

12 Författningskommentarer

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

Lagens tillämpningsområde

1 §

I paragrafen anges tillämpningsområdet för lagen. Vad som avses med *statens förvaltningsbolag* framgår av 2 §.

Med *förvaltning av ägandet* avses dels utövande av de rättigheter som tillkommer aktieägare enligt aktiebolagslagen (2005:551), dels andra åtgärder genom vilka staten företrädd av regeringen medverkar i styrningen av de statliga förvaltningsbolagen. Sådana andra åtgärder kan avse t.ex. beslut kring kapitalstrukturen i förvaltningsbolagen.

Statens förvaltningsbolag

2 §

I paragrafen finns en definition av statens förvaltningsbolag. Förvaltningsbolagen är de två aktiebolag som är helägda av staten och som bildats för att förvalta ägandet i de bolag som genom förslaget blir portföljbolag. Portföljbolagen är de bolag som före förslagets genomförande förvaltats av Regeringskansliet.

Förvaltningsbolagens huvudsakliga verksamhet är förvaltning av ägande av aktier som överlåtits till bolagen från staten eller förvärvats av bolagen efter godkännande av regeringen.

Det ena förvaltningsbolaget förvaltar aktieinnehav i bolag vars huvudsakliga ägaruppdrag är ekonomiskt värdeskapande. Det andra förvaltningsbolaget förvaltar aktieinnehav i bolag vars huvudsakliga ägaruppdrag är skapande av samhällsnytta.

Bestämmelser om vilka principer och riktlinjer som ska gälla för förvaltningsbolagens ägarförvaltning av sina respektive aktieinnehav finns i 3 och 4 §§.

Bestämmelser om utdelningar och finansiering finns i 5 §.

Bestämmelser om villkor för förändringar i förvaltningsbolagens aktieinnehav m.m. finns i 6 och 7 §§.

Principer och riktlinjer för förvaltningen

3 §

I paragrafens *första stycke* finns bestämmelser om att regeringens förvaltning av ägandet i statens förvaltningsbolag ska utövas i enlighet med dels de principer som fastställs av riksdagen, dvs. riksdagens långsiktiga ägarstrategi med övergripande strategiska mål för det statliga ägandet av bolag, dels bestämmelserna i 4–8 §§. Bestämmelsen är riktad till regeringen i dess egenskap av företrädare för staten som ensam aktieägare i förvaltningsbolagen.

I *andra stycket* finns bestämmelser om att regeringen även ansvarar för att tillse att de principer som avses i första stycket får genomslag också på den förvaltning som utövas av de statliga förvaltningsbolagen, dvs. förvaltningen av aktieinnehaven i de s.k. portföljbolagen.

Regeringens möjlighet att direkt påverka den verksamhet som utövas av förvaltningsbolagen följer av regeringens mandat att företräda staten i dess egenskap av enda aktieägare i förvaltningsbolagen. Regeringens möjlighet att "tillse" att något sker i förvaltningsbolagen beror ytterst på bestämmelserna om aktieägares befogenheter enligt aktiebolagslagen. Aktieägares rätt att besluta i bolagets angelägenheter utövas på bolagsstämma, och bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ. Även om förvaltningen av bolagets angelägenheter inte tillhör bolagsstämmans primära kompetensområde kan bolagsstämman ge bolagsledningen direktiv i förvaltningsfrågor. Förvaltningsbolagens skyldighet att iaktta de aktuella principerna förutsätts framgå av förvaltningsbolagens bolagsordningar jämte ägardirektiv.

4 §

I paragrafen finns bestämmelser om att regeringen årligen ska fastställa riktlinjer för den förvaltning som avses i 3 §, dvs. dels den förvaltning som utövas av regeringen i förhållande till de statliga förvaltningsbolagen, dels den förvaltning som utövas av de statliga förvaltningsbolagen i förhållande till portföljbolagen.

Att riktlinjerna ska vara förenliga med de principer som avses i 3 § följer av hänvisningen till 3 §. Förvaltningsbolagens skyldighet att iaktta riktlinjerna förutsätts framgå av förvaltningsbolagens bolagsordningar jämte ägardirektiv.

Utdelningar och finansiering

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur statens förvaltningsbolag ska hantera utdelningar som de erhåller i egenskap av ägare av portföljbolagen.

Enligt bestämmelserna i *första stycket* ska samtliga utdelningar betalas till staten, om inte annat följer av bestämmelserna i andra stycket.

I *andra stycket* finns bestämmelser om att regeringen efter bemyndigande av riksdagen får godkänna att förvaltningsbolagen behåller en *del av* de utdelningar bolagen erhåller från sina portföljbolag. Dessa medel ska användas för att finansiera förvaltningsbolagens verksamhet. En mindre del av utdelningarna ska kunna få användas för att tillskjuta kapital i portföljbolag. Sådana kapitaltillskott får endast avse investeringar inom befintlig verksamhet och befintlig strategi och i syfte att utveckla bolagets värdeskapande förmåga. Frågorna förutsätts beredas inom ramen för den årliga budgetprocessen. Detta innebär att riksdagen årligen, på förslag från regeringen, beslutar hur stor del av årets utdelningar som föreslås få disponeras av förvaltningsbolagen för deras verksamhet och för eventuella kapitaltillskott. Om det uppstår behov under året av ytterligare kapitaltillskott till något bolag, förutsätts detta, liksom i dag, föregås av riksdagens beslut.

Förändringar i innehav av aktier och andelar m.m.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om krav på riksdagens bemyndigande i vissa fall. Bestämmelserna i *första stycket 1–3* svarar mot bestämmelserna i 8 kap. 3 § första stycket och 4 § andra stycket budgetlagen (2011:203), och klargör att dessa gäller för regeringen också när den agerar i egenskap av företrädare för staten som aktieägare i förvaltningsbolagen.

Förvaltningsbolagens möjlighet att tillskjuta kapital till portföljbolagen förutsätts bli bestämt av riksdagen inom ramen för den årliga budgetprocessen och med en tillämpning av 5 § andra stycket 2.

Att riksdagens bemyndigande krävs för förändringar av statens aktieinnehav i förvaltningsbolagen och för kapitaltillskott till dessa bolag följer direkt av de aktuella bestämmelserna i budgetlagen.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om att förvaltningsbolagen måste inhämta regeringens godkännande i vissa fall. Av 6 § framgår att det finns begränsningar i regeringens möjlighet att ge sådant godkännande.

Bestämmelserna i *första stycket 1–3* har sin grund i 8 kap. 3 § första stycket och 4 § andra stycket budgetlagen (2011:203), jfr. kommentaren till 6 §.

Genom krav på aktieägarens – företrädare av regeringen – godkännande blir även de statliga förvaltningsbolagen indirekt bundna av de begränsningar i regeringens befogenheter som gäller enligt budgetlagen.

Förvaltningsbolagens skyldighet att i vissa fall inhämta regeringens godkännande förutsätts också framgå av förvaltningsbolagens bolagsordningar jämte ägardirektiv.

Riksdagsledamöters närvarorätt

8 §

I paragrafen finns bestämmelser som utsträcker den närvarorätt som riksdagsledamöter haft i statligt ägda bolag sedan 1981 till att gälla inte bara i de statliga förvaltningsbolagen, utan även i av förvaltningsbolagen majoritetsägda bolag som har mer än 50 anställda. Med majoritetsägda bolag avses bolag i vilka förvaltningsbolagen innehar mer än hälften av aktierna eller rösterna.

Granskning

9 §

I paragrafens *första stycke* finns bestämmelser om Riksrevisionens möjlighet att granska verksamheten inