyrning i högre grad behöver ske med utgångspunkt i ett övergripande ägarperspektiv. Regeringen föreslås utarbeta ett förslag till en *långsiktig ägarstrategi* för staten som riksdagen beslutar. Ägar-

strategin ska lägga fast den övergripande strategiska inriktningen av ägarpolitiken och ägarstyrningen på flera års sikt och ange långsiktiga mål och principer för statens ägande och förvaltningen av bolagen. En långsiktig ägarstrategi bör utarbetas och redovisas minst en gång per mandatperiod. Den långsiktiga ägarstrategin ska utgöra grunden för regeringens styrning av förvaltningsbolagen med långsiktiga mål och principer för statens ägande och förvaltningen av bolagen.

Regeringen föreslås besluta om *årliga riktlinjer* för den förvaltning som förvaltningsbolagen ansvarar för. Det bidrar till att öka tydligheten och transparensen i regeringens ägarstyrning och stödjer en ökad öppenhet i statens agerande som ägare. En jämförelse kan här göras med de riktlinjer som regeringen fastställer i fråga om förvaltningen av statsskulden.

Förvaltningen av statliga bolag bör i likhet med annan förvaltning bli föremål för grundliga *utvärderingar* som underlag för regeringens och riksdagens styrning. Förslaget är att utvärderingar genomförs vartannat år och redovisas i en skrivelse till riksdagen. Riksdagen får därigenom ett underlag för granskning av förvaltningsbolagen och förvaltningen av de statliga bolagen. Denna form av utvärderingar görs i dag för t.ex. statsskuldsförvaltningen och AP-fondernas förvaltning.

Det behöver också säkerställas att riksdagen får den *insyn, information och de underlag* som krävs för att riksdagen ska kunna utöva en övergripande styrning och granskning av förvaltningen. Utredaren bedömer att gällande ordning med riksdagsledamöters närvarorätt vid bolagsstämmor fortsatt ska gälla även i den föreslagna organisationen med förvaltningsbolag.

Riksrevisionen har en viktig roll i granskningen av det statliga företagsägandet. Enligt förslaget ska Riksrevisionen kunna granska både förvaltningsbolagen och portföljbolag där staten har ett bestämmande inflytande. Utredaren bedömer vidare att det bör vara möjligt att utveckla formerna för information mellan förvaltningsbolagen och riksdagens ledamöter.

Utredaren bedömer att vissa grundläggande bestämmelser som rör förvaltningen och styrningen av statens ägande av bolag bör *regleras i lag*. Utredaren lämnar därför ett lagförslag.

Regeringen behöver som stöd för sin ägarstyrning ha kvar en *ägarfunktion* i Regeringskansliet. En central uppgift för den nya ägarfunktionen blir att stöda regeringen i styrningen och uppföljningen av förvaltningsbolagens och tillsätta styrelseordförande och ledamöter i förvaltningsbolagens styrelser.

Summary

The Committee's remit

The State Ownership Committee's remit is to submit proposals for how state ownership in enterprises currently administered by the Swedish Government Offices should be organised and conducted in the future.

Analysis and assessment of alternative forms of organisation to the current system were also part of the Committee's remit. The Committee has consulted with current company administrators and owner-managed businesses, examined models applied in other countries and those in use both now and previously in other areas of central government as well as looked at the models and listened to the experiences of major private owners.

The starting-point for the Committee's work has been the premise that the administration of the state-owned enterprises shall be active, efficient and professional, and responsible. It shall also generate long-term value and fulfil specific public service assignments. The scope of the Swedish Government and the Swedish Riksdag for insight into and overall governance of state-managed enterprises shall not be restricted. The Committee's terms of reference also state that the Government is looking to streamline the Government Offices.

The state is Sweden's largest business-owner

The Swedish state is a significant business-owner. It has an ownership stake in 58 enterprises, a small number of which are part-owned and three of which are listed on the stock exchange. These enterprises constitute a heterogeneous group. Their activities are vastly different and they are of varying backgrounds and sizes. Some have a complete or partial monopoly on their market while

others are exposed to competition. Furthermore, some enterprises are partially financed by appropriations.

In June 2011, the state enterprise portfolio was valued at approximately SEK 600 billion (EUR 68 billion). Just over 100 000 people are employed in enterprises in which the state has an ownership stake. If we include associated companies, the figure rises to about 190 000.

Problems in the current administration model

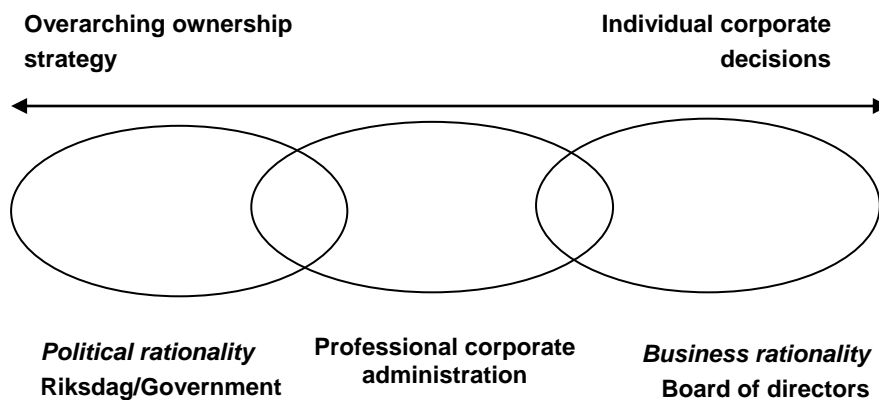
The Committee has identified a number of problems in the current ownership administration model:

- There is a fundamental difference between political and business rationality when it comes to the governance of state-owned enterprises - a difference that is not sufficiently reflected in how the administration is currently organised and conducted.
- The state has a dual role as both legislator and business owner, two functions that are not differentiated clearly enough in the current system.
- The Government and the Government Offices risk taking on far too operative a role in their corporate governance of the enterprises, causing the boundary between the handling of ownership issues and corporate issues to become fuzzy.
- As a result, the political and owner-strategic governance of the administration becomes unclear and unstructured.
- Instead, the governance of companies tends to become “ad-hoc” and is characterised by disjointedness, a short-term approach and a lack of consistency.
- The complicated owner tasks and complex goals that characterise many of the state-owned enterprises have not been sufficiently clarified to be able to form the basis for clear and effective corporate governance.
- Neither are these differences adequately reflected in the view of how ownership of the enterprises should be administrated, which leads to a far too uniform and undifferentiated management model that does not suit all the enterprises.

These problems have significant consequences:

- The shortcomings lead to ineffective corporate governance that does not realise the potential for value generation in enterprises owned by the state.
- Neither does the current model provide satisfactory democratic influence, as exercised by the Swedish Riksdag, over the strategic focus of the corporate administration.

To solve these problems, an independently accountable, professional organisation for operative corporate administration should be established as a link between the political and strategic governance from the Riksdag and the Government on the one side, and the individual portfolio companies on the other. The proposals submitted aim to create this link.



Objectives

Based on its terms of reference and the problems identified, the Committee has formulated the following overarching objectives for the administration of the state's corporate ownership:

- Better value generation in all enterprises.

- Clear political influence on the strategic level.
- Stable conditions for the enterprises' operations and development.

Operative administration in limited companies

The Committee proposes that the operative administration of enterprises owned by the state be transferred to two 100 percent state-owned limited companies that own the shares in the portfolio companies and have the following responsibilities and tasks:

- *Holding Company 1* will be responsible for the corporate administration of enterprises whose main task is to generate value.
- *Holding Company 2* will be responsible for the corporate administration of enterprises whose main task is to generate public benefit.

A solution with a separate organisation for operative administration lays the foundation for a clearer structure and more distinct division of roles and responsibilities in the administration of the state's corporate ownership.

Responsibility for the overarching and strategic governance of the state's ownership and the tasks of the enterprises will continue to rest with the Riksdag and the Government while operative management will be implemented by the holding companies. This will create the prerequisites for combining democratic influence over the state's ownership with active, efficient and professional administration that can contribute to long-term value generation in state-owned enterprises in the broad sense.

The reason why the enterprises shall be administrated by limited companies is because this business form is considered to be the one that best satisfies the demands for efficient and professional administration and that is best-placed to attract the skills, business acumen and experience required at the top executive level.

The alternative of the administration being conducted by a government agency is feasible but is considered to be less beneficial.

The limited company corporate model is also particularly well suited to the administration of business-driven enterprises.

Dividing the administration of state-owned enterprises between two holding companies is motivated by the fact that two main categories of state-owned enterprise have been identified:

- enterprises whose fundamental objective is to generate financial value,
- enterprises whose fundamental objective is to create public benefit.

In the Committee's opinion, this difference in mandate and focus can best be underpinned by dividing the function between two management organisations.

The holding companies shall be controlled by the Government, who will be responsible for operations and have to report results to the Riksdag. The Government shall formulate provisions in the articles of association and otherwise provide the necessary operational guidelines. At annual shareholders' meetings, the Government shall appoint the chairpersons and members of the holding company boards.

In accordance with the Committee's proposal, the holding companies could start operations at the beginning of July 2013.

The holding companies' mandate

The mandate of the holding companies shall be to operationalise and implement the corporate governance adopted by the Riksdag and Government. They shall fulfil the tasks required to implement active and professional corporate governance and as owners appoint boards and chairpersons in the portfolio companies.

The tasks also include defining clear mandates and objectives for each company and supporting and monitoring their fulfilment. Major emphasis shall be put on formulating clear and consistent governance targets for each company that reflect the companies' collective task in terms of both financial value and public benefit.

The administration and management of the enterprises shall be active, focusing on developing and realising the potential of the portfolio companies to generate value in a broad sense. The administration shall be characterised by transparency and accountability and a high level of professionalism, and be implemented based on the state's specific role as owner and the core values it is founded upon.

The holding companies shall be led, organised and staffed in a way that reflects the enterprises' different mandate. Considerable emphasis shall also be put on developing and utilising synergies both between and inside the holding companies.

Capital in the portfolio companies that is not needed to fulfil the companies' tasks shall be distributed to the owner and, with the exception of limited amounts to finance the holding companies' operations and provide scope for capital transfers between the portfolio companies, passed on to the state.

Holding Company 1 comprises portfolio companies that have financial value generation as their main task and whose targets are mainly financial in nature. They may also, to the extent deemed necessary, be subject to supplementary restrictions of a public benefit nature. It is proposed that 28 portfolio companies be included in this holding company, including the majority of the largest and financially most valuable enterprises.

The governance target for this holding company should be to generate long-term stable growth in value measured as the sum of the value generated in all its portfolio companies over time. The skills requirement for the board, executive and administration in the company include a high level of business acumen and sound political judgment.

Holding Company 1 should be divided into two sub-categories, *large enterprises* and *small and medium-sized enterprises (SME)* based on different governance rationales.

Large enterprise *sub-category* will be responsible for 80 percent or more of the value in the state's portfolio of wholly or partly owned companies. All the businesses are mature companies that are commercially run but may have certain special commitments or restrictions.

SME *sub-category* consists of a few small but mainly of medium-sized enterprises, several of which may be deemed to have considerable development potential. Accordingly, the corporate governance of these enterprises should be focused on utilising this potential. Several of the enterprises can be categorised into a few coherent industrial groups.

Holding Company 2 comprises portfolio companies whose overarching task is to create public benefit. It is proposed that 27 enterprises be included in Holding Company 2. In some cases, it is a question of corporatised government operations that have a business-specific public assignment as their main task.

The portfolio companies in this holding company have sector-political targets. Several of the companies also have financial objectives, which constitute restrictions for the fulfilment of their specific public assignment. In their running of the holding company and their administration of the portfolio companies, board members, executives and administrators must have sound political judgement, good skills and specific expert knowledge in the relevant policy areas in addition to the required business acumen.

An important task for Holding Company 2 will be to develop methods and techniques for the efficient administration of companies that have public benefit as their main objective. The company needs to develop a new bank of professional expertise and experience in order to be able to effectively administrate companies whose main objectives are not financial.

The portfolio companies in this holding company can also be divided into two sub-categories. It is proposed that one of these contain a significant number of companies with the purpose of sustaining economic *growth*. These are mainly companies in the enterprise policy area that often have no profitability targets.

The other proposed sub-category would contain companies whose purpose is to contribute to public *welfare*. These companies are of varying size and are active in several policy areas although most of them have socially, culturally and environmentally motivated assignments.

Costs and financing

The costs of the new management organisation are estimated to be approximately SEK 175 million (EUR 20 million) per year. The current management system is estimated to cost about SEK 115 million (EUR 13 million) a year. The reason for the increased costs is a significantly higher level of ambition regarding both in terms of numbers and skills. Compared to other actors, however, the costs are considerably lower, in relation both to the value of the portfolio holdings and to the number of employees.

It is proposed that the costs be financed by allowing the holding companies to keep a small proportion of the profit dividends from the portfolio companies which means they would not be financed from the central government budget. Certain start-up costs will be incurred in connection with the establishment of the holding

companies, estimated to be in the region of SEK 15–20 million (EUR 1.7–2.3 million).

Dividends and capital contributions

Profit dividends from state-owned companies will continue to go to the state and be assigned as earnings in the central government budget. The Committee proposes however that the holding companies be given the opportunity to redistribute the profits in an efficient manner among the portfolio companies within a framework established by the Riksdag.

Major capital contributions or contributions aimed at achieving strategic reorientations of a company's operations shall continue to be decided by the Riksdag under the provisions of the Budget Act. It is proposed that the holding companies not be allowed to finance their operations through loans.

Ownership policy framework

The premise is that a new organization may be reconciled with a strong democratic influence over state ownership. The scope of the Swedish Government and the Swedish Riksdag for insight into and overall governance of the state-owned enterprises shall not be restricted. The Government is responsible for the governance of the holding companies.

There is a need to develop a clear framework for how to exercise parliamentary and governmental governance of and influence over the administration of state-managed companies. The aim is to create clear corporate governance roles, better accounting and monitoring, and greater transparency.

It is proposed that this framework include:

- A long-term ownership strategy with overarching strategic goals for the administration of the state's corporate ownership.
- Annual administration guidelines.
- Administration assessments
- Legal framework.

The establishment of holding companies means that the Government's corporate governance needs to be based to a greater degree on an overarching ownership perspective. It is proposed that the Government develop a *long-term ownership strategy* that establishes the overarching strategic focus of the ownership policy and corporate governance for many years to come.

This long-term ownership strategy shall constitute the basis for the Government's governance of the administration and of the holding companies. It is proposed that the ownership strategy form the basis for a consultation with the Riksdag on issues that concern overarching and long-term objectives and principles for state ownership and corporate governance. This consultation could take place at least once per term of government.

It is proposed that the Government adopt *annual administration guidelines* in the form of governance tasks to the holding companies. This is help to increase transparency in the Government's corporate governance and support more openness is the state's role as an owner. A comparison can be drawn here with the guidelines established by the Government as regards management of the national debt.

The administration of state-owned enterprises should, as is the case with other management activities, be the subject of thorough *assessments* as a basis for the Government's and the Riksdag's governance. The proposal is to perform assessments every second year and for them to be presented in a report to the Riksdag, which will then have a basis for its audit of the holding companies and the administration of state-owned enterprises. This type of assessment is already carried out by the authorities responsible for management of the national debt and the national pension funds.

The Riksdag must also be given the insight, information and basis necessary for it to be able to exercise overall governance and perform an audit of the administration in its capacity as representative of the owners and the country's citizens. It is the assessment of the Committee that the current arrangement whereby members of the Riksdag are allowed to attend annual shareholders' meetings shall continue to apply even in the proposed new organisation with holding companies.

The National Audit Office has an important role in the auditing of the state's corporate ownership. According to the Committee's proposal, the National Audit Office shall be able to audit both the

holding companies and the portfolio companies in which the state has a controlling influence. The Committee also considers that it should be possible to develop forms for disseminating information between the holding companies and members of the Riksdag.

The Committee is also of the opinion that certain fundamental provisions concerning the administration and governance of the state's corporate ownership could be *regulated by law*. The Committee is submitting a complete legislative proposal.

To support its corporate governance, the Government needs to retain resources in the Government Offices. *This new ownership function* shall support the Government in its role as an owner representative. A central task will be to support the Government in its governance and monitoring of the holding companies' activities, including the appointment of chairpersons and members to the holding company boards.

Författningsförslag

Förslag till lag (2012:000) om förvaltning av ägande i vissa statligt ägda aktiebolag

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om regeringens förvaltning av ägandet i statens förvaltningsbolag och vissa bestämmelser för statens förvaltningsbolag som gäller utöver bestämmelserna i aktiebolagslagen (2005:551).

Statens förvaltningsbolag

2 § Med *statens förvaltningsbolag* avses i denna lag de två aktiebolag som bildats för att äga och förvalta aktier i bolag som överlätits till bolagen från staten eller förvärvats av bolagen efter godkännande av regeringen.

Principer och riktlinjer för förvaltningen

3 § Regeringens förvaltning av ägandet i statens förvaltningsbolag ska ske i enlighet med av riksdagen fastställda principer samt bestämmelserna i 4–8 §§.

Regeringen ska även tillse att statens förvaltningsbolag utövar sin förvaltning i enlighet med de principer som avses i första stycket.

4 § Regeringen ska årligen besluta om närmare riktlinjer för den förvaltning som avses i 3 §.

Utdelningar och finansiering

5 § Statens förvaltningsbolag ska betala samtliga utdelningar som bolaget erhåller till staten med de undantag som anges i andra stycket.

Regeringen får efter bemyndigande av riksdagen godkänna att statens förvaltningsbolag

1. för finansiering av sin verksamhet behåller en del av de utdelningar förvaltningsbolaget erhåller, och

2. använder en mindre del av de medel som avses i punkt 1 för att tillskjuta kapital till företag i vilka förvaltningsbolaget innehar aktier.

Förändringar i innehav av aktier och andelar m.m.

6 § Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande godkänna att statens förvaltningsbolag

1. förvärvar aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt ökar sin röst- eller ägarandel i ett företag,

2. genom försäljning eller på annat sätt minskar sin ägarandel i företag där bolaget har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, eller

3. tillskjuter kapital till ett företag, utöver vad som följer av 5 § 2.

7 § Statens förvaltningsbolag får inte utan regeringens godkännande

1. förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka sin röst- eller ägarandel i ett företag,

2. genom försäljning eller på annat sätt minska sin ägarandel i företag där bolaget har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, eller

3. tillskjuta kapital till ett företag, utöver vad som följer av 5 § 2.

Riksdagsledamöters närvarorätt

8 § Riksdagsledamöter har rätt att närvara vid bolagsstämmor i de

1. statliga förvaltningsbolagen, och
2. bolag i vilka de statliga förvaltningsbolagen innehar mer än hälften av aktierna eller rösterna., förutsatt att bolagen har mer än 50 anställda.

Granskning

9 § Riksrevisionen får i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. granska den verksamhet som bedrivs av statens förvaltningsbolag och de bolag i vilka de statliga förvaltningsbolagen som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har bestämmande inflytande över verksamheten.

Vid tillämpningen av 9 kap. 8 § aktiebolagslagen (2005:551) ska de bolag som avses i första stycket jämföras med bolag som avses i 2 § 4 lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Redovisning och utvärdering m.m.

10 § Regeringen ska årligen för riksdagen redovisa resultatet av förvaltningen och redogöra för den förvaltning som har bedrivits av regeringen.

11 § Statens förvaltningsbolag ska årligen för regeringen redovisa resultatet av förvaltningen och redogöra för den förvaltning som har bedrivits av bolaget.

12 § Regeringen ska från och med 2015 och därefter vartannat år i en skrivelse till riksdagen utvärdera den förvaltning som bedrivs av statens förvaltningsbolag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Utredningsuppdraget

Utredarens uppdrag har varit att lämna förslag till hur den förvaltning av företag med statligt ägande som i dag sker i Regeringskansliet lämpligast bör bedrivas och organiseras med utgångspunkt i målen för verksamheten, kravet på en effektiv och professionell förvaltning samt riksdagens och allmänhetens möjligheter till insyn i förvaltningen.

I uppdraget har ingått att kartlägga och utvärdera alternativa organisationsformer för förvaltningen av företag med statligt ägande samt undersöka och redovisa andra ägares erfarenheter och förhållanden på området. Enligt direktiven ska utredaren särskilt överväga om förvaltningen av företag med statligt ägande i sin helhet eller endast avseende vissa företag bör förändras och därmed inordnas i en ny eller befintlig myndighet eller bolagiseras. Utredaren ska därvid även överväga vilka kriterier som är lämpliga att lägga till grund för en eventuell uppdelning av förvaltningen.

Utredarens förslag ska innehålla en redovisning av organisation, ansvarsfördelning och resursbehov för den nya organisationen och formerna för den löpande styrningen av förvaltningsorganisationen. Om utredaren föreslår att förvaltningen helt eller delvis ska föras till en myndighet eller ett aktiebolag ska utredaren lämna förslag till en ändamålsenlig uppgifts-, ansvars- och resursfördelning samt grundläggande styrdokument för verksamheten.

Utredaren ska redovisa rättsliga konsekvenser av förslagen och bedöma behovet av författningsändringar eller andra förändringar som rör styrningen av förvaltningen. Utredaren ska bedöma och redovisa förslagens effekter på statsbudgeten och andra finansiella konsekvenser för staten samt föreslå hur eventuella kostnader ska

finansieras. Även konsekvenser av betydelse för miljön ska bedömas. En tidsplan för genomförandet av förslaget ska redovisas.

Utredarens direktiv återfinns som bilaga (1) till betänkandet.

1.2 Tolkning av uppdraget

Utredarens uppdrag är enligt direktiven avgränsat till i första hand de organisatoriska frågor som rör förvaltning av ägandet i bolag med statligt ägande. Att analysera och söka en lösning på de organisatoriska frågorna har också varit huvudinriktningen i utredningsarbetet. Oavsett organisationslösning är det en förutsättning att den valda modellen respekteras, dvs. att aktörerna håller sig till sina rollbeskrivningar.

Under arbetets gång har det dock bedömts nödvändigt att bredda frågeställning till att omfatta även frågor som rör statens ägarstyrning som helhet. Det har också bedömts angeläget att skapa ökad klarhet kring några grundläggande förhållanden och begrepp. Utredaren menar härvidlag att förvaltningen av de bolag eller de innehav i bolag som staten äger inte handlar om bolagsförvaltning utan om en förvaltning av statens *ägande* av bolag. Utredaren skiljer vidare mellan den övergripande och strategiska styrningen av förvaltningen av statens ägande i bolag, som utövas av riksdag och regering, och den operativa förvaltningen, med vilket avses de åtgärder som vidtas i syfte att verkställa den styrning som har beslutats.

Det ska slutligen framhållas att det inte ingått i utredarens uppdrag att pröva statens ägande av bolag. Utgångspunkten har varit att de bolag som staten äger alltid ska förvaltas så väl att maximal värdeutveckling – ekonomisk eller sektorpolitisk – eftersträvas.

1.3 Utredarens genomförande

Utredaren har som stöd för sitt arbete haft sammanlagt 13 möten med utredningens förordnade experter och sakkunniga. Sekretariatet har dessutom haft särskilda överläggningar med flera av experterna. Två av experterna, Per Lekvall och Lars Thalén, har också medverkat i utarbetandet av utredarens betänkande. Patric

Thomsson har bistått i juridiska frågor och i utarbetandet av lagförslag.

En hearing hölls den 21 september 2011 till vilken ordföranden och verkställande direktörer i bolag med statligt ägande inbjudits. Syftet med denna hearing var att inhämta synpunkter på och erfarenheter av statens ägarstyrning och förvaltning.

Mot bakgrund av den begränsade tid som stått till utredarens förfogande har utredaren valt att lägga ut vissa uppdrag på externa utförare. Dessa uppdrag har bland annat gällt kartläggningar av olika frågor. En förteckning över uppdragen och utförare finns i bilaga 2.

Ett studiebesök i Finland har genomförts inom ramen för utredningsarbetet.

Utredaren har i enlighet med direktiven inhämtat synpunkter från berörda delar av Regeringskansliet och även i arbetet haft kontakt med berörda myndigheter som Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen.

1.4 Betänkandets disposition

Utredarens betänkande är uppdelat i fyra delar enligt följande.

Kapitel 2 till och med 8 innehåller redovisningar av bakgrund, nuvarande förhållanden och redovisningar av de olika kartläggningar som genomförts inom ramen för utredningsarbetet.

Därefter följer i kapitel 9 och 10 en analysdel som innehåller en samlad problembeskrivning med analys och därefter utredarens analyser av de statliga bolagen och möjliga kategoriseringar av dessa.

Kapitel 11 innehåller utredarens överväganden och förslag. I ett inledande avsnitt presenteras övergripande mål och inriktning av förslagen. Därefter redovisas utredarens förslag till förvaltningsorganisation och former för styrning, kontroll och insyn. Utredaren lämnar ett lagförslag med författningskommentarer.

Kapitel 13 och 14 behandlar konsekvenser av förslagen samt frågor om genomförande av förslagen.

2 Statligt ägda bolag

2.1 Statligt ägda bolag

Staten är en betydande företagsägare. Staten är ägare i 58 bolag varav 44 är helägda och 14 delägda.¹ Tre av bolagen är börsnoterade. De statliga bolagen hade 2010 en omsättning på totalt 373 miljarder kronor och ett samlat rörelseresultat på 73 miljarder kronor. År 2009 var omsättningen 352 miljarder kronor.²

Den statliga bolagsportföljen värderades i juni 2011 till 600 miljarder kronor. Värderingen baserar sig på en värdering av de 32 största bolagen. Det börsnoterade aktieinnehavet, som avser TeliaSonera Aktiebolag, SAS AB och Nordea Bank AB, värderades vid utgången av 2010 till knappt 131 miljarder kronor.

Utdelningarna från de statligt ägda bolagen uppgick 2010 till 39 miljarder kronor och 2009 till 21 miljarder kronor. Bolag som under de senaste åren har gett stora utdelningar är Vattenfall AB, LKAB, AB Svenska Spel AB, Posten Norden AB, TeliaSonera AB, Nordea Bank AB och Akademiska Hus AB. Utdelningarna varierar dock mellan åren.

De statliga bolagen motsvarar mycket stora ekonomiska värden. Staten är genom de statliga bolagen även en stor arbetsgivare. År 2010 uppgick antalet anställda till cirka 102 000 personer, eller 190 000 inkl. intressebolagen.

¹ Utöver dessa bolag, som förvaltas i Regeringskansliet, finns även bolag som förvaltas av statliga myndigheter, t.ex. universitet och högskolor, eller av andra statliga bolag.

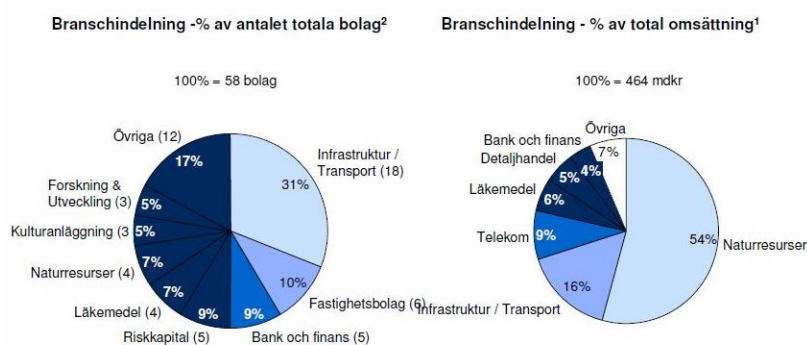
² Uppgifterna är hämtade från Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2010 (www.regeringen.se).

Bolag och branscher

De största bolagen och innehaven är Vattenfall, som står för nära hälften av den totala omsättningen (214 mdkr 2010), TeliaSonera AB (109 mdkr), LKAB (29 mdkr), Apoteket AB (26 mdkr), Posten Norden AB (ca 42 mdkr 2009) och Systembolaget AB (24 mdkr). Tillsammans står dessa bolag för närmare 80 procent av den totala omsättningen och för merparten av det samlade rörelseresultatet i den statliga bolagsportföljen.³

De statliga bolagen är verksamma inom en rad olika sektorer eller branscher. Omkring en tredjedel av bolagen, eller sammanlagt 18 bolag, är verksamma inom infrastruktur- och transportområdet. Flertalet av dessa företag var tidigare affärsverk eller affärsdrivande verksamheter inom andra myndigheter. Andra stora branscher är bank, finans och riskkapital (10 bolag), fastigheter (6 bolag), läkemedel (4 bolag) samt miljö och naturresurser (4 bolag). Som andel av den totala omsättningen dominerar sektorerna naturresurser genom framförallt Vattenfall och infrastruktur och transport och telekommunikationer.

Figur 2.1 Branschfördelning



Källa: McKinsey&Company AB

Staten kan betraktas som en långsiktig ägare. Merparten av bolagen och verksamheterna har varit i statlig ägo eller förvaltning under mycket lång tid, även om omstruktureringar har gjorts av verksamheterna. Till de äldsta bolagen hör LKAB, de tidigare affärsverken

³ Redovisningen bygger på en rapport av McKinsey & Company AB, se bilaga 2.

och numera bolagen Statens Järnvägar AB, Green Cargo AB m.fl. samt även innehaven i Posten Norden AB, TeliaSonera AB, SAS AB och Nordea Bank AB, även om dessa minskat under senare år. Även kulturinstitutionerna Dramaten och Operan är av mycket gammalt datum liksom Göta Kanalbolag, som dock blev statligt ägt först på 1970-talet.

Sedan 1980-talet, då stora delar av statens bolagsinnehav omstrukturerades, har staten inte gjort några strategiska nybildningar eller förvärv av företag. Ett undantag är dock de förvärv av aktier eller nybildade företag som gjorts i samband med ekonomiska och sektorsspecifika kriser. Ett exempel här är Fouriertransform, som bildades i samband med den finansiella krisen och problemen inom fordonsindustrin 2008. De statliga bolag som har tillkommit under senare år utgörs i första hand av bolagiseringar av tidigare affärsdrivande myndighetsverksamhet, bland annat som följd av omstruktureringen av myndigheter inom infrastrukturområdet. Det finns också ett antal relativt nya bolagsbildningar med anknytning till förvaltningen av ny infrastruktur. En sammanställning över de statliga bolagens finns nedan i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Översikt över bolag med statligt ägande⁴

Bolag	Verksamhet	Ägarandel	Rörelseintäkter ⁵ 2010 (mkr)
A/O Dom Shvetsii	Fastigheter	36 procent	24
AB Göta kanalbolag	Infrastruktur	100 procent	55
Akademiska Hus AB	Fastigheter	100 procent	5 176
AB Bostadsgaranti	Bank och finans	50 procent	25
AB Svensk Bilprovning	Fordonsbesiktning	52 procent	1 529
AB Svensk Exportkredit (SEK)	Bank och finans	100 procent	1 918
ALMI Företagspartner AB	Riskkapital	100 procent	869
Apotek Produktion & Laboratorier AB	Läkemedel	100 procent	501
Apotekens Service AB	Läkemedel	100 procent	256
Apoteket	Läkemedel	100 procent	26 291
Apoteksgruppen	Läkemedel	100 procent	30

⁴ I tabellen saknas Norrlands Center, som är under likvidation, och Preaktio, som är ett vilande bolag.

⁵ För vissa nya bolag saknas uppgifter för 2010.

Arlandabanan Infra-structure AB	Infrastruktur	100 procent	63
ESS	Forskning	74 procent	0
Botniabanan AB (publ)	Infrastruktur	91 procent	1 239
Dramaten	Kultur	100 procent	267
Ersättningsmark	Skog	100 procent	
Fouriertransform AB	Riskkapital	100 procent	0
Green Cargo AB	Transport	100 procent	6 196
Infranord AB	Infrastruktur	100 procent	4 509
Inlandsinnovation	Riskkapital	100 procent	
Innovationsbron AB	Riskkapital	84 procent	90
Jernhusen AB	Fastigheter	100 procent	1 014
Lernia AB	Utbildning och bemanning	100 procent	2 128
LKAB	Järnmalm	100 procent	28 855
Metria AB	Infrastruktur	100 procent	
Miljömärkning Sverige AB	Miljö	10 procent	47
Nordea Bank AB	Bank och finans	14 procent	84 000
Operan	Kultur	100 procent	499
PostNord	Logistik	61 procent	41 958
RISE AB	Forskning	100 procent	1 465
Samhall	Tillverkning och tjänster	100 procent	6 869
SAS AB	Transport	21 procent	40 723
SJ AB	Transport	100 procent	8 717
SOS Alarm AB	Larm	50 procent	823
Specialfastigheter Sverige AB	Fastigheter	100 procent	1 686
Statens Bostads-omvandling AB	Fastigheter	100 procent	18
Sveaskog AB	Skog	100 procent	6 980
Svenska Miljöstyrningsrådet AB	Tjänsteföretag	85 procent	18
Svenska Rymdaktiebolaget	Forskning	100 procent	965
Svenska Skeppshypotekskassan AB	Bank och finans	100 procent	128
Svenska Spel	Spel	100 procent	7 885

SVEDAB AB	Infrastruktur	100 procent	980
SBAB (publ)	Bank och finans	100 procent	1 762
SVEVIA AB (publ)	Infrastruktur	100 procent	8 093
Swedavia AB	Infrastruktur	100 procent	3 277
Swedesurvey	Infrastruktur	100 procent	42
Swedfund	Risckapital	100 procent	116
SweRoad	Infrastruktur	100 procent	26
Systembolaget	Alkohol	100 procent	24 414
TeliaSonera AB	Telekom	37 procent	108 654
Teracom AB	Infrastruktur och telrkom	100 procent	3 861
Visit Sweden AB	Turism	50 procent	264
Vasallen AB	Fastigheter	100 procent	255
Vattenfall AB	Energi	100 procent	215 741
Vectura Consulting AB	Infrastruktur	100 procent	1 157
Voksenåsen	Kultur	100 procent	53

Källa: Finansdepartementet

Ekonomiska mål eller samhällsuppdrag

De statliga bolagen har sinsemellan olika uppdrag, förutsättningar och konkurrensvillkor. Gemensamt är att de någon gång bildats eller övertagits av staten i syfte att bedriva eller kontrollera en viss verksamhet. Bolagens uppdrag och verksamhet, som fastställts genom riksdagsbeslut, kan dock förändras över tid.⁶

De konkurrensutsatta bolagen, som innefattar många av de större bolagen samt de börsnoterade, styrs och följs upp med utgångspunkt i att de ska ges samma förutsättningar och ha samma krav på sin verksamhet som andra aktörer på marknaden. För dessa bolag ställs främst ekonomiska mål som gäller lönsamhet eller utdelningar.

Det finns också en stor grupp av bolag med i huvudsak särskilt beslutade samhällsuppdrag eller sektorspolitiska uppgifter. Till denna grupp kan räknas också de bolag som har monopolställning eller verkar på marknader med ofullständig konkurrens. För dessa bolag

⁶ En förteckning över propositioner och riksdagsbeslut där de statliga bolagen behandlats redovisas i den årliga verksamhetsberättelsen.

finns främst samhällsekonomiska mål eller särskilda sektorspolitiska mål som kan vara fastställda av riksdagen eller av regeringen. Det förekommer också att vissa uppgifter regleras i avtal mellan företaget och staten. De ekonomiska målen blir för dessa bolag inte lika styrande även om stor vikt läggs vid bolagens effektivitet.

Tidigare gjordes en uppdelning av bolagen i två huvudgrupper:

- företag som verkar under marknadsmässiga villkor
- företag med särskilda samhällsintressen

Företagen i den första gruppen karakteriserades av att de verkade på en marknad med full konkurrens och/eller att ägaren, staten, främst ställde marknadsmässiga krav på resultat och avkastning. Uppföljning av verksamheten skulle ske utifrån dessa krav, men även utifrån krav på kostnadseffektivitet. Företagen i den andra gruppen kännetecknades främst av de verkade på en marknad med särskilda förbehåll. Uppföljning av verksamheten skulle ske främst med utgångspunkt i samhällsekonomiska eller sektorspolitiska parametrar.

Många av de statligt ägda bolagen har en kombination av ekonomiska mål och samhällsuppdrag. Detta kan innebära att de samhällspolitiska kraven inte kan tillgodoses inom ramen för affärsmässiga ekonomiska. Bland de statligt ägda bolagen finns bolag som erhåller årliga anslag från staten för att utföra vissa uppdrag eller sköta viss verksamhet. För år 2010 uppgick de statliga anslagsmedlen till statliga bolag till 5,8 miljarder kronor. Merparten av dessa medel avsåg Samhall, som erhåller anslagsmedel för sitt särskilda uppdrag att erbjuda arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionsnedsättning. Stora bidrag i förhållande till sin omsättning har även Operan och Dramaten för sina uppdrag som nationalscener samt några bolag med sektorsuppgifter inom innovation, regional utveckling och främjande av turism, som ALMI, Innovationsbron, RISE och Visit Sweden.

2.2 Bakgrund och historik

Det statliga företagsägandet i Sverige har tillkommit vid olika tidpunkter och av skilda skäl.⁷ De första egentliga statliga företagsengagemangen ägde rum i samband med utbyggnaden av infrastrukturen post, telegraf, vattenkraft och järnvägar under senare delen av 1800-talet. Det äldsta affärsverket Postverket hade dock grundats redan 1636, men nu tillkom Svenska telegrafstyrelsen, senare Televerket, 1856, Statens Järnvägar 1876, Domänstyrelsen och senare Vattenfallsstyrelsen 1909. Flera av de statliga företagsengagemangen vid denna tid var att betrakta som s.k. naturliga monopol. Staten kom att engageras som en direkt finansiär men tog också över privat verksamhet som inte kunde bära osäkerheten i investeringarna. Utbyggnaden av infrastrukturen var också en viktig del i utvecklingen av industrisamhället.

Den statliga företagsverksamheten drevs vid denna tid i huvudsak som affärsverk, en myndighetsform som hade anpassats till affärsdrivande verksamhet. Det första aktiebolaget med statligt ägande blev Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB), i vilket staten 1907 förvärvade hälften av aktierna. Motiven var att säkra tillgången till en viktig råvara för industrin men också att stimulera industrialiseringen i en region med ekonomiska svårigheter.

Vid tiden för första världskriget kom staten att bilda ytterligare aktiebolag med ansvar för produktion och distribution av tobak, alkohol och läkemedel och senare även avseende lotteriverksamhet. Bakgrunden var socialpolitiska mål men även fiskala skäl.

Under 1930-talet tillkom statliga bolag inom bank- och kreditväsendet, vilket bland annat förorsakades av den ekonomiska krisen. Andra nya områden där staten gick in som ägare av företag var handel och lagring av spannmål och foder, utveckling av flygtransporter, AB Aerotransport 1937, senare moderbolag till SAS. År 1939 bildades Norrbottens Järnverk, med motiv att säkra den svenska industrins försörjning av tackjärn och sysselsättning och försörjningsmöjligheter i Norrbotten.

Under andra världskriget övertog eller grundade staten företag med betydelse för beredskapen och försörjningen av viktigare varor och förnödenheter. Under krigsåren samordnades vidare försvarets verkstäder i Försvarets Industriverk, som senare blev affärsverket

⁷ För en aktuell genomgång av det statliga företagandet, se *Från problemföretag till kapitalförvaltning, Sveriges statliga företag 1980–2007*, akademisk avhandling av Gunnar Holmgren vid Åbo akademi 2009.

FFV. Beredskapspekter blev avgörande för valet av affärsverksformen framför aktiebolag.

Från 1960-talet och framåt började den statliga företagssektorn växa i snabbare takt och utvidgas till nya områden. Nya områden var varvsindustrin och energiområdet. Strukturuomvandlingen inom textil- och konfektionsindustrin under 1970-talet medförde också statliga ingripanden och förvärv av företag. Nya statliga kreditinstitut som Svensk exportkredit och Sveriges Investeringsbank bildades i syfte att lösa finansieringsproblem i företagssektorn. En statlig bankkoncern, PK-banken, bildades 1974 i syfte att bland annat utgöra en motvikt till koncentrationen på den privata sidan.

Den statliga företagsverksamheten var omfattande då staten 1970 bildade företagsgruppen och koncernen Statsföretag. Bildandet av Statsföretag syftade till att skapa en större enhetlighet i den statliga företagsverksamheten men hade också som mål att stärka och utveckla det statliga företagandet, som sågs som angeläget för landets ekonomiska och industriella utveckling. Vid denna tid bildades också flera koncerner inom varvs- och stålindustrin. Stora investeringsprogram genomfördes i syfte att stödja en strukturuomvandling av basindustrin.

Under senare delen av 1970-talet skedde en markant utvidgning av statens ägarengagemang inom konkurrensutsatt industrisektorn. Staten förvärvade en rad företag som följd av strukturkriserna inom svensk basindustri och varvsnäringen. Omfattande omstruktureringar av företagen genomfördes under 1980-talet. Statsföretagsgruppen rekonstruerades och kom sedan att utgöras av en grupp större industrikoncerner. Statens ägarengagemang minskade genom olika åtgärder, bl.a. genom försäljning eller att bolag introducerades på börsen.

I början av 1990-talet inleddes en privatisering av statliga företag. Bakgrunden var en mer restriktiv syn på statens roll som företagsägare. Utförsäljningen, som planerades omfatta 35 bolag, avsåg i första hand bolag som verkade under kommersiella villkor och på konkurrensutsatta marknader. Den skulle även omfatta sådan verksamhet i myndigheter eller affärsverk som var konkurrensutsatt. Som en förberedelse skulle därför dessa verksamheter bolagiseras för att senare kunna bli föremål för en försäljning. Den planerade utförsäljningen av statliga bolag avbröts i samband med den ekonomiska och statsfinansiella krisen 1992/93.

Bakgrunden till bolagisering av tidigare affärsverk och konkurrensutsatt verksamhet i andra myndighet var emellertid också

den omfattande avreglering som skedde inom en rad olika områden där staten tidigare hade haft monopolställning. Nya konkurrens- och marknadsförhållanden hade uppkommit som följd av ny teknik, ökad globalisering och som följd av Sveriges medlemskap i EU år 1995. Exempel på affärsverk som vid denna tid bolagiserades var Statens vattenfallsverk, Domänverket, Televerket och Posten. Vissa av de verksamheter som ombildades till bolag har kvarstått som statligt ägda bolag medan andra har avyttrats. Några av bolagen har också börsnoterats varigenom statens ägarandel har minskat.

Under perioden 2006–2010 har försäljningar av bolag och innehav gjorts i syfte att minska det statliga bolagsägandet. Samtidigt har några bolag tillkommit som följd av framför allt en fortsatt bolagisering av tidigare myndighetsverksamhet.

2.3 Omprövning av det statliga ägandet

Regeringen har sedan 2007 haft målsättningen att minska det statliga bolagsägandet. I budgetpropositionen för 2007 redovisades ett antal principer som ska vara avgörande för om ett bolag ska vara i statlig ägo.⁸

Den grundläggande utgångspunkten är att statens främsta näringspolitiska uppgift är att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa förutsättningar för långsikt tillväxt. Om staten samtidigt uppträder som ägare och som utformare av regler finns risk för konkurrenssnedvridning. Det anförs dock att det inte finns skäl att sälja bolag som utvecklas bättre med staten som ägare eller där marknadsförhållandena är sådana att en försäljning skulle försämra konkurrensen eller motverka en god sysselsättningsutveckling. Ett fortsatt statligt ägande kan också vara motiverat om det föreligger särskilda nationella intressen eller samhällsuppdrag som svårligen kan hanteras utan ett statligt inflytande. En genomgång och analys av alla statligt ägda företag skulle genomföras för att pröva skälen för och emot ett statligt ägande.

De analysområden som sålunda skulle ligga till grund för genomgången av bolagen sammanfattades av Riksrevisionen i en senare granskning i följande punkter:⁹

⁸ Prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:NU1, rskr. 2007/08:98.

⁹ Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag, Riksrevisionen, RiR 2007:8.

- bolagets utveckling
- konkurrenssituation
- sysselsättning
- nationella intressen
- samhällsuppdrag
- statens dubbla roller

Under perioden 2006–2010 genomfördes försäljningar av aktier i statligt ägda bolag som totalt har inbringat nära 100 miljarder kronor i försäljningsintäkter till staten. Försäljning har skett av aktier i TeliaSonera Aktiebolag, OMX AB, Civitas Holding AB som ägde Vasakronan AB och V&S Vin & Sprit AB. Under 2011 har försäljning av aktier i Nordea Bank AB och en försäljning av aktieinnehavet i Arbetslivslivsresurs AB genomförts.¹⁰

2.4 Genomgång och kategorisering av bolagen

Utredningen har låtit genomföra en kartläggning av den statliga bolagsportföljen.¹¹ Resultaten av kartläggningen redovisas i detta avsnitt. I uppdraget ingick också att identifiera de parametrar som är relevanta och styrande för en kategorisering av bolagen och konsekvenser för organiseringen av bolagens förvaltning. Dessa delar behandlas vidare i kapitel 9 i betänkandet.

2.4.1 Parametrar som styr kategoriseringen

Kartläggningen av den statliga bolagsportföljen har genomförts genom att analysera samtliga bolag avseende sju parametrar, som är relevanta för att kategorisera och organisera bolagen. Dessa parametrar är följande:

- bransch
- ägarförhållanden
- finansiell information
- samhällsuppdrag
- samhällsuppdrag övervägande
- nationellt intresse
- fungerande marknad

¹⁰ Prop. 2011/12:1 (UO24), bet. 2011/12:FiU10, rskr. 2011/12:113

¹¹ Kartläggningen är utförd av McKinsey & Company AB, se bilaga 2..

Bransch: Bolagets branschtillhörighet baserad på bolagets huvudsakliga verksamhetsinriktning. Ett bolags bransch påverkar vilken industriell kompetens som är nödvändig i förvaltningsorganisationen och hur bolaget bör styras.

Ägarförhållanden: Statens ägarandel, och om bolaget är börsnoterat eller inte, är ägarförhållanden som påverkar vilken styrningsmodell som är relevant för bolaget.

Finansiell information: Ett bolags storlek, lönsamhet och tillväxt är ett mått på företagets ekonomiska värde och därmed i vilka bolag staten som ägare har störst möjligheter att skapa ekonomisk värde genom aktivt ägarskap.

Samhällsuppdrag: Bedömning om bolaget har ett uppdrag att utföra specifika samhällsuppgifter på statens uppdrag. Bolaget har bedömts ha ett samhällsuppdrag om ett sådant uppdrag kan utläsas av bolagsordningen, bolagets ägaranvisning och/eller annan bestämmelse (t.ex. förordning). Ett bolags samhällsuppdrag kan påverka vilken kompetens som krävs i förvaltningen och hur bolaget bör styras och målsättas samt behovet av parlamentarisk insyn och kontroll.

Samhällsuppdrag övervägande: Bedömning om bolagets samhällsuppdrag utgör bolagets huvudsakliga uppdrag, dvs. om bolaget enbart har ett samhällsuppdrag och inga ekonomiska mål eller om bolagets ekonomiska mål är underordnade samhällsuppdraget. Om ett bolag har ett övervägande samhällsuppdrag kan behovet av specifik kompetens som är viktig för styrning och uppföljning av samhällsuppdraget och behovet av parlamentarisk insyn och kontroll öka ytterligare.

Nationellt intresse: Bedömning om bolaget har en speciell betydelse för Sverige och landets utveckling av en eller flera av följande orsaker. Dessa kan vara att bolaget bidrar till att utveckla unika kompetensmiljöer, att bolaget förvaltar strategiska tillgångar, t.ex. naturresurser eller känslig infrastruktur, att bolaget har en viktig säkerhetspolitisk betydelse eller utgör en viktig funktion för att bevara landets kulturarv. Liksom för bolag med samhällsuppdrag kan det finnas anledning att t.ex. styra och målsätta bolag med nationellt intresse på ett annat sätt än andra bolag.

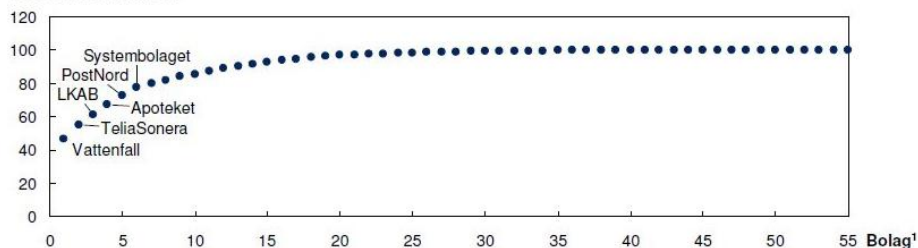
2.4.2 Resultat av genomgången av bolagen

Resultaten från kartläggningen av bolagen visar att ett fåtal bolag står för större delen av det ekonomiska värdet i den statliga portföljen. De fem största bolagen baserat på både omsättning och rörelseresultat stod 2010 för ca 80 procent av hela portföljens omsättning respektive rörelseresultat. Enbart Vattenfall och LKAB stod för ca 60 procent av portföljens totala rörelseresultat.

Omsättning och rörelseresultat i den statliga portföljen

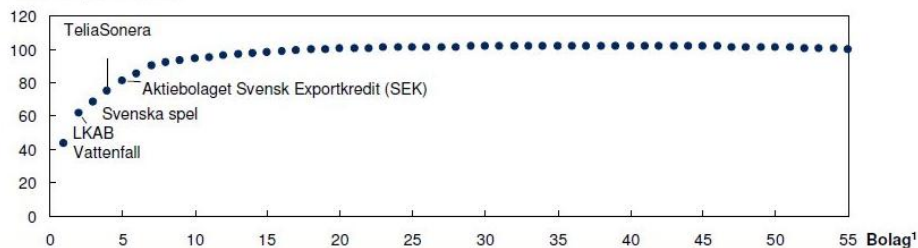
Omsättning² (2010)

% av total, ackumulerat



Rörelseresultat² (2010)

% av total, ackumulerat



¹ Zenit Shipping AB och Preaktio AB är ej inkluderade i analysen här exkluderas då de är under avveckling/vilande, Ersättningsmärk i Sverige AB, Metria AB och Inlandsinnovation AB exkluderas då de ej ännu har någon omsättning
McKinsey & Company | 2

² Omsättning och rörelseresultat justerat utifrån ägarandel

Kartläggningen visar vidare att ca 60 procent av bolagen eller 34 bolag kan grupperas i fyra huvudsakliga branschgrupperingar: infrastruktur & transport, fastighetsbolag, bank & finans samt riskkapital. Däremot blir bilden en annan om man tittar på hur portföljens omsättning fördelar sig på olika branscher. 54 procent av omsättningen kommer från bolag inom basnäring/naturresurser (Vattenfall, LKAB och Sveaskog) följt av infrastruktur & transport 16 procent och telekom 9 procent.

Vidare visar kartläggningen att 55 procent av de statliga bolagen har ett samhällsuppdrag och att 45 procent av bolagen har ett övervägande samhällsuppdrag. I relation till den totala omsättningen är dock bilden en annan. Bolagen med övervägande samhällsuppdrag utgör mindre än ca 10 procent av den totala omsättningen i portföljen. Enligt den definition av nationellt intresse som använts i kartläggningen har 27 procent av de statliga bolagen någon form av nationellt intresse och bolagen med nationellt intresse motsvarar 56 procent av omsättningen av portföljen, drivet av Vattenfall och LKAB som innehar strategiska råvaror där ett långsiktigt värde kan vara svårt att fastställa (t.ex. vattenkraft) eller där utvinningen av råvaran är tätt sammanlänkad med samhällets utveckling (t.ex. LKAB och flytten av staden Kiruna).

2.5 Sammanfattning och iakttagelser

Som framgår av redovisningen är det statliga ägandet av bolag mycket omfattande sett till antalet bolag och de olika verksamheter de representerar. De statliga bolagen och innehaven utgör en betydande del av statens samlade tillgångar. En mindre del av bolagen och innehaven står dock för merparten av det totala värde som den statliga bolagsportföljen uppskattas motsvara.

Resultaten från kartläggningen av bolagen visar att ett fåtal bolag står för större delen av det ekonomiska värdet i den statliga portföljen. De fem största bolagen baserat på både omsättning och rörelseresultat stod 2010 för ca 80 procent av hela portföljens omsättning respektive rörelseresultat. Enbart Vattenfall och LKAB stod för ca 60 procent av portföljens totala rörelseresultat.

De statligt ägda bolagen är verksamma inom en rad olika sektorer. Dominerar gör dock bolagen inom naturresurser och energi, dominerat av Vattenfall, samt infrastruktur och transporter, fastighetsbolag, bank och finans samt riskkapital.

Regeringens övergripande ambition under de senaste mandatperioderna har varit att minska det statliga ägandet. Sedan 2006 har försäljningar av bolag och innehav av aktier genomförts motsvarande cirka 120 miljarder kronor. Samtidigt tillkommer nya bolag framför allt som resultat av omstrukturering av konkurrensutsatt verksamhet hos myndigheter.

3 Ägarstyrning och förvaltning

3.1 Statens ägarförvaltning

3.1.1 Generell utveckling

Förvaltningen av det statliga företagsägandet har genomgått stora förändringar.

Generellt kan sägas att förvaltningen tidigare hade bolagens operationella verksamhet och mål i fokus. Styrningen av bolagens verksamhet var en del i verkställandet av politiken inom olika sektorsområden på samma sätt som styrningen av förvaltningen och myndigheterna. Staten använde också i större utsträckning än i dag affärsverksformen för affärsdrivande verksamhet. Affärsverken, som är myndigheter, har friare ekonomiska villkor än vanliga förvaltningsmyndigheter med egen balansräkning utanför statsbudgeten. Affärsverksformen medger en mer direkt styrning än aktiebolagsformen.

Efter omstruktureringen av Statsföretag och det statliga bolagsinnehavet i samband med de ekonomiska och strukturella kriserna på 1970- och 1980-talet kom nya riktlinjer att dras upp för förvaltningen.¹ Kraven ökade på de statliga bolagens ekonomiska lönsamhet, som på sikt skulle anpassas till vad som gällde för privata företag. Sådana åtaganden som inte var företagsekonomiskt motiverade skulle tydliggöras och regleras i särskild ordning.

Inriktningen mot en mer professionaliserad ägarroll för staten förstärktes under 1990-talet. Från att tidigare sett staten som en särskild ägare skulle staten alltmer agera på samma villkor och inom samma ramar som andra ägare. Detta innebar ökade och förändrade krav på statens ägarroll, ägarutövning och förvaltning. Till detta bidrog också att flera bolag hade börsnoterats, vilket ansågs ställa högre krav på kompetens och effektivitet i utövandet av ägar-

¹ Prop. 1982/83:68, bet. 1982/83: NU25, rskr. 1982/83:181.

rollen.² Ett aktivt och effektivt ägarutövande bedömdes kräva att regeringen inom vissa ramar skulle kunna fatta egna beslut som rörde förvaltningen. Regeringen begärde därför vid flera tillfällen mandat att kunna omstrukturera, tillföra kapital eller köpa eller sälja aktier i de statliga bolagen. Ett ytterligare steg mot en sådan mera marknadsanpassad förvaltning var inrättandet av förvaltningsbolaget Fortia 1990 (se vidare kapitel 6). En ytterligare förändring var Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen 1995, som bland annat innebar ökad konkurrens för de statliga företagen och nya regler för bland annat statligt stöd till bolag.

Under 2000-talet gjordes ytterligare förändringar i syfte att tydliggöra statens roll som en aktiv och professionell ägare. Förvaltningen av merparten av bolagen koncentrerades till en särskild ägarfunktion i Näringsdepartementet. Målet var att samla ägandet av flertalet av bolagen men också att verka för en större enhetlighet förvaltningen av de statligt ägda bolagen. En separat ägarfunktion skulle tydliggöra statens roll som ägare. I samband med denna förändring fick också en särskild minister ansvar för frågor som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik.

Flera policydokument och riktlinjer har utvecklats för statens ägarstyrning och förvaltningen av bolag med statligt ägande, främst Statens ägarpolicy samt regeringens särskilda riktlinjer i olika frågor. Inriktningen har varit att utveckla en gemensam ram för styrningen av bolagen. Ett ökat fokus har getts ett antal horisontella frågor.

3.1.2 Statens ägarpolicy och förvaltningen av statligt ägda företag

Regeringen har som övergripande mål och inriktning att staten inte ska äga företag utom när det motiveras av samhällspolitiska skäl eller nationella intressen. Mot denna bakgrund görs sedan 2007 genomgångar av de statliga bolagen i syfte att pröva skälen för fortsatt statligt ägande (se avsnitt 2.3). Så länge staten äger bolagen har förvaltningen som övergripande mål att skapa värde genom en aktiv och professionell förvaltning och se till att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs. I den budgetpropositionen för 2012 formulerades denna målsättning enligt följande:

² Se bl.a. prop. 1995/96:141 Aktiv förvaltning av statens företagsägande, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

Regeringens övergripande mål för förvaltningen är att den långsiktiga finansiella värdeutvecklingen med hänsyn till rimlig risk blir den bästa möjliga för ägaren och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs.³

Statens ägarpolicy

I Statens ägarpolicy redogör regeringen för mål och ramar för sitt förvaltningsuppdrag och inställningen i vissa principfrågor avseende bolagsstyrningen av samtliga statligt ägda bolag. Redovisningen för riksdagen sker i samband med skrivelsen med den årliga redogörelsen som i huvudsak utgörs av verksamhetsberättelsen, i vilken statens ägarpolicy och regeringens riktlinjer ingår.⁴

Statens bolagsstyrning ska enligt ägarpolicyen ske med utgångspunkt i aktiebolagslagen (2005:551), annan relevant lagstiftning och i tillämpliga delar koden för bolagsstyrning⁵. Härutöver styrs förvaltningen av EU:s bestämmelser om statligt stöd samt redovisning av allmänna medel, konkurrenslagstiftningen, lagen om offentlighet och sekretess samt OECD:s riktlinjer för statligt ägda företag.⁶ Regeringen har också beslutat följande särskilda riktlinjer:

- riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande,
- riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande.

Enligt ägarpolicyen ska styrningen av bolagen främst utövas på bolagsstämmor, genom en professionell och strukturerad styrelse nomineringsprocess samt genom dialog med styrelseordförande. Statens ägarpolicy, regeringens riktlinjer och beslut om en effektiv kapitalstruktur i bolagen är andra viktiga verktyg i bolagsstyrningen.

Uppföljning och utvärdering av bolagen ska ske bland annat genom ekonomiska analyser, branschanalyser och olika typer av rapporter från bolagen. Även mål utöver ekonomiskt värdeskapande ska följas upp och utvärderas. Regeringen redogör för förvaltningen av bolag med statligt ägande i sin årliga skrivelse till riksdagen.

³ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 24 Näringsliv, s. 68 f.

⁴ Statens ägarpolicy ingår i den årliga verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande.

⁵ Svensk kod för bolagsstyrning (www.bolagsstyrning.se/koden).

⁶ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (www.oecd.org).

Verktyg för ägarstyrningen

Statens ägarpolicy innehåller en redogörelse för de olika verktyg som finns för ägarstyrningen. Här betonas bolagsstämman som forum för aktieägarnas inflytande, bolagsordningen, vikten av att i statens bolagsstyrning se till att bolagen har en effektiv kapitalstruktur, syftet med fastställande av ekonomiska mål samt definitioner. Vidare behandlas styrelsens ansvar, styrelsenomineringsprocessen, styrelseordförandes roll, ledamöternas oberoende, arvoden, m.m.

Det framhålls att staten ska vara ett föredöme som bolagsägare vad avser miljömässigt och socialt ansvar, jämställdhetsarbetet, i arbetet för mångfald och mot diskriminering. Slutligen finns anvisningar för extern rapportering och ersättningar till ledande befattningshavare. Ägarpolicyen anger också att Svensk kod för bolagsstyrning ska tillämpas, med vissa undantag som återges i ett särskilt avsnitt i ägarpolicyen.

3.2 Konstitutionella ramar för förvaltningen av statligt ägda bolag

3.2.1 Reglering av regeringens förvaltning av statens ägande av bolag

Regeringsformen

De grundläggande bestämmelserna om riksdagens och regeringens befogenheter i fråga om statens tillgångar och åtaganden regleras i regeringsformen, förkortad RF. Enligt 9 kap. 8 § förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Regeringen får inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. Enligt 9 kap. 9 § beslutar riksdagen om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar.

Regeringsformen är en grundlag. Detaljerade bestämmelser finns därför i annan lag.

Budgetlagen

Budgetlagen (2011:203) reglerar regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. Med finansmakten avses främst rätten att bestämma över statens inkomster och utgifter och på annat sätt förfoga över statens tillgångar. Den första budgetlagen antogs av riksdagen 1996 och hade som syfte att ge en sammanhållen och tydlig reglering på finansmaktens område och stärka budgetdisciplinen.⁷ De bestämmelser som infördes i budgetlagen utgjorde till stor del en kodifiering av gällande praxis. Efter en översyn av budgetlagen har en ny reformerad budgetlag beslutats av riksdagen med ikraftträdande i mars 2011.⁸

Budgetlagen innehåller bestämmelser om statsbudgeten såsom budgetpolitiska mål, regler för budgetering och redovisning av inkomster, ekonomiska förpliktelser, investeringar och förvärv och överlåtelse av statens egendom. Den nya budgetlagen innehåller vidare regler för statens upplåning och skuldförvaltning, som tidigare reglerades i annan lag. Slutligen finns bestämmelser om uppföljning och prognoser för statens inkomster och utgifter samt om redovisningsskyldighet till riksdagen.

Förvärv och överlåtelse av aktier och finansiering av kapitaltillskott

Budgetlagens 8 kapitel Förvärv och överlåtelse av egendom innehåller bestämmelser om förvärv och överlåtelse av aktier och finansiering av kapitaltillskott. Bestämmelserna har följande lydelse.

3 § Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringen får inte heller utan riksdagens bemyndigande tillskjuta kapital till ett företag.

Regeringen får dock förvärva aktier eller andelar i företag som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva.

4 § Regeringen får besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen bestämt annat för företaget.

Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten

⁷ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten

⁸ SOU 2010:18 En reformerad budgetlag samt prop. 2010/11:40, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och 178.

har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar.

Frågor om statens köp och försäljning av aktier handlar om den grundläggande befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen när det gäller att förfoga över statens tillgångar. Det är också en fråga om riksdagens rätt att besluta om i vilka former som statens verksamhet ska bedrivas.

När det gäller regeringens befogenheter att öka statens ägande genom *förvärv* av aktier i bolag fanns tidigare ingen formell reglering i budgetlagen. Bakgrunden var att ett beslut av regeringen om ett förvärv av aktier eller ett kapitaltillskott i ett företag ändå skulle kräva ett riksdagsbeslut om anslagsmedel och därmed ge riksdagen möjlighet att pröva åtagandet. På grundval av tidigare uttalanden av riksdagens utskott hade vidare en praxis utvecklats där riksdagens ställningstagande inhämtats före regeringens beslut. I samband med översynen av budgetlagen föreslogs dock att budgetlagen borde kompletteras med bestämmelser om regeringens befogenhet att öka statens kapital- eller röstandel i aktiebolag.⁹

Frågan om kapitaltillskott har behandlats i samband med att regeringen vid några tillfällen har begärt befogenheter att anpassa kapitalstrukturen i statliga aktiebolag. Innebörden var att regeringen skulle kunna använda överskottskapital i vissa bolag till att göra kapitalinsatser i bolag som behövde ytterligare kapital. Riksdagen beslutade dock senare att riksdagen i varje enskilt fall skulle besluta om kapitalinsatser. Vidare finns numera en bestämmelse i budgetlagen om att kapitaltillskott ska finansieras med anslag. Detta regleras i budgetlagens sjunde kapitel Finansiering av investeringar och utlåning.

2 § Förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital ska finansieras med anslag.

I fråga om *försäljning* av aktier har formella regler funnits sedan den första budgetlagen 1996. Den grundläggande utgångspunkten är här att statlig egendom som regel har förvärvats genom beslut av riksdagen och att det därför också bör vara riksdagen som beslutar om en försäljning eller annan avyttring av egendom. Riksdagens beslutanderätt har bedömts viktigast i de bolag där staten har röstmajoritet och bestämmande inflytande.

⁹ För en närmare redogörelse och bakgrund, se SOU 2010:18, kap. 10.

I fråga om försäljning av aktier i bolag där staten inte har en röstmajoritet, dvs. har mindre än hälften av rösterna, har regeringen beslutsbefogenheter, såvida riksdagen inte har beslutat annat för bolaget. Regeringen har vidare beslutsbefogenheter när det gäller utdelningar från bolagen, eftersom det betraktas som en del av den löpande förvaltningen. Det krävs inte heller beslut av regering eller riksdag för de förvärv, avyttringar eller nedläggningar som de enskilda bolagen genomför om de bedöms ligga inom ramen för den verksamhetsinriktning som riksdagen har beslutat.

3.2.2 Övriga riktlinjer för förvaltningen

Utöver de bestämmelser som finns i budgetlagen finns även annan reglering som är vägledande för regeringens förvaltning av ägandet av de statliga bolagen.

Riksrevisionens revision

Riksrevisionen kan förordna en eller flera revisorer att delta i den årliga revisionen av bolag med statligt ägande enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. samt aktiebolagslagen (ABL). Se vidare avsnitt 3.2.4.

Riksdagsledamöters deltagande i bolagsstämma

Riksdagsledamöter har rätt att närvara vid bolagsstämmor i de aktiebolag där staten har minst 50 procent av aktierna, under förutsättning att bolaget, eller ett rörelsedrivande dotterbolag, har minst 50 anställda. Av detta följer att om staten direkt äger minst hälften av aktierna i ett sådant bolags ska bolaget i sin bolagsordning ha en bestämmelse om riksdagsledamots rätt att efter anmälan närvara vid bolagets årsstämma. Denna ordning är reglerad genom ett tidigare riksdagsbeslut, se avsn. 3.2.3.

3.2.3 Information och rapportering till riksdagen

Budgetlagen eller annan lag reglerar inte formerna för regeringens information och rapportering till riksdagen. Den gällande ord-

ningen innebär att regeringen i skrivelse lämnar en årlig redogörelse för förvaltningen. Frågor som kräver riksdagens godkännande tas upp i budgetpropositionen eller annan proposition.

Årlig skrivelse med redogörelse för förvaltningen av statliga företag

Den årliga redogörelse som regeringen lämnar avseende förvaltningen av de statliga företagen grundar sig i ett riksdagsbeslut från 1980. Regeringen hade i en proposition till riksdagen, som föregåtts av ett utredningsarbete, föreslagit åtgärder för att förbättra riksdagens insyn i de statliga bolagen.¹⁰

För att ge riksdagen möjlighet till en samlad riksdagsbehandling av verksamheten i de statliga bolagen föreslogs att regeringen årligen skulle överlämna en redogörelse över de statliga företagens verksamhet. Denna redogörelse, framhålls det i propositionen, skulle även ”med vissa mellanrum kunna omfatta en principdeklaration om det statliga företagandets mål och riktlinjer liksom en översiktlig redogörelse för i vad mån uppställda mål har uppnåtts.” (s. 6). Den årliga redogörelsen föreslogs ersätta den tidigare ordningen med överlämnande och granskning av riksdagen av årsredovisningarna för dåvarande Statsföretag AB och Svenska Varv AB. Regeringens årliga redogörelse skulle utformas så att den även skulle fungera som informationskälla för allmänheten.

De andra åtgärder som föreslogs och beslutades av riksdagen var att utvidga möjligheten för riksdagsledamöters möjlighet att närvara och ställa frågor vid bolagsstämmor i bolag där staten var majoritetsägare samt av möjligheten att delta i särskilda informationsmöten med dåvarande koncerner Statsföretag AB och Svenska Varv AB.

Innehållet i den årliga skrivelsen som regeringen överlämnar har under åren utvecklats och förändrats i flera avseenden. Sedan 1999 gäller att regeringen i sin årliga skrivelse överlämnar den verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande som upprättas varje år.

Den årliga skrivelsen till riksdagen omfattas av den allmänna motionsrätten. Näringsutskottet samordnar behandlingen av skrivelsen och inkomna motioner och avger ett särskilt betänkande med förslag till kammarens beslut. Om Riksrevisionen, som lyder under

¹⁰ Prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

riksdagen, har genomfört granskningar av de statliga bolagen under året kan även sådana rapporter behandlas i detta sammanhang.

De frågor som behandlas i samband med den årliga skrivelsen eller under den allmänna motionstiden rör flera områden eller aspekter på det statliga företagen. Vanligen behandlas mer principiella frågor som till exempel motiv för fortsatt ägande eller utförsäljning av hela eller delar av företag. Även bolagens roll och syfte i förhållande till andra politiska frågor kan behandlas. Mer sällan behandlas frågor som rör regeringens förvaltning av de statligt ägda bolagen. Det har dock förekommit granskningar av Riksrevisionen av regeringens hantering av vissa enskilda frågor.

Extern rapportering

Vid sidan av den information som riksdagen får genom regeringens årliga redogörelse för de statliga bolagen finns den information och rapportering som bolagen själva ansvarar för. Kraven på den externa rapporteringen har ökat under åren. Regeringen har som ovan nämnts utformat särskilda riktlinjer för bolagens rapportering.

Budgetpropositionen

De statliga bolagen och de frågor som rör regeringens förvaltning behandlas i budgetpropositionen främst under utgiftsområde 24 Näringsliv, under rubriken Vissa frågor angående förvaltningen av statliga ägda företag. Vissa frågor som rör statliga bolag och deras verksamhet kan även behandlas under andra utgiftsområden i budgetpropositionen.

Redogörelsen i budgetpropositionen har fokus på frågor i förvaltningen av bolagen som kräver riksdagens godkännande. Detta kan gälla ett förslag till bemyndigande från riksdagen att kunna agera i en viss fråga som ägare, till exempel ett bemyndigande att verkställa en försäljning. Det kan också gälla förslag till ändrat uppdrag eller mål för ett bolag. Under senare år har regeringen redovisat resultaten av de förändringar i ägandet som gjorts med hänsyn till tidigare bemyndiganden, och redovisar även vissa bedömningar med avseende på den genomgång av bolag som sker.

Under det framåtriktade avsnittet Politikens inriktning redovisar regeringen prioriteringar för hela utgiftsområdet. När det gäller förvaltningen av de statligt ägda bolagen redovisas här den övergripande inriktningen av regeringens förvaltning av bolagen.

Slutligen behandlas i budgetförslaget förslag till anslag, som till exempel kan röra förslag till medel för en kapitalinsats i ett bolag. Det finns också ett särskilt anslag 1:18 Kostnader för omstrukturering och genomlysning av statligt ägda företag m.m. på drygt 40 miljoner kronor, som används för externt stöd i samband med försäljningar, rådgivning och utarbetandet av verksamhetsberättelsen.

3.2.4 Former för riksdagens insyn och granskning av förvaltningen

Riksrevisionen

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten.¹¹ Granskningen omfattar regeringen, Regeringskansliet, domstolar, och statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Den omfattar även verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen, verksamhet vid Kungliga Slottsstaten och kungliga Djurgårdens Förvaltning, statliga bolag och stiftelser och annan verksamhet som bedrivs med stöd av statliga medel. Riksrevisionens granskningar avser dels årlig revision, som är granskningar av årsredovisningar, dels effektivitetsrevision som avser granskningar av effektivitet, resursutnyttjande och måluppfyllelse inom olika områden av statlig verksamhet.¹²

Riksrevisionens verksamhet leds av riksrevisorerna som utses av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar om granskningsområden. För samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet finns ett parlamentariskt råd.¹³

Riksrevisionen rapporterar till riksdagen samt till regeringen vad avser den årliga revisionen av myndigheternas årsredovisningar. De viktigaste iakttagelserna från den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen redovisas i en årlig rapport som lämnas till riksdagen.

¹¹ 13 kap. 7 regeringsformen

¹² Lag 2002: 1022 om revision av statlig verksamhet m.m.

¹³ Lag 2002:1023 med instruktion för Riksrevisionen

Granskning av statligt ägda aktiebolag sker i första hand genom att effektivitetsrevision. Sådana granskningar har bland annat rört enskilda bolag eller verksamheter eller särskilda frågor som rört regeringens förvaltning av bolagen. Riksrevisionen har härutöver möjlighet att förordna revisorer, s.k. förordnanderevision, i aktiebolag (och stiftelser) om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel, genom avtal eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.¹⁴ Bestämmande inflytande i ett aktiebolag anses enligt ett beslut av riksrevisorerna föreligga när staten äger minst 50 procent av aktiebolaget eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande. För år 2011 omfattades sex statliga bolag av förordnanderevision.

Möjligheten att förordna revisor utgör ett komplement till effektivitetsrevisionen. Förordnanderevisionen ska användas främst för förberedande granskning inför en effektivitetsrevision eller som ett verktyg för uppföljning av en utförd och avrapporterad granskning. Förordnanderevision bedrivs i regel inte parallellt med en pågående effektivitetsgranskning.

Konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet utgör liksom Riksrevisionen en del av riksdagens kontrollmakt. Konstitutionsutskottet granskar avser statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.¹⁵ Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokoll över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till ärendena.

Sådana granskningar har vid några tillfällen behandlat frågor som rör regeringens förvaltning av statligt ägda bolag och handläggningen av ärenden med anknytning till detta.

Andra former för insyn och information

Riksdagsledamöter har som ovan framgått möjlighet att närvara vid bolagsstämmor i aktiebolag där staten har bestämmande inflytande (se avsnitt 3.2.2). Härutöver gäller att riksdagens utskott har

¹⁴ 9 kap. 8 § aktiebolagslagen (2005:551)

¹⁵ 13 kap. 1 § regeringsformen

möjlighet att kalla företrädare för de statligt ägda bolagen för information och insyn i bolagens verksamhet.

3.3 Internationella riktlinjer och ramar

3.3.1 OECD

Den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD har genomfört flera studier som gällt statligt ägda bolag. Mot bakgrund av att statligt ägda bolag fortfarande har en viktig roll i ländernas ekonomier, och dessutom ofta förekommande i viktiga samhällsfunktioner och infrastruktur, har styrningen av de statligt ägda bolagen betraktats som ett viktigt område. Samtidigt saknades länge internationella jämförelser och riktlinjer som stöd för ländernas utövande av äganderollen och styrningen av bolagen. Som resultat av ett gemensamt utvecklingsarbete publicerades 2005 en rapport med riktlinjer för bolagsstyrningen av statligt ägda bolag.¹⁶

OECD:s riktlinjer för bolagsstyrningen av statligt ägda bolag syftar således till att etablera en ”best practice” och ger rekommendationer för hanteringen och styrningen av statligt ägda bolag. Riktlinjerna har i första hand inriktning på statligt ägda bolag som verkar på kommersiella villkor i konkurrens med privata företag. De uppges dock kunna vara vägledande för förvaltningen av icke-kommersiella bolag med sektorsspecifika mål.

Riktlinjerna omfattar följande områden och rekommendationer.

Rättsligt ramverk

Utgångspunkten är att statligt ägda bolag ska agera på lika villkor och inom samma rättsliga ramverk som privata bolag med vilka de konkurrerar. Det rekommenderas därför att statens ägarfunktion särskiljs från andra statliga uppgifter som skulle kunna påverka konkurrensförhållandena, i synnerhet om det gäller marknadsregleringar. Det ska vidare klargöras inom vilka ramar de statligt ägda bolagen agerar. Åtaganden för bolagen som ligger utöver en grundläggande nivå ska tydliggöras och regleras i särskild ordning.

¹⁶ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2005), se även andra rapporter m.m. på [www.oecd.org/Corporate Governance](http://www.oecd.org/Corporate%20Governance).

Statligt ägda bolag ska inte undantas från generella lagar och regleringar.

Statens ägarroll

Staten ska agera som en välinformerad och aktiv ägare. Regeringen bör utarbeta en ägarpolicy som klargör de övergripande målen för staten som ägare och hur policyn ska genomföras. Ägarpolicyn bör även klargöra eventuella prioriteringar eller avvägningar mellan olika mål. Regeringen ska inte vara involverad i den löpande förvaltningen av bolagens verksamhet utan låta bolagets styrelse ansvara för detta. Utövandet av ägarfunktionen ska vara tydligt utpekad i den statliga förvaltningen. Det rekommenderas att ägarutövandet samordnas eller helst centraliseras i organisationen. I utövandet av ägarfunktionen ingår att representera ägaren på bolagstämman, etablera en strukturerad nomineringsprocess och upprätta ett rapporteringssystem som möjliggör en regelbunden uppföljning och bedömning av bolagens prestationer.

Lika behandling av samtliga aktieägare

I de fall ett bolag har flera ägare ska säkerställas att samtliga ägare behandlas lika. Bolag med statligt ägande ska iakttä en hög grad av öppenhet mot samtliga aktieägare. Minoritetsägares deltagande i möten mellan aktieägare ska underlättas.

Relationer med intressenter

Statligt ägda bolag ska beakta och visa respekt för intressenternas rättigheter. Staten ska i sin ägarutövning verka för att bolagen etablerar en bred kommunikation med intressenter och kräva rapportering om detta.

Öppenhet och information

Statligt ägda företag ska iakttä en hög standard i fråga om öppenhet och tillgängliggörandet av information som rör de statligt ägda bolagens verksamhet. Den samordnande eller centraliserade ägarfunk-

tionen bör utveckla formerna för en samlad rapportering och årligen publicera sammanställda rapporter om bolagen. Bolag med statligt ägande bör underställas samma krav på revision och information som noterade bolag. Informationen om bolagen bör bland annat innehålla en redovisning av bolagets mål och måluppfyllnad, information om bolagets ägarstruktur, eventuellt stöd eller garantier från staten.

Styrelsernas ansvar

Styrelserna i statligt ägda bolag ska ha nödvändiga befogenheter och mandat, kompetens och objektivitet för att kunna fullgöra sina uppgifter. De ska agera med integritet och hållas ansvariga för sina handlingar. Styrelserna är ansvariga för bolagets verksamhet och ska ha som uppgift att övervaka bolagets förvaltning och ge strategisk vägledning med utgångspunkt i de mål som regeringen och dess ägarfunktion lagt fast. Styrelserna ska ha möjlighet att tillsätta och avsätta bolagets verkställande direktör. En årlig intern utvärdering bör göras av styrelsens arbete.

3.3.2 EU

De ramar och regler som följer av Sveriges EU-medlemskap rör bland annat regler och rapportering avseende statligt stöd samt regler som rör konkurrensförhållanden, det s.k. transparensdirektivet m.m.

3.4 Förvaltningsorganisationen i Regeringskansliet

3.4.1 Inledning

Som framgick ovan har Regeringskansliets organisation för förvaltningen av statliga bolag sedan mitten av 1990-talet i ökad grad samordnats och koncentrerats till särskilda funktioner. I samband med att ett nytt sammanslaget Näringsdepartement inrättades 1999, bildades en ny enhet för statligt ägande till vilken förvaltningen av flera bolag fördes. Syftet med förändringen var att samordna och professionalisera förvaltningen. Resurserna förstärktes och en tydlig inriktning fanns på att rekrytera kompetens

och kunnande från det privata näringslivet. I samband med regeringsombildningen hösten 2010 beslutades att enheten för statligt ägande skulle flyttas till Finansdepartementet.

Utöver denna centrala ägarfunktion ansvarar även andra departement för förvaltningen av statligt ägda bolag. Dessa är Näringsdepartementet, Socialdepartementet, Kulturdepartementet samt i mindre omfattning Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet, Utrikesdepartementet samt Miljödepartementet.

Någon formellt fastställd riktlinje för gränsdragningen finns inte utan ansvarsfördelningen avgörs från fall till fall. De bolag som förvaltas av andra departement än Finansdepartementet är dock som regel bolag med tydliga samhällsuppdrag eller sektorsspecifika uppdrag, som ofta också till viss del är anslagsfinansierade. Nedan redogörs för förvaltningsorganisation och arbetsformer i de departement som hanterar flertalet av bolagen med statligt ägande.

3.4.2 Finansdepartementet

Finansdepartementets ägarfunktion förvaltar 34 av de nära 60 bolagen med statligt ägande. Bolagen utgörs till stor del av större och värdemässigt betydelsefulla bolag som verkar på marknadsmässiga villkor inklusive de börsnoterade bolagen. Bland bolagen finns emellertid också bolag med samhällsuppdrag, helt eller delvis, t.ex. Samhall och SOS Alarm.

Förvaltningen av bolagen sker med utgångspunkt i de ramar och utgångspunkter som framgår av Statens ägarpolicy. Styrningen av bolagen sker i första hand inte genom ägardirektiv (ägaravisningar). Ägardirektiv används i princip endast i de fall om ett bolag har samhällsuppdrag, erhåller statligt stöd, befinner sig i omstrukturering eller omreglering samt vid avregleringar eller andra väsentliga förändringar. I stället betonas styrelsens ansvar för verksamheten. Stor vikt läggs därför vid styrelsenomineringsarbetet. Som stöd för styrelsens uppdrag överlämnas vid bolagens årsstämma en pärm med samlade beslut och riktlinjer för bolagen, med bl.a. sammanställningar av riksdagsbeslut.

Den tidigare enheten för statligt ägande i Finansdepartementet har nyligen delats upp i två enheter inom avdelningen för kommuner och statligt ägande (Fi/KSÄ): en enhet för statlig bolagsförvaltning och en enhet för bolagsanalys och ägarstyrning. Enheterna har tillsammans en organisation och bemanning bestående av ett antal för-

valtare och analytiker samt specialister inom affärsjuridik, finansiering och styrelsenominering. För varje bolag finns en bolagsgrupp eller team bestående av förvaltare och analytiker. Den fasta bemanningen uppgår till cirka 24 personer.

En bolagsförvaltare har till uppgift att följa bolagets utveckling, ofta också genom att själv sitta med i styrelsen för bolaget. Stor vikt läggs vid att inom ramen för det av riksdagen beslutade uppdraget utveckla bolagens verksamhet. Till uppgifterna hör också att verka för att bolaget följer svensk kod för bolagsstyrning, policys och riktlinjer, vidare fastställande och uppföljning av ekonomiska mål för avkastning, soliditet m.m. samt utdelningar. I dessa frågor arbetar man gemensamt med bolagets ledning. Generellt eftersträvas i förvaltningen en klar linje mellan reglering och bolagsstyrning.

Löpande kontakter med bolagen sker i första hand genom bolagsförvaltaren. Kontakter med bolagen sker också direkt mellan bolag och statsråd eller statssekreterare. Frekvensen i kontakterna varierar mellan bolagen. Särskilda uppföljningsmöten hålls regelbundet. Tjänstemän på enheterna kan vara ledamöter i de statliga bolagen, vilket bland annat syftar till att underlätta kontakter och information mellan ägare och bolag. Bolagsförvaltarna på Finansdepartementet rekryteras i huvudsak externt och har bakgrund från näringslivet, t.ex. från bank, finansanalys, investmentbank, revision, managementkonsult, controller med både branschkompetens och kompetens inom bolagsförvaltning.

Som stöd för enhetens arbete, i synnerhet vid försäljningar, anlitas externa konsulter. Beloppen varierar mellan åren. År 2010 uppgick externa tjänster till 33 miljoner kronor och år 2009 till 53 miljoner kronor.

Finansdepartementets enheter för statlig bolagsförvaltning respektive analys rapporterar till det statsråd som inom regeringen har ett särskilt ansvar för att samordna ärenden som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik. I uppgifterna ingår därför att ha en samordnande eller stödjande roll för arbetet med ägarfrågor i andra departement. Utöver framtagandet av policydokument och riktlinjer, samt ansvaret för den årliga verksamhetsberättelsen för statliga bolag, handlar det om stöd och samråd till departementen i frågor som rör styrningen av bolagen och i samband med styrelsenomineringar.

3.4.3 Några andra departement med ansvar för statliga bolag

Näringsdepartementet

Näringsdepartementet förvaltar bolag inom transport- och infrastrukturområdet samt inom näringslivsområdet, sammanlagt nio bolag. Bolagen inom transport- och infrastrukturområdet är Arlandabanan Infrastruktur AB, Botniabanan AB, Svedab och Sweroad AB, och inom näringslivsområdet ALMI Företagspartner AB, V.S. Visit Sweden AB, Inlandsinnovation AB och Innovationsbron AB.¹⁷ Näringsdepartementet ansvarar också för stiftelserna Industrifonden och Norrlandsfonden.

Styrningen av bolagen sker dels via bolagsordningen men också med särskilda ägaranvisningar. Ägaranvisningar kan för näringslivsinriktade bolag styra samhällsuppdraget och precisera verksamhetens mål, vissa ekonomiska mål, återrapporteringskrav m.m. Ägaranvisningar är årliga och beslutas vid bolagets årsstämma. För bolag med infrastrukturförvaltande uppgifter finns i stället för ägaranvisningar särskilda avtal som reglerar uppdrag och uppgifter.

Bolagens verksamhet och styrning betraktas som en viktig del av politikens genomförande. Möten för avstämning och uppföljning med bolagen äger rum cirka 1–2 gånger per år. Härutöver sker regelbundna kontakter mellan bolagens ledning och de tjänstemän som ansvarar för bolagets förvaltning.

Förvaltningen av bolagen ligger på sakområdesansvariga enheter på departementet. För varje bolag finns en särskild tjänsteman, bolagsförvaltare, som ansvarar för handläggning och kontakter med bolaget. Sammantaget finns en förvaltare för infrastrukturbolagen, en för ALMI och en för Visit Sweden. Förvaltarna har till viss del även andra arbetsuppgifter. Näringsdepartementet tillämpar modellen att på tjänstemannanivå vara representerade i bolagens styrelser. För att särskilja rollerna får den tjänsteman som sitter som styrelseledamot inte själv handlägga ärenden som rör samma bolag.

Styrningen av bolagen samordnas med Fi/KSÄ genom gemensam beredning eller direkta kontakter. Det finns också behov av samordning i frågor där båda departementen har gemensamt ansvar, t.ex. inom transportområdet.

¹⁷ Vissa bolag inom transportområdet förvaltas av Fi/KSÄ, t.ex. SAS, SJ och Green Cargo.

Socialdepartementet

Socialdepartementet ansvarar för Systembolaget AB och för två bolag inom apoteksområdet, Apotekens Service AB och Apoteket Produktion & Laboratorier AB (APL). Härutöver, som följd av att vissa förvaltningsfrågor m.fl. områden förts över till Socialdepartementet, förvaltar departementet även Statens Bostadsomvandling AB och Swedesurvey AB.

Systembolaget styrs genom bestämmelser i bolagsordningen, genom ägardirektiv och genom ett särskilt avtal som regleras vissa frågor mellan staten och bolaget. Systembolagets uppgifter regleras också i alkohollagen (2010:1622). En balans eftersträvas mellan sakpolitiska och ekonomiska mål för bolagen. De ekonomiska målen är viktiga, men är mer av en restriktion än ett mål i sig.

Styrningen av Systembolaget präglas av ett tydligt alkoholpolitiskt perspektiv. Möten mellan statssekreterare och Systembolagets ordförande och ansvarig bolagsförvaltare äger rum en gång i månaden. Mötena dokumenteras och registreras i departementet. I samband med revision hålls särskilda revisionsmöten med bolagets revisorer och revisorer från Riksrevisionen.

APL och Apotekens Service har särskilda ägaranvisningar och bestämmelser i bolagsordningen som styr bolagens uppdrag. Härutöver finns reglering i sektorslagstiftningen. Ägardialog med bolagen äger rum fyra till fem gånger per år samt vid behov. Mötena dokumenteras och registreras i departementet. I samband med revision hålls särskilda möten med bolagets revisorer.

För förvaltningen av Systembolaget finns en handläggare, som utöver bolagsförvaltning även har andra uppgifter. För förvaltningen av APL och Apotekens Service AB finns en handläggare, som även den har andra uppgifter. I uppgiften som förvaltare ingår att sköta dialogen med bolaget, medverka vid möten med bolaget, hålla i nomineringsprocessen och att följa bolagets verksamhet. Fokus ligger på att strategiskt övervaka överensstämmelse med ägardirektiven, utan att "lägga sig i" bolagets operativa verksamhet. En bolagsförvaltare sitter inte i bolagets styrelse.

Rekrytering av bolagsförvaltare sker i första hand internt. Personen ska gärna vara jurist eller ha företagsekonomisk kompetens eller erfarenhet av förvaltning av bolag. Resurser som stöd finns även i gemensamma funktioner i departementet för t.ex. juridiska frågor. Allmänt eftersträvar departementet att skilja

mellan regleringen av ett område och verksamhet och förvaltning av bolag inom området.

Samråd med Fi/KSÄ sker genom löpande kontakter eller i samband med gemensam beredning av någon bolags- eller ägarfråga.

Kulturdepartementet

Kulturdepartementet förvaltar Kungliga Operan AB, Kungliga Dramatiska Teatern AB och Voksenåsen A/S. Styrningen av Operan och Dramaten sker genom bolagsordningen och genom särskilda riktlinjer som årligen beslutas av regeringen. Operan och Dramaten får årliga bidrag via statsbudgeten för verksamheten. De årliga riktlinjerna liknar i hög grad de regleringsbrev som utfärdas för statliga myndigheter och innehåller mål och riktlinjer för verksamheten, återrapporteringskrav, vissa uppdrag samt anvisningar för rapportering.

Kulturdepartementet har en löpande dialog med bolagen. Det handlar här i första hand om information och om att försöka stödja deras verksamhet i olika avseenden.

Även Voksenåsen får särskilda årliga riktlinjer av regeringen och ett årligt ekonomiskt bidrag för.

Återrapportering från bolagen sker genom årsredovisning och delårsrapporter två gånger per år. Ett årligt dialogmöte genomförs på enhetschefsnivå och ibland med medverkan från den politiska nivån.

En handläggare har ansvar för både Operan och Dramaten, men denna handläggare har även andra ansvarsområden. Kompetenskravet är att handläggaren utöver sakkunskap ska ha lång erfarenhet av myndighetsstyrning. Man menar att bolagsstyrningen egentligen inte är så annorlunda än styrningen av myndigheterna. Tvärtom framhålls fördelar med bolagsformen, genom att bolagens styrelser har bred kompetens och självständigt ansvar.

Beredningsformerna inom Regeringskansliet är snarlika andra regeringsbeslut med gemensam beredning m.m. De frågor som samordnas styrningen med Fi/KSÄ gäller styrelsetillsättningar och eventuella ändringar i bolagsordningarna.

3.4.4 Nuvarande kostnader för förvaltningen

Statens förvaltningskostnader för bolag med statligt ägande består dels av interna kostnader i Regeringskansliet som finansieras med anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., dels av externt köpta tjänster och utredningar som finansieras med anslaget 1:20 Kostnader för omstrukturering och genomlysning av statligt ägda företag m.m.

De interna kostnaderna omfattar huvudsakligen lönekostnader men också andra löpande kostnader som resor och andra omkostnader. Köpta tjänster innefattar främst arvoden inom finansiell, ekonomisk och juridisk rådgivning m.m.

I den årliga verksamhetsberättelsen redovisas kostnaderna för ägarförvaltningen i Regeringskansliet. Av denna redovisning framgår emellertid inte hur stora de sammanlagda interna kostnaderna är i Regeringskansliet. Kostnader redovisas bara för enheten för statligt ägande vid Finansdepartementet (tidigare Näringsdepartementet). Förvaltningskostnaderna för de bolag som förvaltas av andra departement redovisas inte i verksamhetsberättelsen eftersom dessa kostnader inte är lika lätt urskiljbara genom att tjänstemän också har andra arbetsuppgifter vid sidan av ägarförvaltningen.

För att få en uppfattning om storleken på de totala interna kostnaderna i Regeringskansliet har utredningen dels gjort en förfrågan till berörda departement, dels gjort en egen skattning av kostnaderna utifrån en enkel beräkningsmodell.¹⁸

Under perioden 2007–2010 har förvaltningskostnaderna utvecklats på följande sätt:

- De interna kostnaderna i Regeringskansliet har fördubblats från cirka 25 miljoner kronor till strax över 50 miljoner kronor
- Kostnaden för externa tjänster har varierat kraftigt mellan åren från cirka 35 miljoner kronor 2010 till cirka 110 miljoner kronor 2008 beroende på de försäljningar som har genomförts. Den genomsnittliga årliga kostnaden för externa tjänster har varit cirka 65 miljoner kronor.
- den totala förvaltningskostnaden (summan av Regeringskansliets interna kostnader och kostnaderna för externa tjänster) har legat i intervallet 85 – 145 miljoner kronor per år. Den

¹⁸ Skattningen har gjorts genom att dividera kostnaderna för ägarenheten med antalet bolag som enheten förvaltat under de aktuella åren. Kostnaden för de övriga departementens förvaltning har därefter beräknats genom att multiplicera den tidigare beräknade kvoten med antalet bolag.

genomsnittliga totala årliga kostnaden har varit cirka 115 miljoner kronor vilket motsvarar cirka 0,018 procent av förvaltad kapital.

3.5 Sammanfattning och iakttagelser

Det kan konstateras att förvaltningen av statligt ägda bolag har genomgått stora förändringar. Övergripande kan sägas att fokus i ägandeförvaltningen har förskjutits från bolagens operativa verksamhet till deras ekonomiska prestationer och värdeutveckling.

Organisatoriskt har förvaltningen i ökad grad samordnats och samlats till specifika ägarfunktioner. Merparten av bolagen och de värdemässigt största innehaven förvaltas i dag av en särskild ägarfunktion i Regeringskansliet. Förvaltningsformer, kompetens och bemanning inom denna funktion har i flera delar anpassats till kraven på en professionell förvaltning liknande den hos privata ägare.

Förvaltningen av det statliga ägandet och den styrmodell som utvecklats (Statens ägarpolicy) kan sägas ha skett i linje med internationell praxis och framför allt de riktlinjer som OECD utformat. Tillämpningen av en sådan styrmodell, som i första hand avser bolag som verkar på konkurrensmässiga villkor, har haft ambitionen att också omfatta bolag som i första hand har samhällsuppdrag eller icke-kommersiella uppdrag.

I praktiken finns dock vissa skillnader i tillämpningen av den styrmodell som beskrivs i Statens ägarpolicy. Uppdelningen av bolag mellan den centrala ägarenheten i Finansdepartementet och övriga departement avspeglar möjligen de skillnader som finns mellan bolagens uppdrag och förutsättningar. Exempelvis tillämpas ägaranvisningar eller liknande former av styrning för de bolag som sorterar under andra departement än Finansdepartementet. Det finns också skillnader mellan departementen när det gäller frågan om att ha tjänstemän som ledamöter i bolagens styrelser. Dessa frågor har tidigare varit föremål för en intern översyn i Regeringskansliet 2006, se vidare avsnitt 5.5.4.

Det kan konstateras att riksdagen får samlad information om de statliga bolagen och regeringens förvaltning i huvudsak genom den årliga skrivelsen. Sedan ett antal år tillbaka utgörs denna i huvudsak av den verksamhetsberättelse som upprättas årligen. Verksamhetsberättelsen, som har en bredare spridning och syfte, ger dock ingen

närmare information om regeringens ägarförvaltning. Den innehåller heller ingen redogörelse för regeringens bedömning av bolagens samlade prestationer och resultat. Den framåtriktade redovisningen sker i huvudsak i budgetpropositionen.

4 Tidigare former för ägarförvaltning i staten

4.1 Inledning

Förvaltningen av statens ägande av bolag har under några perioder skett i särskilda förvaltningsbolag. I följande avsnitt redovisas bakgrund och erfarenheter av de två förvaltningsbolagen Statsföretag AB och Fortia AB samt några övriga exempel på förvaltnings- eller holdingbolag i staten.

4.2 Statsföretag AB

Statsföretag inrättades 1970 efter förslag från regeringen och riksdagens beslut.¹ Som grund för regeringens förslag låg ett betänkande från en utredning som regeringen tillsatt 1968 med uppgift att föreslå inriktningen av den långsiktiga vidareutvecklingen av affärsverken och de statliga bolagen och pröva formerna för organiserat samarbete mellan olika företag, den s.k. företagsdelegationen.

Den statliga företagsverksamheten var vid denna tid omfattande. En väl fungerande statlig företagssektor skulle bidra till uppfyllandet av ekonomiska och näringspolitiska mål för att stimulera sysselsättning, utveckling i regionerna samt teknisk utveckling.

Problemet var den bristande samordningen. Den statliga företagsverksamheten bedrevs i olika företagsformer, vilket ansågs försvåra samordningen. Förutom ett 40-tal aktiebolag fanns affärsverken, som i juridisk mening var myndigheter men med större frihet i ekonomiska frågor. Aktiebolagen och affärsverken i sin tur hade underliggande bolag. Ett ytterligare problem var den organisatoriska splittringen på ägarnivå. De statliga affärsverken och bolagen sorterades under sju olika departement. Målen för den statliga före-

¹ Prop. 1969:121, SU 168, rskr 381.

tagsverksamheten var heller inte samordnade och entydigt formulerade. Beslutsformerna varierade och resultaten av verksamheten var svår att bedöma.

Den övergripande målsättningen för förvaltningsbolaget formulerades som "att under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion". Samtidigt framhölls att de statliga företagen skulle ha ett särskilt ansvar att ta hänsyn till samhällsintressen vid val mellan olika produktions- och lokaliseringsalternativ.

Förvaltningsföretaget skulle överta och förvalta statens ägarintressen i flertalet statsägda aktiebolag och därmed utgöra moderbolag i en koncern med ingående bolag som dotterbolag. Förvaltningsföretagets uppgifter var följande:

- att utifrån angivna mål för dess egen verksamhet ange målen för de i gruppen ingående företagen inom ramen för vad statsmakterna beslutat,
- att tillsätta styrelse i företagen,
- att underlätta för företagen att skaffa resurser för verksamheten,
- att följa företagets planering och kontrollera att uppställda mål infrias samt att vidta korrigerande åtgärder vid bristande måluppfyllelse.

Förvaltningsbolaget skulle ha ansvar för den översiktliga planeringen i stort, dvs. i frågor som rör investeringar innebärande en utvidgning eller utveckling av redan pågående verksamhet. Förvaltningsföretaget skulle också medverka i koncernens kapitalanskaffning, dels genom att teckna aktier i dotterbolag vid nyemission, dels genom att underlätta dotterbolagens upplåning. Andra uppgifter skulle vara att stimulera utveckling, rationalisering och arbetsfördelning inom den statliga sektorn. Det betonades att förvaltningsbolaget inte skulle ta över ansvaret för den löpande verksamheten vid företagen.

Utgångspunkten var att det stora flertalet av de statligt ägda bolagen skulle överföras till förvaltningsbolaget. I första hand gällde detta de bolag som hörde till industridepartementet. Även bolag under andra departement föreslogs dock föras till förvaltningsbolaget. Undantag gjordes för kreditinstitutet, vars verksamhet ansågs vara speciell och inte passa in i koncernen. Detta gällde även de s.k. fiskala bolagen, dvs. Systembolaget AB, Svenska Penninglotteriet AB och AB Tjänst. Vissa bolag under kommunikationsdepartementet

ansågs heller inte passa in utan skulle av transportpolitiska skäl fortsatt handläggas av departementet.

De bolag som valdes ut att ingå i förvaltningsbolaget var sammanlagt 20 och var följande: Allmänna Bevaknings AB, AB Allmänna Förlaget, BS-Konsult AB, AB Ceaverken, Kalmar Verkstads AB, Karlskronavarvet AB, Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB), Norrbottens Järnverk AB (NJA), AB Oljetransit, AB Statens Skogsindustrier (Assi), AB Statsgruvor, AB Svensk Torvförädling, Svenska Industrietablerings AB (SVETAB), Svenska Lagerhus, AB, Svenska Reproduktion AB (SRA), Svenska Skifferolja AB, Svenska Tobaks AB, Svenska Utvecklings AB, Svenska Centrala Restaurang AB och Uddevallavarvet AB. Det samlade värdet av dessa bolag värderades till knappt 2 700 miljoner kronor.

Statsföretag AB, moderbolaget, leddes av en styrelse bestående av åtta ordinarie ledamöter inkl. ordförande och VD, samt två suppleanter. Som styrelseordförande satt inledningsvis statssekreteraren från industridepartementet. Vid starten 1970 var ca 19 personer anställda i bolaget.

Statsföretag AB med statsföretagsgruppen sorterade under industridepartementet. I förhållande till departementet framhölls att bolagsformen erbjöd fördelar. Företagsfrågornas karaktär, menade man, skiljer sig från de i departementet vanligen förekommande. Behov finns av specialist- och servicefunktioner som inte bedömdes som lämpliga att ha på ett departement. Inrättandet av ett förvaltningsbolag skulle vidare bidra till en tydligare åtskillnad mellan politiska beslut och beslut av verkställande karaktär, vilket framhölls ligga i linje med svensk förvaltningstradition.

Utveckling över tid

Statsföretag AB kom redan från starten att möta stora utmaningar. De 22 företag som Statsföretag övertog beskrivs som "heterogena" och uppvisade stora skillnader i inriktning, utveckling och finansiell styrka. Där fanns några mycket stora företag, t.ex. LKAB, ASSI, som inledningsvis hade god lönsamhet. Men där fanns också företag med betydande förluster samt flera mindre företag som befann sig i ett uppbyggnadsskede.

Under 1970-talet uppstod flera ekonomiska och strukturella kriser inom svensk ekonomi och näringsliv. Förutom uppgiften att bygga upp och konsolidera verksamheten inom koncernen fick Statsföre-

tag relativt omgående nya uppgifter och uppdrag att aktivt medverka i de akuta kriser som uppkom inom flera sektorer som svensk varvsindustri, gruvindustri, textilindustri m.m. Som följd av övertagandet av företag med ekonomiska och strukturella problem blev verksamheten förlusttyngd. Ägaren – staten – fick skjuta till ytterligare medel för att täcka underskott och kompensera för olika insatser.² Viljan att politiskt styra eller agera via Statsföretag AB ledde till att det kunde uppstå konflikter mellan ledningen för Statsföretag och departementet om målen för verksamheten.

År 1982 togs initiativ till en omstrukturering av Statsföretag. Företagsgruppen bedömdes ha blivit för stor och svårstyrd och behövde dessutom rekonstrueras finansiellt på grund av de stora underskotten i flera av de större bolagen och i koncernen som helhet. Förlusten i moderbolaget uppgick 1982 till 1,6 miljarder kronor. En organisatorisk uppdelning föreslogs som innebar att LKAB, ASSI, SSAB, NJA och Svenska Petroleum skulle förvärvas av staten. LKAB, SSAB och NJA skulle förvaltas separat direkt under industridepartementet med NJA som moderbolag. ASSI skulle samordnas med övriga statliga skogsengagemang, och Svenska Petroleum förvaltas av Vattenfall.³

Vidare föreslogs nya mål och riktlinjer för Statsföretagsgruppen. De nya målen innebar en ökad betoning på lönsamhet. Efter rekonstruktionen och konsolideringen av Statsföretag skulle målet vara att uppnå en lönsamhet som medgav en tillfredsställande avkastning på ägarkapitalet. På sikt skulle avkastningskravet anpassas till vad som gällde för enskilt ägda företag. Samtidigt skulle Statsföretag vara ett instrument i regeringens näringspolitiska planering. Det skulle vidare tydliggöras att åtaganden som inte var företagsekonomiskt motiverade skulle regleras genom särskilda avtal.

De nya övergripande riktlinjerna för styrningen av de statliga bolagen kom att ligga fast i många år. Det statliga ägarengagemanget minskade successivt under 1980-talet och flera bolag börsintroducerades. Procordia AB, som inledningsvis utgjordes av de delar som låg kvar i Statsföretag efter rekonstruktionen 1982, börsintroducerades 1987.

² Prop. 1981/82:125, bet. 1981/82: NU 53, rskr 1981/82:405.

³ Prop. 1982/83, bet. 1982/83: NU 25, rskr 1982/83: 105.

4.3 Fortia AB

Förslaget att inrätta ett förvaltningsbolag lades fram i en proposition våren 1990 om vissa näringspolitiska frågor.⁴ Flera åtgärder redovisades och föreslogs med syfte att främja näringslivets utveckling och en ökad ekonomisk tillväxt.

De överväganden och åtgärder som redovisades hade bland annat sin grund i en tidigare utredning som hade sett över ägandestrukturen i Sverige och föreslagit åtgärder som breddade ägandet i samhället.⁵

Förvaltningsbolaget skulle skapa förutsättning för ett effektivt statligt ägarengagemang i de enskilda bolagens utveckling och för medverkan i eventuell samverkan och strukturering över företagsgränserna. Ägarfunktion skulle bedrivas på effektivast möjliga sätt.

Förvaltningsbolaget skulle vara ett helägd förvaltningsaktiebolag med inriktning att verka som ett investmentbolag. Bolagets uppgift var att förvalta aktier, värdepapper och annan lös egendom. Förvaltningen skulle vara aktiv och inriktas långsiktiga satsningar i svenska industri- och tjänsteföretag. Som förebild framhölls de förvaltnings- och investmentbolag på den svenska aktiemarknaden som man menade hade uppvisat en långsiktig industriell ägarrelation till de företag man placerat sitt kapital i. Regeringen föreslog inga närmare riktlinjer/inriktning av förvaltningsbolagets verksamhet. Huvudansvaret för den framtida placeringspolitiken och skulle åvila förvaltningsbolagets styrelse och ledning.

Det betonades att en helt avgörande förutsättning för utvecklingen i statliga liksom i andra företag var en långsiktig lönsamhet. Här kan man kanske läsa in en markering mot tidigare Statsföretag. Bristande lönsamhet som måste kompenseras med löpande förlusttäckning över statsbudgeten är ingen grund för företagsutveckling, framhöll regeringen. Förvaltningsbolaget förväntas också kunna ge avkastning på insatt ägarkapital, på sikt i nivå med andra liknande investmentbolag.

För att förvaltningsbolaget skulle ha tillräckliga ekonomiska resurser för sin uppgift skulle man kunna utnyttja de finansiella instrument som fanns på kapitalmarknaden. Bland annat skulle företaget kunna ge ut konvertibla förlagslån.

Till förvaltningsbolaget föreslogs staten föra över aktier i ett antal konkurrensutsatta företag varav flera var större hel- och delägda

⁴ Prop. 1989/90:99, bet. 1989/90:NU35, rskr. 1989/90:249.

⁵ Ägande och inflytande i svenskt näringsliv (SOU 1988:38).

industrikoncerner. Dessa var Celsius Industrier AB, FFV AB (i samma prop föreslogs ombildande till AB), Luossavaara- Kiirunavaara AB (LKAB), NcB AB, Procordia AB, AB Statens Skogsindustrier (ASSI), SSAB Svenskt Stål, Sveriges Geologiska AB (SGAB), Cementa AB samt SIB-Invest AB. Det samlade marknadsvärdet beräknades uppgå till cirka 27 miljarder kronor.

Även aktier i andra konkurrensutsatta företag skulle senare kunna prövas för överföring till förvaltningsbolaget med bakgrund i såväl de enskilda företagens situation, syftet med statens ägarengagemang som de erfarenheter man successivt får av den nya förvaltningsformen.

De bolag som inte ansågs lämpliga att lägga i förvaltningsbolaget var kreditaktiebolag, aktiebolag med monopolrättigheter, affärsverken (7) samt företag med speciella uppdrag av a) social eller kulturell karaktär, b) med utvecklings- eller avvecklingsverksamhet eller c) med prövnings- eller skyddsfrågor.

Förvaltningsbolaget Fortia AB leddes av en styrelse bestående av sex ledamöter. Styrelsens ordförande rekryterades från näringslivet. Den verkställande ledningen hämtades ur industridepartementet: VD blev en tidigare statssekreterare och vice VD tidigare ansvarigt departementsråd för statliga bolag.

Utveckling över tid

Inrättandet av Fortia beslutades i maj 1990. Riksdagsbehandlingen visade dock på stora skillnader i synen på det statliga företaget. I linje med en tidigare samlingsmotion från de borgerliga partierna (m, fp, c) motsatte sig oppositionspartierna inrättandet av ett förvaltningsbolag med motivet att detta skulle försvåra en senare försäljning av de statliga bolagen. Efter regeringsskiftet hösten 1991 lade den nytilträdde borgerliga regeringen redan i november en proposition med förslag om att dels sälja aktier i 35 helt eller delvis statsägda företag, bland dem de bolag som ingick i Fortia, dels att avveckla Fortia. Riksdagen beslutade i december 1991 i enlighet med regeringens förslag. Den 1 januari 1992 trädde Fortia i frivillig likvidation.⁶

Fortias livslängd blev därför kort och några mer långtgående slutsatser kan kanske inte dras. Till skillnad mot tidigare Statsföretag förvaltade Fortia aktier i framför allt större bolag. Ett problem som

⁶ Prop. 1991/92:69, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92.

uppges ha uppkommit i verksamheten var att dessa större bolag hade varit vana att ha direkt kontakt med regeringen och ansvariga i departementet. Genom förvaltningsbolaget hade ett mellanled i beslutskedjan införts, vilket innebar nya krav på kontakter och samarbete mellan regeringen, förvaltningsbolaget och de enskilda bolagens företrädare.

4.4 Andra förvaltningsbolag

Det finns även andra exempel på förvaltningsbolag i staten. Som framgick ovan i avsnitt 4.3 övertog Procordia AB ägaransvaret från för flera av de bolag som tidigare ägdes och förvaltades av Statsföretag AB. När Fortia AB avvecklades övergick förvaltningen av några bolag till Stattum AB, som fungerade som ett förvaltnings- eller holdingbolag under ett antal år. På senare tid kan nämnas det holdingbolag som bildades i samband med avregleringen och omstruktureringen inom apoteksområdet.

Vanligen har denna typ av konstruktioner med särskilda förvaltnings- eller holdingbolag varit en mer tillfällig lösning i samband med någon form av omstrukturering.

4.5 Sammanfattning och iakttagelser

Genomgången visar både skillnader och likheter för förvaltningsbolagen Statsföretag respektive Fortia. Hänsyn måste också tas till skillnader i tid och andra förutsättningar. En gemensam utgångspunkt är att i båda fallen fanns en tydlig näringspolitisk bakgrund och motivbild som grund för ägandet och förvaltningen av de statliga bolagen. Vid båda tillfällena fanns en i grunden positiv syn på möjligheterna för staten som ägare att kunna påverka utvecklingen av näringslivets utveckling.

Gemensamt var också att bildandet av förvaltningsbolag skulle skapa förutsättningar för en effektivare förvaltning. Beslut i frågor som rörde t.ex. kapitaltillskott skulle kunna tas snabbare. Vidare ville man avlasta regeringen och departementen de dagliga operativa uppgifterna. Fokus i förvaltningen skulle ligga på långsiktig utveckling och lönsamhet. Genom en samlad förvaltning skulle också samarbete och effektiviseringar i företagsgruppen kunna tas tillvara och utvecklas. Tydligast var detta givetvis för Statsföretag. På sikt var

målsättningen att förvaltningsbolagen skulle ge god avkastning på ägarkapitalet.

När det gäller vilka bolag som skulle ingå i förvaltningsbolaget kan skillnader noteras. Statsföretag kom att omfatta en stor del av de statligt ägda aktiebolagen vid denna tid, såväl större som mindre. Därtill förvärvades ytterligare bolag genom de uppgifter bolaget fick under strukturkrisen. Den rekonstruktion som gjordes av Statsföretag och företagsgruppen i början av 1980-talet syftade till att reducera antalet företag i koncernen, lyfta ut de mycket stora företagen och att dela upp förvaltningen med utgångspunkt i bransch- inriktning. När Fortia inrättades valde man en annan inriktning. Fortia förvaltade framförallt större konkurrensutsatta företag. Företagsgruppen, portföljen, blev därför något mer homogen även om det fanns skillnader i bolagens ekonomiska styrka. Tanken var dock att successivt kunna utvidga förvaltningsbolagets omfattning.

För både Statsföretag och Fortia märks en problematik som gäller ansvarsfördelning och mandat mellan regeringen och ansvarigt departement och förvaltningsbolaget. För Statsföretag gällde det mål och inriktning, där regeringen själv ville kunna ta politiska initiativ under för att rädda företag i kris. För Fortia var ett problem att uppfattas som ett mellanled mellan regeringen och de förvaltade bolagen. Det kan konstateras att en klar och tydlig rollfördelning är en central frågeställning i en modell med ett externt förvaltningsorgan.

5 Erfarenheter av nuvarande förvaltningsmodell

5.1 Inledning

I detta kapitel redovisas erfarenheter av den statliga ägarförvaltningen och nuvarande förvaltningsorganisation. Redovisningen utgår från intervjuer med berörda funktioner och tjänstemän i Regeringskansliet samt intervjuer med representanter från de statliga bolagen. Vidare redovisas några tidigare utredningar och granskningar som rör den statliga ägarförvaltningen och statliga bolag.

5.2 Regeringen och Regeringskansliet

I utredningsdirektiven framhålls att regeringen eftersträvar en renodling av Regeringskansliet och att uppgifter av operativ eller administrativ karaktär ska flyttas ut från Regeringskansliet. Det framgår vidare att den nuvarande ordningen medför en risk för att regeringen upplevs ha dubbla roller när den agerar både som ägare och som ansvarig för regleringsfrågor. För det tredje pekar direktiven på behoven att anpassa förvaltningen till ökade och förändrade krav i omvärlden.

I de intervjuer och möten med ansvariga tjänstemän i Regeringskansliet som genomförts inom ramen för utredningsarbetet framhålls att det finns flera problem förknippade med att ha förvaltningen i Regeringskansliet och därmed så nära knuten till regeringen.¹ Regeringen och ansvarigt statsråd belastas med ett stort antal frågor som egentligen borde kunna hanteras på verkställande nivå. Det finns också risk för att frågor blir ”politiserade” när förvaltningen ligger nära regeringen. Det framhålls att det kan finnas

¹ Intervjuer har inte genomförts med personer som har eller har haft politiskt ansvar för ägarfrågor i regeringen.

fördelar med en förvaltning som ligger på ”armlängds avstånd” från regeringen.

Ett ytterligare problem som framförs rör resurser och bemanning och gäller främst enheterna för statligt ägande på Finansdepartementet. Förvaltningen, som avser många av de största bolagen, bedöms vara mycket resurskrävande. Det anförs att det finns svårigheter att rekrytera och behålla den särskilda kompetens som behövs för en professionell förvaltning som följd av att lönesättning och villkor måste anpassas till övriga Regeringskansliet.

Det upplevs vidare som komplicerat att hantera bolagsfrågor som kan kräva snabba ställningstaganden i en organisation som Regeringskansliet med de särskilda beredningsformer som där måste beaktas. Det har också kommit att ställas ökade krav på dokumentation och öppenhet i handläggningen av ärenden som rör de statliga bolagen.

De problem i förvaltningen som beskrivs ovan gäller i första hand de bolag som förvaltas av Finansdepartementets ägarfunktion och som i huvudsak verkar på kommersiella grunder. När det gäller de bolag som förvaltas i fackdepartementen framförs inte samma problem. De bolag som det här är fråga om har särskilda samhällsuppdrag eller sektorsspecifika uppgifter. Förvaltningen av dessa bolag förefaller vara mer anpassad eller lik andra förvaltningsuppgifter i departementen och i Regeringskansliet. Det framhålls också att det finns fördelar med en förvaltning med nära koppling till sektorspolitiken för dessa bolag. Resursmässigt finns inte heller samma problembild.

5.3 Bolagens erfarenheter av nuvarande modell

Utredningen har i syfte att få en god bild av den nuvarande ägarstyrningen och förvaltningen låtit utföra intervjuer med styrelseordföranden och verkställande direktörer i sammanlagt 15 statliga bolag.² Härutöver har en hearing med bolagens styrelseordförande och verkställande direktörer som inbjudna genomförts i syfte att diskutera olika frågor kring ägarförvaltningen.

De intervjuer med företrädare för de statligt ägda bolagen som genomfördes utgick från bolagens perspektiv och koncentrerades till följande frågeområden:

² Intervjuerna utfördes av Arkitraven/Trinovo Consluting Group, se bilaga 2.

- Ägarstyrningsprocessen (mål, bolagsordning, ägaranvisningar m.m.).
- Processen i relation till sakfrågorna.
- Beskrivning av konkreta händelser som kan belysa för- och nackdelar med dagens ägarstyrning.
- Förslag till hur ägandet kan vidareutvecklas.

I det följande redovisas de synpunkter som framfördes från de intervjuade.

Förvaltningsorganisationen

I intervjuerna framkommer att bolagsledningarna inte upplever några egentliga problem i kontakterna med ägaren och förvaltningsorganisationen i Regeringskansliet. Kontakterna med ansvariga statsråd eller statssekreterare och departementens tjänstemän upplevs fungera bra. Förvaltningen fungerar väl och det framhålls att förvaltningsorganisationen har blivit alltmer professionaliserad.

Ägarens organisation och eventuella framtida förändringar är generellt ingen fråga som röner något större intresse eller farhågor hos de intervjuade. Hur ägaren vill organisera sig är en fråga för ägaren själv, inte bolagen.

I intervjuerna betonas dock att de problem i ägarstyrningen, som beskrivits ovan, inte i första hand är frågor som kan förväntas lösas genom organisatoriska förändringar.

Ägarstyrningen

De frågeställningar eller problem i statens styrning som ägare av bolagen som togs upp handlade om främst följande områden:

- målkonflikter i styrningen,
- bristande koordination i RK/regeringen,
- passivitet i ägarstyrningen.

När det gäller målkonflikter menade företrädare för vissa bolag att de har mål, uppdrag, eller ägardirektiv som ibland står i konflikt med varandra. Målen kan ibland vara motstridiga. Uttalade samhälleliga eller politiska mål och andra icke uttalade bevekelsegrunder finns också för flera bolag. Problemet med bristande koordination i

regeringen eller mellan departementen i Regeringskansliet handlar om de brister som bolagen upplever finnas i samordningen mellan ett sektorsansvarigt departement och finansdepartementets ägarstyrningsenhet (KSÄ). Det handlar också om att staten inte är tydlig eller tar ansvar för alla delar i sitt ägande, dvs. att olika frågeställningar och processer som rör företaget inte är synkroniserade. Bolagen upplever ibland att de kan hamna i "limbo" i avvaktan på besked från ägaren.

I intervjuerna framkommer kritik mot en viss passivitet i ägarstyrningen. Staten som ägare upplevs som passiv i frågor av stor betydelse för bolagets utveckling, t.ex. marknads- och konkurrensförhållanden och grundläggande förutsättningar för bolagets verksamhet. Ägarens förhållningssätt är mer reaktivt på problem eller störningar, eller att ägaren "sitter på läktaren". Här efterlyser vissa bolag en mer aktiv, engagerad och strategisk styrning från ägaren.

Vidare framfördes i intervjuerna att alltför stor vikt läggs vid horisontella frågor, dvs. krav som rör bolagens arbete och rapportering i frågor som etik, miljö, mänskliga rättigheter, jämställdhet, mångfald och riktlinjer för ersättningsfrågor i stället för frågor som rör bolagens verksamhet.

Utveckling av förvaltningen

När det gäller frågan om ett holdingbolag eller motsvarande förvaltningsorganisation utanför Regeringskansliet framförs vid intervjuerna skäl både för och emot.

Som fördelar framhålls att förvaltningen hamnar på ett visst avstånd från den politiska världen och därför kan ge stabilare förutsättningar för bolagens verksamhet. Ägarens styrning skulle också kunna förstärkas och bli mer långsiktig och sektorsövergripande. Synergier mellan bolagen skulle kunna tas tillvara bättre än i dag. Fördelar skulle kunna finnas också kompetens- och resursmässigt.

Som nackdelar framhålls att ett holdingbolag skulle medföra oklarheter i maktfördelningen mellan holdingbolagets och koncernbolagens styrelser och ledningar. För bolag med samhällsuppdrag skulle det kunna vara en nackdel att sortera under ett holdingbolag, som skapar ett onödigt "mellanled" mellan bolaget och statsråd och statssekreterare. Risk finns också för ökad byråkrati och nya administrativa nivåer i förvaltningen. Det kan också försvåra rekrytering av styrelsemedlemmar till det som blir dotterbolagsstyrelser.

För vissa bolag skulle skapandet av ett holdingbolag riskera att öka distansen till politiken skulle öka på ett för bolaget olyckligt sätt.

5.4 Riksdagen

Övergripande gäller att riksdagen beslutar om bildandet av statliga bolag och om bolagens grundläggande uppdrag och syfte efter förslag från regeringen. Riksdagen beslutar också om förvärv och försäljning av aktier i bolag där staten har bestämmande inflytande, enligt bestämmelser i budgetlagen. I övrigt gäller att riksdagen behandlar frågor som rör regeringens förvaltning av de statligt ägda bolagen i samband med behandlingen av förslag i budgetpropositionen. En samlad behandling sker vidare i samband med behandlingen av den årliga redogörelsen med verksamhetsberättelse för de statligt ägda bolagen. Näringsutskottet har samordnande ansvar och avger ett samlat betänkande. De som i detta sammanhang behandlas rör ofta mera övergripande och principiella frågor kring statens ägande av bolag, eventuella försäljningar av bolag eller innehav eller frågor som rör enskilda bolag. Närmare frågor om regeringens ägarförvaltning av bolagen eller förvaltningens organisation behandlas vanligen inte i dessa sammanhang. Normalt är frågor som rör regeringens arbetsformer och Regeringskansliets organisation inte föremål för riksdagens prövning.

Riksdagen har dock genom Riksrevisionen och konstitutionsutskottet möjlighet att granska regeringens ägarförvaltning och även de statliga bolagen. Som framgår nedan av avsnitt 5.4.5 har Riksrevisionen genomfört flera granskningar som rört regeringens ägarförvaltning av bolag. Riksdagen har vidare genom konstitutionsutskottet (KU) möjlighet att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

I samband med sådana granskningar har konstitutionsutskottet uttalat sig i frågor som har rört formerna för regeringens ägarförvaltning och ägarstyrning. Bland annat har utskottet påpekat behovet av en formaliserad och väl dokumenterad styrning av bolagen, som skapar möjlighet att i efterhand granska förvaltningen. Utskottet har också förordat att regeringens ägarförvaltning centraliseras.³

³ Se bl.a. bet. 2009/10:KU20 och bet. 2003/04:KU10.

5.5 Tidigare utredningar och granskningar

5.5.1 Inledning

Ägarstyrningen och förvaltningen av statliga bolag har behandlats i flera utredningar. Nedan görs en genomgång av problembeskrivningar, slutsatser och rekommendationer från tidigare offentliga utredningar, interna översyner samt Riksrevisionens granskningar.

5.5.2 Förtroendekommissionen

I en bilaga till Förtroendekommissionens betänkande analyserade Rune Brandinger ägarstyrningen av de statliga bolagen.⁴ De tre problemområden som togs upp var

- om bolagens uppdrag var tillräckligt tydligt formulerade,
- om målstyrning med icke-finansiella mått användes där så borde ske, samt
- om staten hade de erforderliga resurserna för en effektiv ägarstyrning.

Brandinger konstaterade att de flesta statliga bolagen hade en betydligt mer komplex målbild än företagen inom det privata näringslivet. Detta gällde givetvis ”bolag med särskilda samhällsintressen” men också de företag som fått kategoriseringen ”bolag med marknadsmässiga krav”, eftersom även dessa bolag i regel hade fått rent företagsekonomiska mål, trots att ägaren i många situationer var tvungen att ta olika politiska hänsyn. Enligt Brandingers bedömning

- hade ägaren underskattat medborgarnas förståelse för att dessa politiskt betingade mål faktiskt finns,
- skulle bolagen ha kunnat skötas bättre om staten tydligare och mer öppet (t.ex. i för allmänheten tillgänglig dokumentation) hade redovisat den fullständiga målbilden,
- skulle medborgarnas förståelse för bolagens handlande och därmed också förtroendet för statligt företagande öka, som följd av större tydlighet.

⁴ Näringslivet och förtroendet, SOU 2004:47, bilaga 8.

När Brandinger genomförde sin studie 2004 ingick i den statliga bolagsgruppen företag med "särskilda samhällsintressen" som hade ca 100 000 anställda och ca 95 miljarder kronor i omsättning. Brandingers bedömning var att dessa bolag endast i några få fall hade fått mål och lyckats hitta mått för att mäta måluppfyllelsen, som gav möjlighet till en verklig styrning av bolagen. Med tanke på verksamhetens omfattning och de viktiga samhällsfunktioner, som dessa företag hade att fylla, betydde detta inte bara brister i styrning och sannolikt effektivitet, utan också risker för att förtroendeskadliga händelser skulle kunna inträffa. Brister i styrningen brukar få de konsekvenserna, enligt Brandinger. Dessa bolag borde därför få klart formulerade icke-finansiella mål som komplement till de finansiella målen. Brandinger menade att det i flera fall var svårt att över huvud taget hitta några mål med anknytning till bolagets "samhällsintresse". Likaså borde dessa bolag konsekvent börja använda sig av modern verksamhetsstyrning, främst genom att införa styrkort ("balanced scorecard") som ett likställt komplement till den finansiella redovisningen, argumenterade Brandinger. Dessa åtgärder skulle inte bara öka effektiviteten i bolagen utan också påverka allmänhetens förtroende för bolagens ledningar i positiv riktning, ansåg Brandinger.

Vid tidpunkten för studiens genomförande bedömde Brandinger att:

- Regeringskansliets resurser var klart underdimensionerade, med hänsyn till omfattningen och komplexiteten av den statliga affärsverksamheten,
- det nya och mycket viktiga insatsområdet nomineringsarbete hotade att bli en "papperstiger" eftersom det inte fanns resurser för att förverkliga idéerna.

Enligt Brandingers bedömning borde Regeringskansliets resurser för bolagsförvaltning ökas signifikant, kanske med 50 procent. Dessutom borde alla resurser samlas inom ett och samma departement, Näringsdepartementet (som vid denna tid hade ansvaret för ägarfrågorna). Ett annat förslag var att en expertpool, tillgänglig vid behov för speciella uppgifter, skulle inrättas. Slutligen ansåg Brandinger att bolagsförvaltarna borde minska sitt styrelseengagemang och i stället öka sina insatser i den nya nomineringsprocess som hade utvecklats inom regeringskansliet.

5.5.3 Regelutredningen

Även i Regelutredningen under ledning av Dan Andersson, belystes frågan om statens ägarstyrning.⁵ Enligt utredningen borde ägarstyrningen stärkas för att nå en effektivare verksamhet inom de områden (tele-, el-, post-, inrikesflyg-, taxi- och järnvägsmarknaderna) som utredningen hade att studera och för att nå en högre ekonomisk effektivitet och bättre uppfyllelse av samhällsmålen.

Enligt utredningen är nyckelfaktorer en effektivare utvärdering av uppsatta mål samt ett tydligare ansvarsutkrävande. Det förutsätter i sin tur rolltydlighet och transparens för en effektivare utvärdering av företagen. Det fanns, enligt utredningens bedömning, en uppenbar risk för otydlighet och oklara roller i regeringens ägarorganisation.

Utredningen redovisar tre invändningar mot den dåvarande organisationen, nämligen att

- både reglerande myndigheter och de bolag var blev föremål för reglering och/eller tillsyn låg inom ett och samma departement, Näringsdepartementet
- departementet hanterade politikområden som många av de statliga bolagen var verksamma inom. Det gäller främst företag med marknadsmässiga krav på avkastning och som verkar i en konkurrensutsatt miljö
- Näringsdepartementet även har ansvaret för konkurrensfrågor som ska hanteras parallellt med ägarfrågor i statliga företag.

Enligt Regelutredningens bedömning pekade dessa invändningar på betydande roll- och intressekonflikter som riskerade att försvaga ägarrollen och även minska trovärdigheten inom andra områden. Enligt utredningens bedömning borde det därför tillskapas en mer samlad ägarfunktion knuten till Regeringskansliet. Funktionen borde hållas åtskild från den reguljära linjeorganisationen i Regeringskansliet för att reducera uppenbara roll- och intressekonflikter.

Enligt Regelutredningen finns det flera tänkbara alternativ när gäller att förstärka ägarfunktionen. Till exempel skulle man kunna samla ägarfunktionen för samtliga statliga företag och affärsdrivande verk hos ett departement utan fackansvar för de områden som företagen/verken arbetar inom, eller så kan man inrätta ett särskilt

⁵ Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4).

departement för den statliga ägarstyrningen. Regelutredningen övervägde emellertid i stället inrättandet av ett eller flera statliga holdingbolag för att effektivisera ägarstyrningen. En nackdel med en sådan lösning var dock kontrollfunktionen, enligt utredningen, dvs. ”vem vaktar väktaren?” Alla modeller har sina för- och nackdelar, konstaterar utredningen, som inte kunde ta ställning till de alternativ som redovisats ovan. Utredningen lade dock ett förslag om att ägarfunktionen i Regeringskansliet borde förstärkas och renodlas.

Enligt Regelutredningens bedömning leder organiseringen av ägandet i Regeringskansliet till flera problem. Den dubbla måluppsättningen – att både nå ekonomisk effektivitet och samhällsmål – orsakar ofta problem. Styrningsmodeller från privat kommersiell verksamhet kan inte, enligt utredningen som här, enkelt överföras till statligt ägd verksamhet. Ofta finns mål som inte utvärderas effektivt. Det kan gälla offentlig verksamhet, t.ex. SJ, som har avkastningsmål som under långa perioder inte har uppnåtts. Detta får sällan några konsekvenser för styrelse och ledning, noterar Regelutredningen. Den ekonomiska utvärderingen är därmed inte fullt trovärdig eftersom det i praktiken inte ställs krav på att uppnå uppställda avkastningsmål. Samtidigt kan en företagsledning uppfatta implicita mål hos ägaren, eftersom statliga bolag hanterar verksamhet som arbetar i segment där både ekonomiska och politiska mål ska nås.

Statliga verksamheter har ofta en målfunktion som är skild från privat kommersiell verksamhet, konstaterar utredningen. Därför är det inte alla gånger lämpligt att ha mål om aktieägarvärde, vilket ägare av t.ex. börsföretag kan ha i sin målfunktion. Aktieägarvärde är ingen lämplig utgångspunkt när ägandet för företagen har andra syften än finansiella. Dessutom är flertalet av de statliga bolagen inte börsnoterade, varför det kan vara svårt att bedöma det egentliga värdet (det går dock att skapa sig en bild av värdet via företagsvärderingsmodeller).

Många av de statliga företagen arbetar såväl inom legala och naturliga monopolområden som i konkurrens med andra företag. Några explicita mål för de olika verksamheterna sätts dock inte utan målen förefaller gälla företagens/verkens hela verksamhet. Detta kan leda till konkurrenssnedvridningar och en felaktig resursallokering, anser utredningen. Styrningen, t.ex. avkastningskraven, bör, enligt utredningens mening, anpassas till att verksamheterna bedrivs under fundamentalt olika marknads- och konkurrensförhållanden.

Statliga företag har ofta ”gummiparagrafer” vad gäller syftet med företaget. Utredningen föreslog därför tydliga och realistiska avkastningsmål som kompletteras med verksamhetsmål, t.ex. kundnöjdhet, tillgänglighet eller tidsanpassning. Dessa mål är icke finansiella och avspeglar vad ägaren önskar med verksamheten. I många fall saknas sådana mål eller också är de otydliga. Om samhällsmålen för företagen klargörs och/eller tydliggörs nås en högre grad av transparens.

Det är viktigt att medborgare/ägare kan få information om mål och resultat i de statliga bolagen, menar utredningen. Målen kan dock många gånger vara multipla, otydliga och ofullständiga. Flera av utredningens förslag, t.ex. vad gäller ägarfunktionen och utformningen av målen, syftar därför till ökad transparens. Regelutredningen föreslog bl.a. att

- målen för de statliga bolagen borde göras mer synliga, tydliga och mätbara,
- det bör göras en tydlig uppdelning och precisering av mål för monopolverksamheter och verksamhet som bedrivs under konkurrens,
- målen och uppföljningen för bolag med särskilda samhällsintressen borde utvecklas.

5.5.4 Översyn av förvaltningen

En översyn av Regeringskansliets förvaltning av hel- och delägda bolag genomfördes 2006 av den tidigare statssekreteraren i Finansdepartementet Peter Lagerblad. Utgångspunkten för översynen var att förvaltningen fortsatt skulle hanteras inom ramen för den gällande ansvarsfördelningen. En huvudfråga gällde att redovisa för- och nackdelar med ordningen där anställda på departementen aktivt medverkar i styrelsearbetet i bolagen. En annan huvudfråga var att pröva lämpligheten av att ge bolagen vissa typer av bolagsspecifika anvisningar och hur sådana ägaranvisningar i så fall borde utformas. I rapporten lämnas ett antal rekommendationer som sammanfattas nedan.⁶

Enligt Lagerblad är en viktig grundförutsättning för att kunna utforma en god ägarstyrning att det står klart vad ägaren har för

⁶ Översyn av Regeringskansliets förvaltning av hel- och delägda bolag (N2006/5923/SÄ).

strategi med sitt ägande. Av detta skäl vore det en fördel om regeringen utformade en tydlig strategi för varje bolag. Av varje sådan bolagsstrategi bör framgå hur regeringen ser på ägandet i bolaget och vad som ska vara målet för bolaget. Både för de bolag som drivs på marknadsmässiga villkor och för de bolag som har särskilda samhällsuppdrag finns det ett generellt behov av att förtydliga ägarens mål samt strategin för hur dessa ska nås, ansåg Lagerblad.

Tjänstemän från Regeringskansliet bör som huvudregel inte ingå i styrelserna för de statliga bolagen. I styrelserna för bolag som drivs på marknadsmässiga villkor och som ägaren avser att behålla bör styrelsen representera den bästa finansiella och industriella kompetensen för uppdraget, menade Lagerblad. När det gäller bolag med samhällsmål bör det också ingå personer med särskild sakkunskap om berörda politikområden. Dessa personer bör dock inte samtidigt handlägga sakfrågor inom bolagets verksamhetsområde. Om det inte går att finna personer i Regeringskansliet med tillräcklig politisk sakkompetens, som är oberoende från regleringsfrågor, bör rekrytering ske från annat håll, t.ex. riksdagen, föreslog Lagerblad.

I bolag där staten vill genomdriva en mer specifik agenda, t.ex. en förändringsprocess som en privatisering, kan det däremot finnas skäl att utse någon eller några styrelserepresentanter som står ägaren särskilt nära, ansåg Lagerblad.

Fokus i Regeringskansliets bolagsförvaltning bör, enligt Lagerblad, vara att utarbeta mål för bolagen, uppföljning och utvärdering av bolagens måluppfyllelse, nominering och utvärdering av styrelse och revisorer, arbete i valberedningen samt deltagande på bolagsstämman. Lagerblad konstaterade att en sådan modell kräver ett väl strukturerat och genomtänkt system för kontakter med bolagen, eftersom Regeringskansliets insyn i bolagen minskar om departementen inte deltar i styrelsearbetet.

Enligt Lagerblads uppfattning finns inte, till skillnad från Riksrevisionens, skäl att låta fler beslut än i dag fattas av bolagsstämorna, dvs. att öka mängden bolagsrättsligt bindande dokument. Det är viktigare att ägaren följer upp och utvärderar styrelsens arbete och är beredd att utkräva ansvar än att ytterligare instruktioner formaliseras i dokument. Av hänsyn till det särskilda intresse för öppenhet och insyn som finns i statligt ägda bolag bör beslut om bolagets mål samt ersättningar till bolagsledningen beslutas av bolagsstämman. När det gäller de ekonomiska och samhällsmässiga målen bör dessa beslutas årligen av bolagsstämman, ansåg Lagerblad.

Informella kontakter mellan ägaren, representerad av Regeringskansliet, och bolagen är en naturlig del av bolagsstyrningen, hävdade Lagerblad. De ställningstaganden i t.ex. strategiska frågor som ägaren då gör bör dokumenteras så att uppföljning kan göras i efterhand.

5.5.5 Riksrevisionen

Riksrevisionen har gjort flera granskningar av de statliga bolagen och den statliga ägarstyrningen de senaste åren.

I en rapport från 2006⁷ konstaterar revisorerna att, förutom att de statliga bolagen spelar en väsentlig roll i den svenska ekonomin, har riksdag och regering gett många av dem särskilda samhällsuppdrag. Granskningen visade att styrningen av vissa enskilda statliga bolag varit otydlig och ibland präglats av motstridiga målsättningar. Granskningarna har vidare visat att de grundläggande dokument som används för styrningen av bolagen inte alltid behandlades så att de blev rättsligt bindande enligt aktiebolagslagen.

Enligt Riksrevisionen bör styrningen av bolagen baseras på aktiebolagsrättsligt bindande dokument som klart återger uppdrag och mål för verksamheten. Detta är en förutsättning för att styrningen ska vara transparent och ge möjlighet till rimlig grad av insyn och kontroll. En styrning baserad på sådana dokument gör det tydligt vilka krav riksdagen och regeringen (som ägare respektive ägarföreträdare) ställer på ett bolag. Det ger därmed också bolaget rimliga förutsättningar att genomföra sin verksamhet samt möjlighet att visa i vilken mån resultaten motsvarar kraven. På så sätt skapas en grund för riksdagen att utkräva ansvar av regeringen som förvaltare av det statliga ägandet och i förlängningen av de statliga bolagen.

Enligt Riksrevisionen fanns det betydande variationer i den formella styrningen av de statliga bolagen. Särskilt stora var skillnaderna inom gruppen med särskilda samhällsintressen. För vissa bolag användes avtal, för andra ägardirektiv eller riktlinjer. För ytterligare bolag tillämpades regleringsbrevsliknande dokument. Av granskningen framgick vidare att det fanns tydliga skillnader mellan de departement som ansvarar för regeringens styrning. Socialdepartementet styrde t.ex. Apoteket och Systembolaget med direktiv som beslutats av bolagsstämma. Näringsdepartementet däremot över-

⁷ Vad och vem styr de statliga bolagen? (RiR 2006:11). Se www.riksrevisionen.se.

lämnade ägarmappar som information till flertalet bolag inom Näringsdepartementets ansvarsområde. Utbildnings- och kulturdepartementet styrde i sin tur Operan och Dramaten med detaljerade regleringsbrevliknande dokument.

För flertalet av de statliga bolagen var samhällsuppdragen, när sådana framgick, inte tydligt preciserade i de styrdokument som bolagen hänvisat till, enligt Riksrevisionen. Variationen i målens konkretionsgrad var stor. För bolagen med särskilda samhällsintressen och flera av bolagen med marknadsmässiga krav återfanns någon form av samhällsuppdrag i bolagsordningar eller andra styrdokument. Det var dock enbart för ungefär hälften av bolagen med särskilda samhällsintressen som Riksrevisionen gjorde bedömningen att samhällsuppdraget konkretiseras i form av någorlunda tydliga målsättningar, dock inte så tydliga att de kunde användas utan ytterligare precisering.

För nästan alla bolag med marknadsmässiga krav och för några av bolagen med särskilda samhällsintressen ställdes det dock tydliga finansiella mål i form av avkastningskrav. I de fall bolagen hade såväl samhällsuppdrag som finansiella målsättningar framgick det vanligen inte hur avvägningar mellan dessa skulle göras.

Eftersom samhällsuppdraget vanligen var otydligt medan de finansiella målsättningarna var preciserade fanns det enligt Riksrevisionen en uppenbar risk att de finansiella målsättningarna i realiteten prioriteras på bekostnad av samhällsuppdragen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att:

- säkerställa att styrningen av varje bolags verksamhetsinriktning grundar sig på aktiebolagsrättsligt bindande dokument,
- göra bolagens samhällsuppdrag så tydliga att uppdragen kan användas för bolagens styrning av verksamheten,
- i de fall det finns flera målsättningar för ett bolag, vid behov tydliggöra hur avvägningen mellan dessa ska göras,
- se över vilka dokument som bör användas i styrningen av de statligabolagen. Variationer kan givetvis vara lämpliga, men bör vara motiverade utifrån skillnader i bolagens verksamhet.

Enligt Riksrevisionen borde de statliga bolagens styrelser vidta de åtgärder som krävs för att försäkra sig om att bolagets uppdrag och målsättningar är tillräckligt tydliga och preciserade för att tjäna som underlag för styrning och rapportering av bolagets verksam-

het. Det rekommenderas också att ta nödvändiga initiativ till att uppdraget förtydligas i de fall det bedöms vara otydligt eller innehålla svårförenliga mål, och slutligen, att se till att bolagets externa rapportering utgår från uppdraget.

5.6 Sammanfattning och slutsatser

Utredningsdirektiven tar upp frågan om risken för dubbla roller i regeringens styrning och förvaltning av de statliga bolagen och behovet att renodla och professionalisera förvaltningen. I intervjuer framkommer även resurs- och kompetensfrågor samt svårigheterna att utveckla en effektiv och professionell förvaltning i Regeringskansliet. Detta gäller framför allt de bolag som verkar på marknadsmässiga villkor och som förvaltas av Finansdepartementet.

Den problembild som framkommer vid intervjuer med företrädare för de statligt ägda bolagen riktar i stället uppmärksamheten mot själva innehållet i styrningen. Problemen handlar om otydliga eller ofullständigt uttalade uppdrag och mål för de statligt ägda bolagen, mållkonflikter och en passiv ägarroll i bolagens strategiska utvecklingsfrågor.

De problem som lyfts fram kan sägas vara typiska för staten som ägare. Målbilden för statligt ägda bolagen är ofta sammansatt av både ekonomiska och bredare samhällspolitiska mål. Vidare kan de styrmodeller för privata ägaren inte enkelt översättas och användas i en offentlig administration.

Statens ägarstyrning och förvaltning har behandlats i tidigare utredningar. Tyngdpunkten i dessa utredningar har varit frågan om hur ägarstyrningen och förvaltningen bör bedrivas snarare än hur den bör organiseras. Det har lämnats förslag och rekommendationer om att utveckla och bredda styrningen av bolagen för att omfatta hela bolagets verksamhet, uppdrag och mål. Andra förslag, som till många delar har genomförts, har handlat om att samla kompetens och resurser till en ägarfunktion. Det har också diskuterats om denna borde placeras utanför Regeringskansliet.

6 Andra förvaltningsformer

6.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas i enlighet med direktiven och som bakgrund för utredningens överväganden några exempel på olika förvaltningsformer. I ett första avsnitt ges exempel på några statliga myndigheter som har uppdrag att förvalta olika tillgångar och skulder. Därefter redovisas resultaten av den kartläggning som genomförts av ägarförvaltningsmodeller i några andra länder. Slutligen redovisas en kartläggning av förvaltningsmodeller hos privata större ägare.

6.2 Förvaltningsformer i staten

6.2.1 Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret har uppdraget att vara statens centrala finansförvaltning och har bl.a. följande uppgifter:

- vara statens internbank
- ta upp lån och förvalta statsskulden
- ge statliga garantier och krediter
- ansvara för insättningsgarantin och investerarskyddet
- hantera statligt stöd till banker.

Riksgäldskontoret ansvarar för statens upplåning och skuldförvaltning på uppdrag av regeringen, som i sin tur får ett särskilt bemyndigande av riksdagen för ett budgetår i sänder att ta upp lån för statens räkning. Denna ordning lades fast i samband med att Riksgäldskontoret blev en myndighet under regeringen.

Det övergripande målet för statsskuldförvaltningen är att kostnaden för skulden långsiktig ska minimeras samtidigt som risken i förvaltningen beaktas. Regeringen fastställer årligen, efter förslag från Riksgäldskontoret, övergripande riktlinjer för statsskuldens

förvaltning, med angivelse av riktvärden för statsskuldens sammansättning, löptid m.m. Inom ramen för dessa riktlinjer har Riksgäldskontoret sedan ansvaret för de strategiska besluten och den operationella förvaltningen.

Riksgäldskontoret har även andra förvaltande uppdrag. Ett sådant gäller förvaltningen av Stabilitetsfonden, som tillkom i samband med den finansiella krisen hösten 2008. Uppdraget innebar att Riksgäldskontoret blev stödmyndighet med ansvar för att sluta avtal om stöd till kreditinstitut och förvalta aktier som lämnades som säkerhet. Förvaltningskostnaderna för uppdraget får tas ur fonden upp till ett belopp som regeringen fastställt i regleringsbrevet till Riksgäldskontoret (17 miljoner kronor 2011).

Nämnas kan också att det tidigare, under perioden 2003–2008, funnits ett särskilt konto i Riksgäldskontoret, dit extra utdelningar från statliga bolag förts i syfte att underlätta kapitalinsatser inom ramen för regeringens förvaltning av bolagen. Kontot avvecklades i maj 2011. Den nya budgetlagen reglerar att kapitalinsatser ska finansieras med anslag över statsbudgeten.

Riksgäldskontoret är sedan 1989 en myndighet under regeringen, från att tidigare ha varit en myndighet under riksdagen. Riksgäldskontorets uppgifter regleras i en förordning (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret. I årliga regleringsbrev beslutar regeringen om vissa mål, återrapporteringskrav, om vissa särskilda uppdrag samt om anslag och finansiella bemyndiganden. Riksgäldskontorets verksamhet finansieras i huvudsak av anslagsmedel. För år 2011 uppgick förvaltningsanslaget till ca 300 mnkr.

När det gäller statsskuld förvaltningen finns grundläggande bestämmelser reglerade i lag. Tidigare fanns en särskild lag om statens upplåning och skuldförvaltning men sedan 2011 är bestämmelserna införda i ett särskilt kapitel i budgetlagen (2011:203). Lagen anger bl.a. övergripande mål för statsskuld förvaltningen och ger regeringen bemyndigande att delegera förvaltningen till Riksgäldskontoret. I lagen anges vidare att regeringen ska besluta om årliga riktlinjer för förvaltningen av statsskulden och att regeringen vartannat år ska lämna en skrivelse till riksdagen med en utvärdering av förvaltningen.

Riksgäldskontorets uppgifter som stödmyndighet i fråga om Stabilitetsfonden regleras i lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut och förordning (2008:820) om statligt stöd till kreditinstitut.

Regeringen ska vartannat år lämna en utvärdering av statsskuld förvaltningen. En genomgång görs av förvaltningen under en femårs-

period, med bedömning av mål, myndighetens strategiska och operativa agerande, förvaltningens kostnader m.m. Den senaste utvärderingen redovisades i skrivelse 2009/10:104 till riksdagen och baserades på en utvärdering som gjorts av en oberoende expert (extern utredare).

6.2.2 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet har till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, dvs. till andra statliga myndigheter, stiftelser, m.m., inom områdena ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration.

Kammarkollegiet har även en rad andra uppgifter av olika karaktär. Dessa uppgifter avser bl.a. miljörätt, stiftelserätt, registrering av trossamfund, fastställande av avgifter inom begravningsområdet, fastställande av resegarantier samt auktorisation av tolkar och översättare. Kammarkollegiet förvaltar även Allmänna arvsfonden.

Kammarkollegiet har särskilda uppgifter som rör kapitalförvaltning. Det första området rör den praktiska hanteringen av statens aktier i de bolag som förvaltas av Regeringskansliet, där uppgifterna är följande:

- värdera och redovisa statens aktieinnehav,
- förvara aktiebrev,
- bevaka och redovisa utdelningar, köp, försäljningar, aktieägartillskott och andra ekonomiska händelser i bolagen.

Kammarkollegiet kan vidare efter överenskommelse tillhandahålla kapitalförvaltning till myndigheter, stiftelser eller fonder inom det statliga eller kyrkliga området.

Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan för kapitalförvaltningen, kallad fonddelegationen. Delegationen har till uppgift att besluta om:

- långsiktig placeringsinriktning,
- ramar och riktlinjer för hantering av risker i kapitalförvaltningen,
- andra strategiska frågor.

Fonddelegationen består av högst sju ledamöter som utses av regeringen. Kammarkollegiets chef och generaldirektör leder delega-

tionen. Kammarkollegiets kapitalförvaltning uppges vara en av landets största förmögenhetsförvaltare. Den förvaltade volymen uppgick år 2010 till 130 mdkr.

Kammarkollegiet är en statlig myndighet under regeringen. Myndighetens uppgifter regleras i en förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet och i årliga regleringsbrev.

Flera av myndighetens uppgifter styrs vidare av särskild lagstiftning eller förordningar inom olika områden. Detta gäller bl.a. fond- och kapitalförvaltning, som regleras i en särskild förordning (1987:778). Kammarkollegiets verksamhet finansieras med anslag över statsbudgeten, som för år 2010 uppgick till ca 64 mnkr. Vissa av myndighetens uppgifter, framför allt särskilda uppdrag inom t.ex. ekonomisk service m.m. till andra myndigheter, finansieras dock med avgifter.

Kammarkollegiet redovisar sin verksamhet i årsredovisningen till regeringen. I samband med årsredovisningen lämnas en särskild verksamhetsberättelse som rör kapitalförvaltningen och fonddelegationens verksamhet. Särskilda åiterrapporteringskrav kan också finnas angivna i regleringsbrevet.

6.2.3 AP-fonderna

De allmänna pensionsfonderna, AP-fonderna, förvaltar medel inom ålderspensionssystemet, som består av ett fördelningssystem och ett premiepensionssystem.

Sammantaget finns i dag sex AP-fonder. Första till Fjärde samt Sjätte AP-fonden utgör s.k. buffertfonder inom fördelningssystemet. Buffertfonderna ska utjämna svängningar i flödet av pensionsmedlens in- och utbetalningar och bidra till pensionssystemets långsiktiga finansiering. Sjätte AP-fonden har dock andra placeringsregler än de övriga fonderna i enlighet med en särskild lag (2000:193) om Sjätte AP-fonden. Sjunde AP-fonden är det statliga alternativet i premiepensionssystemet.

Regeringen utser fondernas styrelser, styrelseordförande och vice ordförande. Styrelsen utser verkställande direktör och ansvarar för fondens organisation och förvaltningen av fondens medel.

AP-fonderna ska förvaltas ”till största möjliga nytta” för pensionssystemet och dess åtagande. Målet är att långsiktigt maximera avkastningen i förhållande till risken i placeringarna. Förvaltningen styrs av de allmänna placeringsregler i lag för de olika fonderna.

Kostnaderna för förvaltningen finansieras från de medel som fonderna förvaltar. AP-fondernas samlade tillgångar uppgick 2010 till ca 896 mdkr. Den samlade kostnaden för förvaltningen uppgick till ca 1,5 mdkr.

AP-fondernas uppdrag och verksamhet regleras i lag (2000:192) om allmänna pensionsfonder samt lag (2000:193) om Sjätte AP-fonden.

AP-fonderna är enligt lag oberoende statliga myndigheter. De lyder dock inte under regeringen, och får inte styras genom förordning eller genom andra riktlinjer. AP-fonderna lyder heller inte direkt under riksdagen. På ett övergripande plan sker samråd i den s.k. pensionsgruppen som tillsattes i samband med pensionsöverenskommelsen.¹ AP-fonderna lämnar dock årsredovisning till regeringen. Regeringen ska årligen till riksdagen redovisa en sammanställning av AP-fondernas årsredovisningar och göra en utvärdering av förvaltningen av fondmedlen. Redovisningen sker genom överlämnande av en skrivelse till riksdagen, senast skr. 2010/11:130.

Regeringen beslutade i september 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att genomföra en översyn av AP-fondernas regelverk i syfte att förbättra förutsättningarna för en kostnadseffektiv förvaltning av pensionssystemets buffertkapital (dir. 2011:84). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 augusti 2012.

6.3 Förvaltningsmodeller i andra länder

I enlighet med direktiven har en kartläggning genomförts av statliga ägarmodeller i några andra länder. Kartläggningen har omfattat Finland, Norge och Danmark samt Storbritannien och Frankrike.²

6.3.1 Finland

Det statliga ägandet i Finland har en historisk bakgrund som präglas av ett tydligt nationellt intresse av att inom vissa delar av ekonomin kunna verka för ett nationellt inflytande och för långsiktig stabilitet inom vissa sektorer i den finska industrin och ekonomin.

¹ Denna består av företrädare för de fem partierna som står bakom pensionsöverenskommelsen (S, M, FP, C och KD).

² Genomgången bygger på den internationella kartläggning som genomförts av Quartz & Co, se bilaga 2.

Finska staten äger aktier i ca 60 bolag till ett värde av ca 21 miljarder euro.

Struktur för bolagens indelning

De statligt ägda bolagen indelas i två huvudgrupper: statsbolag, där staten har majoriteten av aktierna och rösträtten samt intressebolag, där statens aktier/rösträtt understiger 50,1 procent. Statsbolagen indelas i sin tur på grundval av vilket intresse staten har som ägare av bolaget, dvs. placerarintresse eller strategiskt intresse. Med strategiskt intresse menas att det finns vissa politiska restriktioner eller intressen i styrningen av bolagen, medan det för bolag med placerarintresse främst handlar om bolagens ekonomiska värden och avkastning. Statsbolagen delas vidare upp i bolag som verkar på marknadsvillkor respektive bolag som har specialuppgifter, t.ex. monopolföretag.

Målet för det statliga ägandet formuleras olika för bolag med marknadsvillkor och för bolag med specialuppgifter. För bolag som verkar på marknadsvillkor är målet att ”i varje enskilt fall uppnå det bästa ekonomiska helhetsresultatet” utifrån en bedömning av långsiktig utveckling av lönsamhet och ägarvärde. För bolag med specialuppgifter är målsättningen också att verksamheten ska vara lönsam men här grundar sig statens ägarpolitiska mål på ett så gott samhälleligt och ekonomiskt totalresultat som möjligt. Detta bedöms i första hand utgående från hur och med vilka kostnader bolaget sköter sin samhälleliga serviceuppgift.

Ägarstyrning och förvaltning

I Finland finns en särskild lag, Statsbolagslagen, som reglerar beslutfattandet som rör statens bolag och ägarstyrningen. Statsbolagslagen reglerar vilka frågor som kräver riksdagens ställningstagande och vilken behörighet som regeringen, ministeriet och ett eventuellt ämbetsverk eller annat organ under regeringen har. För vissa bolag finns också speciallagstiftning.

Regeringen fastställer mål och riktlinjer för statens ägarpolitik. Det finns också ett särskilt finanspolitiskt ministerutskott som kan utfärda riktlinjer för ägarstyrningen i olika frågor. I regeringen finns en minister med särskilt ansvar för ägarstyrningen av de stats-

bolag som verkar på marknadsvillkor samt för den allmänna beredningen och samordningen av ägarpolitiken. Ägarstyrningen av bolag med specialuppgifter är fördelad på sju olika fackministerier.

Förhållandet med en särskild minister med ansvar för ägarfrågor har varit ett led i att renodla ägarfrågorna från andra regeringsärenden och för att stärka samordningen i regeringen. Som stöd för arbetet finns en särskild avdelning för ägarstyrning placerad i Statsrådets kansli. Avdelningen förvaltar de statsbolag som verkar på marknadsmässiga villkor men ansvarar också för samordningen av ägarpolitiken. Avdelningen leds av en avdelningschef (överdirektör) och består av cirka 18 medarbetare.

Holdingbolag

Utöver den förvaltning som sker inom Statsrådets kansli och fackministerierna förvaltas vissa bolag i särskilda holdingbolag: ett holdingbolag för fastighetsbolagen, Governia Oy, och ett holdingbolag för börsnoterade bolag av icke-strategiskt intresse (de s.k. intressebolagen), Solidium Oy.

Solidium bildades 2008 och har som uppgift att förvalta den finska statens aktier i börsnoterade bolag av icke-strategiskt intresse. Bildandet av Solidium var en del i en professionalisering av förvaltningen, men anses också ha bidragit till en tydligare skiljelinje mellan politiken och den operativa förvaltningen. Solidium förvaltade 2011 statens innehav i sammanlagt 11 bolag med ett samlat värde om cirka 7 miljarder euro. Bland bolagsinnehaven finns TeliaSonera, Sampo, Outokumpu och Stora Enso m.fl.

Solidium har särskilda riktlinjer för sin verksamhet, bl.a. för sina placeringar, som beslutats av det finanspolitiska ministerutskottet. Uppgiften är att stärka och stabilisera det inhemska ägandet i nationellt viktiga företag och långsiktigt utöka det ekonomiska värdet av sina innehav. Solidium ska vara en aktiv ägare och främja bolagens utveckling och tillväxt och värdeskapande. Bolaget ska därför äga en så stor del av aktierna i ett bolag så att man kan bidra till att påverka bolagets utveckling. Utöver en aktiv förvaltning av de ingående bolagen ska Solidium också ha möjlighet att förvärva aktier i nya bolag. Solidium får i nuläget inte fritt disponera utdelningar för investeringar utan dessa ska betalas in till statskassan. För något år har dock utdelningarna efter särskilt beslut fått behållas. Solidium har härutöver möjligheter att låna upp pengar på marknaden.

Solidium leds av en styrelse med hög kompetens och bred kunskapsbas. Ledamöterna har en bakgrund i finskt näringsliv och samhälle. Bolagets organisation består av totalt elva personer. Höga krav på kvalifikationer och erfarenhet har ställts vid rekryteringen och flera har bakgrund från investmentbolag.

6.3.2 Norge

Den norska staten äger och förvaltar totalt 52 bolag med ett sammanlagt värde om ca 600 miljarder norska kronor. Härutöver äger staten aktier via Norges Bank, Statens pensionsfond m.fl. De statligt ägda bolagen är hel- majoritets- eller delägda och finns inom en rad olika sektorer och ca hälften av dem agerar på marknadsvillkor medan resten har statliga specialuppgifter. Värdet av de noterade innehaven (8 bolag) är cirka 500 miljarder norska kronor, vilket motsvarar en tredjedel av Oslobörsen och domineras av Statoil.

I likhet med Finland finns ett tydligt nationellt synsätt på staten som ägare av bolag. Ett omfattande statligt ägande ses som betydelsefullt för landets näringsliv och ekonomi samt för att säkra samhällsviktiga funktioner. Det statliga ägande är viktigt också för att säkra utnyttjandet av Norges naturresurser inom olja, gas m.m.

Kategorisering av bolag

De statliga bolagen har delats in i fyra kategorier med utgångspunkt i målen för bolagen:

1. Bolag med affärsmässiga mål: bl.a. SAS, Flytoget,
2. Bolag med affärsmässiga mål och nationell förankring: bl.a. Norsk Hydro, Statoil, Telenor,
3. Bolag med affärsmässiga mål och andra specifikt definierade mål: bl.a. Posten, Statskraft, Eksportfinans,
4. Bolag med sektorsspecifika mål: bl.a. NRK, Norsk Tipping, AS Vinmonopolet.

Ägarstyrning och förvaltning

Regeringens ägarpolitik har målet att vara aktiv, långsiktig och förutsägbar. Stor vikt har lagts vid att utveckla statens som ägare i linje med internationell praxis, t.ex. OECDs riktlinjer. Centralisering av ägarstyrningen, separation från reglering, bildandet av en särskild ägarenhet och ökad betoning på transparens, långsiktighet och förutsägbarhet.

Förvaltningen av bolag med affärsmässig verksamhet har flyttats till en central ägarfunktion placerad i Närings- och handelsdepartementet, bestående av cirka 17 personer. Denna ägarenhet förvaltar merparten av bolagen i grupp 1–3 i uppställningen ovan. Styrningen av dessa bolag utgår i hög grad från aktiebolagslagen med fokus på styrelsens ansvar. De bolag som har sektorspolitiska mål, grupp 4, förvaltas fortsatt i de relevanta departementen.

Stortinget beslutar i frågor som rör förändringar av statens ägande och kapitaltillskott till bolagen samt även i frågor som rör väsentliga förändringar av verksamheten i de bolag där staten är ensam ägare. Stortinget fastställer också vissa mål och riktlinjer för det statliga ägandet.

Regeringen beslutar om principiella riktlinjer för ägarstyrningen. Ansvarig minister – närings- och handelsministern respektive annan ansvarig minister – utser representant vid bolagsstämma och dennes instruktion.

Regeringen lämnar regelbundet, dock inte årligen, en redovisning till Stortinget som beskriver omfattningen av det statliga ägandet, inriktningen av ägarpolitiken, det praktiska utövandet av ägarstyrningen, formerna för förvaltningen. Med utgångspunkt i den nämnda kategoriseringen i fyra huvudgrupper av bolag görs en redovisning av bolagens mål, verksamhet och resultat samt även en redovisning av motiven för det statliga ägandet.³

6.3.3 Danmark

Danmark har ett begränsat statligt ägande jämfört med de övriga nordiska länderna och har ingen tradition av att genom innehav i för landet strategiskt viktiga företag bidra till utvecklingen av landets näringsliv. Danmark har en industristruktur som till större

³ Meld. St. 13 (2010–2011) Aktivt eierskap– norsk statlig eierskap i en global økonomi. www.regjeringen.no/eierskap.

del än i övriga Norden består av små och medelstora bolag. Vidare har Danmark inga stora naturresurser vars avkastning man vill ska tillfalla statens medborgare.

Efter privatiseringar under 1990-talet består bolagsportföljen av ett fåtal större bolag av nationellt strategiskt intresse medan majoriteten av bolag är mindre med sektorspecifika specialuppgifter, totalt sett 20 bolag varav fyra är börsnoterade. Vissa verksamheter som i andra länder bolagiserats drivs i Danmark i affärsverksliknande former, t.ex. DSB. Någon officiell indelning av bolagen finns inte.

Den överordnade målsättningen är att de statligt ägda bolagen ska bedrivas på ett sätt så att det skall vara möjligt att ta in en privat medägare, även om privatisering inte är syftet. De sektorpolitiska målsättningarna skall i möjligaste mån inkapslas i lagstiftning, vilket innebär att den statliga förvaltningen kan fokusera på värdeskapande. Övergripande principer finns fastlagda för som grund för ägarstyrningen och förvaltningen av bolagen.

Förvaltningen av de bolag som opererar på kommersiella grunder är sedan 2001 flyttad till en särskild avdelning i Finansministeriet, för att tidigare ha varit utspridda på de ministerier som har det sektorpolitiska ansvaret. Denna ägarstyrningsfunktion är relativt liten, ca 3,5 personer, varför externa rådgivare står för den största kostnaden. Förvaltningen av bolag med specialuppgifter sker under respektive ministerium.

6.3.4 Storbritannien

Storbritannien har ett begränsat statligt ägande av bolag, vilket är en följd av att många statligt ägda bolag såldes under 1980- och 1990-talet (telekom, energi, vatten, gas, flygplatser och flygbolag, osv.). Det enda bolaget med ett större värde som den brittiska staten fortfarande äger är Royal Mail. De övriga bolagen är framförallt små eller medelstora bolag som utför en specialuppgift. Av de statliga bolagen är 20 helägda och sju minoritetsägda. Staten äger dessutom, helt eller delvis, genom aktiebolaget UK Financial Investments (UKFI), fyra banker. Staten tog över ägarskapet under finanskrisen 2008. Detta ägande ses dock som tillfälligt och skall avvecklas på ett sätt som maximerar värdet från försäljningen.

Det finns ingen komplett lista över statens samtliga bolag och heller ingen uppskattning av bolagens samlade värde. Bolagens omsättning var 16,1 miljarder pund för 2009/2010.

I syfte att förbättra styrningen av de statliga bolagen bildades 2003 en central funktion, "Shareholder Executive", för frågor gällande bolagsstyrning. Denna ägarfunktion fungerar som rådgivare mot andra departement med ansvar för bolag. För vissa större och mer komplexa bolag hanteras dock ägarstyrningen fullt ut av den centrala ägarfunktionen. Styrningen av dessa bolag är aktiv och innefattar utformning av direktiv till ordförande, bolagens strategi och ekonomi m.m. Enheten består av cirka 30 personer, varav omkring hälften är tjänstemän och hälften personer med bakgrund i banker och riskkapitalbolag.

6.3.5 Frankrike

Frankrike har en stark tradition av statligt ägande. Franska staten har sedan 1945, då vissa sektorer (energi, flyg, bank och försäkring) och stora bolag (Renault) nationaliserades, haft ett omfattande ägande. Förändringar i detta ägande har sedan skett i form av att vissa bolag helt eller delvis har sålts av eller att det har öppnats upp för fri konkurrens. Jämfört med andra länder har franska staten inte i samma utsträckning bolagiserat delar av den offentliga sektorn. Den franska staten äger totalt 57 bolag i vilka den är majoritetsägare i 51 bolag och är minoritetsägare i nio bolag. Elva bolag är noterade på börsen. Staten har även betydande ägande genom Caisse des Dépôts (CDC), som idag framförallt sysslar med sociala bostadsprojekt.

Målet för det statliga ägandet är att skapa långsiktigt värde men också att bidra aktivt till regeringens näringspolitiska mål och för utveckling av arbetstillfredsställelse för de anställda i bolagen. Styrning och uppföljning ska vara aktiv för att säkerställa att bolagen uppfyller målen.

Förvaltningen av de statliga bolagen är samlad i en särskild myndighet under finansministeriet, kallad "Agence des participations de l'État" (APE).⁴ APE bildades 2004 i syfte att få en klarare skiljelinje mellan statens olika roller i näringslivet och samhället, dvs. som reglerare av marknader, som ägare och som kund. Genom APE har

⁴ Se www.ape.minefi.gouv.fr

just rollen som ägare och förvaltare skilts ut från den övriga departementsorganisationen.

APE ska fungera som ett gränssnitt mellan regeringen och bolagen, och har till uppgift att följa och rapportera om bolagens utveckling, hålla möten med bolagens ledning (avstämning, lägesrapportering och strategiska frågor), medverka i styrelsearbetet och att fungera som ett stöd för bolagens verkställande ledningar.

Myndighetens fyra principiella uppdrag är följande:

- utöva statens ägarfunktion,
- utföra de uppgifter som ligger i rollen som förvaltningsorgan (analyser, bereda frågor till ministeriet, m.m.),
- bidra till transparens,
- effektiv ägarfunktion.

Organisationen består av 57 personer och har en årlig kostnad på 9 miljoner euro. Organisationen är indelad i dels linjefunktioner med tre avdelningar för olika branscher eller bolagsgrupper (transport m.m./energi/telekom, flyg, försvar), dels i stabsfunktioner för finans och juridik. APE leds av en hög tjänsteman utsedd av landets president.

APE disponerar inte bolagens utdelningar, utan dessa levereras till statsbudgeten.

6.4 Förvaltningsmodeller hos större privata ägare

Av direktiven framgår att utredaren ska kartlägga och redovisa vilka modeller för ägarförvaltning som tillämpas av stora privata företagsägare. För att inhämta detta har utredaren låtit genomföra intervjuer med ledande befattningshavare (se bilaga 4) från några av de större ägarsfärerna i landet.

6.4.1 Bolagsformer för ägarförvaltning

Det finns några olika aktiebolagsformer som är helt anpassade till att förvalta och utveckla bolag. Dessa är

- investmentbolag,
- förvaltningsföretag,
- holdingbolag, samt

- riskkapitalbolag eller Private Equity-bolag.

Juridiskt och ansvarsmässigt skiljer sig dessa inte åt, däremot finns vissa skattemässiga skillnader. Ägande och förvaltning är den enda verksamheten som denna typ av bolag ägnar sig åt. På så sätt skiljer de sig från moderbolaget i en koncern som leder och förvaltar dotterbolag eller ett koncernbolag med verksamheter som är besläktade med varandra i den operativa verksamheten.

Investmentbolag

Investmentbolagens affärsidé är att äga och förvalta aktier i andra bolag men också att förvärva och sälja bolag för att för att erhålla hög avkastning och skapa värde. Ägarförvaltningen är koncentrerad till ett antal bolag utifrån en uttalad strategi som bygger på ett aktivt och långsiktigt ägare. Bolagen är ofta delägda men med stora aktieposter (kontrollposter) för att skapa möjlighet till nödvändigt inflytande. Därmed fyller de också en funktion som ett kontrollinstrument. Investmentbolagen har således en egen organisation och besitter egen kompetens utöver den som finns i innehaven.

Det finns flera noterade investmentbolag på Stockholmsbörsen, som t.ex. Investor, Ratos, Kinnevik, Industrivärden och Lundberggruppen. Dessa kan delas upp i tre olika grupper, nämligen investmentbolag som

- bara äger aktier i andra börsbolag (t.ex. Industrivärden)
- äger aktier i en blandning av noterade och icke-noterade bolag (t.ex. Investor)
- endast äger onoterade bolag (t.ex. Ratos).

Investmentbolagen har en speciell bolagsstatus och omfattas av särskilda skatteregler. Bolagen betalar ingen skatt på realisationsvinster, men får heller inte dra av förluster. Syftet med skattereglerna är att staten vill gynna en långsiktig utveckling av svenska företag. Ett investmentbolag ska förvalta aktier, inte handla och spekulera i dessa. Ett investmentbolag kan därför förlora sin skattestatus om det genomför många aktieaffärer, och därmed intar en alltför spekulativ hållning.

Investmentbolag ska uppfylla följande tre kriterier

1. bolagets verksamhet ska uteslutande, eller så gott som uteslutande, avse att förvalta värdepapper,
2. bolaget ska erbjuda delägarna ett välfördelat andelsinnehav med riskspridning, vilket innebär att ett innehav som består av ett eller några få bolag inte är tillräckligt,
3. bolaget måste ha ett stort antal fysiska personer som delägare.

Förvaltningsbolag

Förvaltningsbolagens verksamhet består i att äga och förvalta aktier och annan fast eller lös egendom. Förvaltningsbolag har inget krav på ett breddat ägande, som är fallet för investmentbolag.

Till skillnad från ett investmentbolag har ett förvaltningsbolag ofta mindre aktieposter och ett inte lika diversifierat ägande. Av detta skäl omfattas de inte av samma gynnsamma skatteregler som investmentbolag.

Holdingbolag

Ett holdingbolag äger vanligtvis mer än 50 procent av aktierna i sina bolagsinnehav och är därmed majoritetsägare. Oftast fungerar ett holdingbolag som ett moderbolag till dotterbolag som bedriver verksamhet i branscher som påminner om varandra. Dotterbolagen betraktas dock oftast som självständiga enheter. Syftet är att samla ägande och förvaltning i en särskild organisation. Till skillnad från investmentbolag kan holdingbolag även driva egen verksamhet parallellt. En annan skillnad är att investmentbolagen är mer aktiva när det gäller investeringar i andra bolag, dvs. frekvensen när det gäller köp och försäljningar är högre. Holdingbolaget agerar mer som ett moderbolag, och organisationen ses som mer permanent och långsiktig, mer likt en koncern. Även holdingbolagen bygger vanligen upp en central organisation för förvaltningen av dotterbolagen.

I holdingbolagsformen är det möjligt att samla vinster och föra medel mellan bolagen och till investeringar både inom bolagsbildningen och utanför. Holdingbolag används ofta för att förvalta långsiktiga investeringar. Holdingbolag har inget riskspridningskrav och kan ägas av en enda fysisk person.

Riskkapitalbolag eller Private Equity-bolag

Riskkapital är ett samlande begrepp för investeringar i ett bolags egna kapital, dvs. det kapital som aktieägarna riskerar, och omfattar både noterade och onoterade bolag. Under de senaste decennierna har det vuxit fram en stor grupp företagsägare som internationellt benämns Private Equity-bolag.⁵

Private Equity-bolag (eller riskkapitalbolag) har som affärsidé att samla externa investerares kapital i fleråriga (ofta 10-åriga) fonder och att investera detta kapital och ett begränsat eget kapital i bolag, s.k. portföljbolag, utveckla bolagen och sedan sälja dem (s.k. "Exit").

Bolagskonstruktionen består av fonder som förvaltas av en s.k. Managing Partner, vilken är det egentliga riskkapitalbolaget. Detta får sina inkomster dels genom avgifter för förvaltning, s.k. Management Fee, dels på delad vinst med övriga investerare. Både fonderna och Managementbolaget är oftast registrerade utomlands i länder som inte dubbelbeskattar investerarna. Management Fee uppgår ofta till 1,5–2,5 procent av investerat kapital.

Man brukar skilja mellan två huvudsegment inom Private Equity

- Venture Capital, avser investeringar i företag som befinner sig i en tidig utvecklingsfas
- Buy Out, avser investeringar i mer mogna företag

Utvecklingen i branschen är att söka sig mot bolag i senare utvecklingsfaser, eftersom avkastningen i detta segment varit betydligt bättre än i bolag i tidigare faser.

Riskkapitalbolagen skapar värde för sina investerare genom att effektivisera bolag, utveckla bolag till nya affärsmodeller och strukturer samt genom en betydande belåning av sina investeringar.

Private Equity-bolagen besitter ofta en betydande branschkunskap, vilken förenas med ledningens och delägarnas egna erfarenheter av att effektivisera och utveckla företag samt finansiell kompetens.

Riskkapitalbolagen har både i Sverige och internationellt under en längre tid visat högre avkastning än börsindex och lockar de flesta institutionella investerare, som t.ex. AP-fonderna. De har dock blivit flitigt omdebatterade, bl.a. på grund av lokaliseringen till s.k. skatteparadis, en hög belåning som drabbar de förvärvade företagen, mycket stora lågt beskattade vinster för partners i manage-

⁵ Private Equity står för onoterat ägarkapital. I Sverige har dessa bolag (något oegentligt) kommit att kallas "riskkapitalbolag".

mentbolaget samt uppmärksammade internränteupplägg gentemot portföljbolagen.

6.4.2 Mål för ägarförvaltningen

De stora privata ägare som har valts ut för intervjuer har i likhet med staten en stor ägarandel i bolagen, dvs. helägda eller delägda med få andra ägare (med något undantag) och bedriver aktiv ägarförvaltning.

Det finns skillnader mellan de olika ägarna när det gäller tidshorisonten för deras innehav i bolag. För vissa innehav, s.k. kärninnehav, finns ofta ingen bortre tidsgräns uttalad. För andra innehav, s.k. placeringsinnehav, är däremot innehavet ofta tydligt tidsbegränsat till 5–10 år. Målet för de förra är ofta att ge en så hög och stabil årlig avkastning som möjligt vid en given risknivå. För de senare handlar det om att skapa så mycket värde som möjligt i bolaget för att sedan avyttra det och erhålla en så stor vinst som möjligt. Affärsidén är alltså att genom aktiv ägarförvaltning se till att bolagen utvecklas så bra som möjligt givet tidshorisonten för innehavet. Måttet på framgången är tydligt, nämligen hur bolagens aktiekurser eller värde utvecklas.

Även om förutsättningarna skiljer sig åt i flera avseenden mellan de stora privata ägarbolagen och staten, kan det vara av intresse att se vilka ekonomiska mål som de noterade ägarbolagen⁶ har fastställt för sin verksamhet. Uppgiften för de privata ägarbolagen är således att öka det samlade värdet av portföljbolagen. Utöver aktivt ägarinflytande över varje enskilt portföljbolag kan ägarbolaget konsolidera och allokera tillgångar över hela portföljen. Fokus ligger på totalavkastningen (aktiekursutveckling inkl. återlagd utdelning) i förhållande till olika jämförelsenormer. Dessa kan vara att överträffa genomsnittet på Stockholmsbörsen eller att överstiga marknadens avkastningskrav över en konjunkturcykel. En hög tillväxt eller ökning av substansvärdet anges vara ett medel för att nå detta. Vidare betonas utdelningarnas betydelse. Utdelningspolitiken ska vara offensiv, innebärande att en hög andel ska delas ut och man säger att det ska finnas tillväxt i årlig utdelning. Något förenklat kan sägas att de ekonomiska mål som gäller för statens ägarförvaltning, är av likartat slag som de privata, dvs. att fokus ligger på värdetillväxt och utdelningar.

⁶ Industrivärden, Investor, Kinnevik och Ratios

6.4.3 Ägarförvaltning av noterade och onoterade bolag

Skillnader finns när det gäller ägarförvaltningen av noterade respektive onoterade bolag. I de onoterade bolagen kan en mer direkt styrning tillämpas jämfört med i de noterade, där även andra ägare kan ha ett avgörande inflytande, vilket kan begränsa styrmöjligheterna. Detta gör även att det blir lättare för ägarna till onoterade bolag att utkräva ansvar och att inhämta information från bolaget samt att kommunicera sina krav till styrelse och ledning. En majoritetsägares krav får direkt genomslag. En annan skillnad är att onoterade bolag kan verka mer "ostört" än noterade, eftersom dessa inte är exponerade för noterade bolags öppenhetskrav eller ett mer kortsiktigt kvartalsfokus.

6.4.4 Arbetsprocesser och metoder

En viktig gemensam nämnare för ägarförvaltningen bland de stora privata ägarna är att skapa en tydlig rågång mellan ägare, styrelse och bolagsledning. Därmed skapas möjlighet för ett tydligt ansvarsutkrävande. I denna modell anger ägaren i en *ägarstrategi* mål/krav för avkastning, värdeutveckling, kapitalstruktur m.m. som sammanfattas i ett *uppdrag* till bolaget. Bolagets styrelse tar därefter fram en *affärsstrategi* för hur ägarens mål/krav ska kunna uppfyllas. Det ankommer sedan på bolagets ledning att operationalisera styrelsens plan. Enligt denna hierarki sker även uppföljning och ansvarsutkrävande.

Ägaren utarbetar planer med olika tidsperspektiv, vilka följs upp löpande beroende på situationen. En mer djuplodande uppföljning och utvärdering görs vanligen en till två gånger per år. Om utvecklingen i bolaget avviker alltför mycket från planen och det inte finns goda skäl som förklarar detta blir konsekvensen ofta att ordföranden, eller hela styrelsen, skiljs från uppdraget.

Ägarförvaltningen består bl.a. i att föreslå styrelse- och valberedningsmedlemmar, delta i det övergripande strategiska arbetet, övervaka och följa finansiell prestation samt analysera vilka ägarbeslut som behöver ske i företaget.

Ägarna lägger ner betydande ansträngningar och resurser på analys som sedan ligger till grund för beslut och åtgärder. Analysen består i förståelse av viktiga trender, affärsrisker och möjligheter i den bransch som bolaget verkar. Andra viktiga inslag i analysen är

marknadens utveckling samt bolagets positionering på marknaden. Viktiga hjälpmedel i analysen, åtminstone i de mer industriellt inriktade bolagen, är benchmarkingstudier och bedömningar av vad som kan anses utgöra ”best practice” i branschen.

Ett vanligt sätt att sköta ägarstyrningen av bolagen tycks vara att ha en huvudansvarig (ingår i vissa fall även i bolagets styrelse) utpekad per bolag. Denne har sedan stöd av andra experter som då har ett delansvar för bolaget.

Några gemensamma saker som de olika ägarna betonat som framgångsfaktorer för den egna verksamheten är att man

- har utvecklat egna unika arbetsprocesser som är helt anpassade till den egna strategin. Dessa processer är i många fall mycket hårt strukturerade och det ska mycket till innan avsteg tillåts, eftersom uthållighet och viss ”fyrkantighet” erfarenhetsmässigt anses ge bäst resultat,
- har tillgång till kvalificerade medarbetare med hög kompetens,
- upplever att man har tillgång till nödvändiga resurser när situationen kräver det.

6.4.5 Organisation och bemanning

Ägarnas organisationsformer kännetecknas av flexibilitet, utvecklingsfokus och arbete som stundtals bedrivs i mycket högt tempo och ofta långa arbetsdagar. Det vanligaste verkar vara att ha en matrisorganisation i grunden, som man sedan kompletterar med olika projekt. Arbetet med bolagen sker, som tidigare nämnts, i team.

När det gäller bemanningen eftersträvar man en kombination av seniora och juniora personer. En vanlig bakgrund är att ha arbetat på någon av de stora globala managementkonsultfirmorna eller investmentbankerna. Det är en utbredd uppfattning bland de intervjuade att det är relativt lätt att locka till sig de bästa förmågorna. Detta beror inte enbart på det höga, i vissa fall extremt höga, löneläget utan också på den prestige och det anseende som branschen åtnjuter i vissa kretsar.

Beträffande användning av konsulter finns olika skolor. En är att minimera konsultanvändningen och se till att ha tillräcklig analyskapacitet och kompetens inom företaget. Ett återkommande skäl som angavs för denna strategi var en rädsla för att de inhyrda konsultbolagen ska ha ”egna agendor”. En annan skola är att ha en

extremt slimmad organisation med mycket stor konsultanvändning. Förespråkarna av denna strategi menar att den ger stor flexibilitet samtidigt som team kan skräddarsys med de allra bästa förstågorna. Ofta sker ett mer eller mindre regelbundet och formaliserat samarbete med vissa konsultfirmor som specialiserat sig inom vissa bestämda nischer.

Gemensamt för alla är dock att konsulter (investmentbanker) används vid försäljning av bolag. Att bygga upp och vidmakthålla tillräckligt med egen finansiell kompetens inom detta fält anses vare sig möjligt eller lönsamt. Dessutom krävs vid köp och försäljning ofta en utomstående bedömning av berörda bolag.

6.4.6 Styrelsearbete

De stora privata ägarna betraktar arbetet i bolagens styrelser som det viktigaste ur ägarförvaltningssynpunkt. I onoterade bolag kan ägaren ofta ha en eller flera ledamöter i styrelsen från den egna organisationen. Denna ordning tycks främst förespråkas av rent praktiska skäl, eftersom det bästa sättet att påverka och följa bolaget är i dess styrelse – det är där de viktigaste diskussionerna sker innan besluten fattas.

En vanlig ordning när ägaren inte kan ha egna ledamöter i bolagsstyrelsen från den egna organisationen är att bemanna styrelsen med utomstående personer som man har knutit till sig genom ett ”nätverk” och som företräder ägaren i styrelsen. Dessa är högt kvalificerade personer med stor vana av styrelsearbete, hög bransch- och sakområdeskompetens samt betydande strategiskt kunnande.

Ägarna tillämpar olika modeller för att driva sina frågor eller krav gentemot bolaget. Vanligaste sättet att driva sina krav är genom sin egen styrelseledamot. En annan variant som förekommer, och då handlar det uteslutande om onoterade bolag, är att gå direkt via VD och in i bolagsorganisationen med sina krav. Kritiken mot ett sådant förfarande, där ordförande blir ”rundad”, är att dennes auktoritet undergrävs vilket minskar effektiviteten i styrelsearbetet.

6.4.7 Kostnader

Det finns ingen statistik tillgänglig som gör det möjligt att beräkna kostnaderna för ägarförvaltningen med någon större precision. De grova kostnadsuppskattningar som har lämnats i samband med intervjuerna indikerar att kostnaderna ligger i ett intervall någonstans emellan ca 0,1–0,5 procent av förvaltad kapital. I dessa uppskattningar har kostnader som är förknippade med investeringsverksamheten, som är en stor och tung post hos ägarna, räknats bort.

Kostnaderna i relation till investerat kapital är betydligt större för förvaltningen inom Private Equity-bolagen än inom investmentbolagen. I en nettobedömning, dvs. efter avkastning, är de dock ofta lägre.

För att i ett bredare perspektiv få en uppfattning om kostnadernas storlek i ägarförvaltningsverksamhet har en jämförelse gjorts mellan några centrala aktörer. Resultatet av denna sammanfattas i tabell 6.1. Tabellen redovisar jämförande uppgifter för några stora börsnoterade ägarbolag (Investor, Industrivärden och Ratos), det finska statliga holdingbolaget Solidium samt Sjätte AP-fonden⁷ avseende 2010.

Tabell 6.1

	Portföljvärde, PV (mdkr)	Förvaltnings- kostnad, FK (mdkr)	FK/PV (%)	Antal anställda	FK/anställd
Industrivärden	71	94	0,13	21	4,5
Investor	157	827	0,50	155	5,3
Ratos	14	311	2,27	50	6,2
Solidium	76	44	0,06	11	4,0
AP 6	19	167	0,88	35	4,8

Notera att Ratos portfölj redovisas till anskaffningskostnad med avdrag för eventuella nedskrivningar. Övriga ägarbolags portföljer är redovisade till uppskattat marknadsvärde (av bolagen själva).

Källa: KPMG som har inhämtat uppgifter från respektive bolags årsredovisning avseende 2010. Uppgifter om AP 6 har hämtats från rapporten Utvärdering av AP-fondernas verksamhet 2010 (till Finansdepartementet).

⁷ Placering av fondens riskkapital ska ske i små och medelstora, huvudsakligen svenska företag och därigenom bidra till utvecklingen av det svenska näringslivet.

Investor har den högsta förvaltningskostnaden räknat i absoluta tal med 827 miljoner kronor och finska Solidium den lägsta med 44 miljoner kronor.

Ett sätt att jämföra kostnaderna för olika aktörers ägarförvaltning är att beräkna på förvaltningskostnaden (FK) som andel av det förvaltade portföljvärdet (PV). Av kolumn 3 i tabellen framgår att högst förvaltningskostnad i relation till portföljvärdet har Ratos med 2,27 procent och lägst Solidium med 0,06 procent. Sjätte AP-fondens förvaltningskostnader uppgick till 167 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,88 procent av portföljvärdet.

Ett annat jämförelsemått är förvaltningskostnaden per anställd. Även med det måttet har Ratos den högsta kostnaden med 6,2 miljoner kronor per anställd och Solidium den lägsta med 4,0 miljoner kronor per anställd.

Syftet med jämförelser av detta slag är att ge en grov indikation på kostnadseffektiviteten i förvaltningen. Det är dock viktigt att påpeka att de inte säger något om hur effektiv och framgångsrik de olika aktörernas ägarförvaltning har varit. Det går heller inte att påvisa något tydligt orsakssamband med innebörd att höga förvaltningskostnader automatiskt skulle leda till bra resultat och vice versa.

6.5 Sammanfattning och iakttagelser

Den genomgång som redovisats ovan kan utgöra en grund för överväganden kring en ”best practice” när det gäller förvaltning av bolag eller andra tillgångar. Någon entydig regel eller modell är dock inte möjlig att fastställa. Däremot går det att identifiera några parametrar som kan ha betydelse för att bygga upp en effektiv och professionell förvaltning som är förenlig med krav på öppenhet och insyn.

Förvaltningsmodeller i staten

Jämförelsen med andra förvaltningsmodeller i staten ger vid handen att dessa är fastare reglerade än förvaltningen av statliga bolag. Förhållandet avspeglar sannolikt det faktum att det är regeringen som har förvaltningsmandatet av riksdagen och att det är regeringens beredningsorgan Regeringskansliet som ansvarar för verkställande uppgifter.

En jämförelse kan göras med förvaltningen av statskulden, där roller och befogenheter mellan beslutande och verkställande nivå är tydligt reglerade. Vidare har riksdagen genom lag fastställt ramar och regler för den förvaltning som regeringen ansvarar för. På motsvarande sätt finns en tydlig roll- och uppgiftsfördelning mellan regeringen och den myndighet som ansvarar för förvaltningen.

Det kan således konstateras att förvaltningen av statliga bolag inte finns närmare reglerad när det gäller övergripande mål, grundläggande om ansvar och befogenheter, t.ex. möjligheten att delegera förvaltningen. Det finns heller inga bestämmelser om att regeringens ska utvärdera förvaltningen och resultaten av denna och redovisa ett sådant underlag till riksdagen.

Modeller i andra länder

Jämförelsen med andra länder ger inte någon entydig bild av en ”best practice”. Det kan dock konstateras att länder med omfattande statligt ägande har genomfört någon form av kategorisering av bolagen i syfte att differentiera styrningen och förvaltningen av bolagen. De flesta länder gör en tydlig skiljelinje mellan bolag med i huvudsak affärsmässig och konkurrensutsatt verksamhet och bolag med särskilda samhällsuppdrag/-uppgifter. Vanligt är också att man särskiljer bolag med mer strategiska (politiska) intressen.

Av de länder som studerats har Frankrike gått längst i att separera statens ägarroll från andra uppgifter genom att förlägga förvaltningen av samtliga statliga bolag i en separat myndighet. Finland har inrättat ett investmentbolag som på affärsmässiga principer ansvarar för förvaltningen av statens noterade innehav. I Finland finns även ett förvaltningsbolag för de statliga fastighetsbolagen.

De flesta länder har gått mot en centralisering av ägarfunktion och förvaltning till ett departement. En väl utvecklad och professionellt bemannad stödfunktion som den i Storbritannien kan vara en viktig faktor för att utveckla ägarstyrning och förvaltning.

Privata ägare

Privata större ägare använder nästan uteslutande aktiebolagsformen för förvaltning. Bolagen kan dock ha olika mål och inriktning: invest- mentbolag, riskkapitalbolag osv. Ett utmärkande drag är således att man skiljer mellan olika innehav och förvaltningsinriktningar bero- ende på syftet med ägandet och tidshorizonten i ägandet. Bolags- portföljen är också avgränsad och anpassad till detta. Det finns dock ägare/bolag som har mer sammansatta bolagsportföljer.

Ett annat utmärkande drag är att man tydligt skiljer mellan ägarens roll att sätta målen och förvaltningsorganisationens ansvar för verk- ställandet. Modellen bygger således på att delegera ansvar och följa upp och värdera resultaten, och tydligt utkräva ansvar.

När det gäller själva förvaltningen finns flera modeller. Typiska drag är att man mycket aktivt arbetar med tydliga mål, dokumen- terade ägarstrategier och uppdrag för portföljbolagen och att det hela tiden pågår en process med en nära och tät uppföljning och analys mot uppställda mål.

De privata ägarna har ofta tillgång till specialiserade styrelseleda- möter. En vanlig ordning är att bemanna styrelsen med utomstående personer som man har knutit till sig genom ett "nätverk" och som företräder ägaren i styrelsen. Dessa styrelseledamöter är högt kvali- ficerade personer med stor vana av styrelsearbete, hög bransch- och sakområdeskompetens samt betydande strategiskt kunnande.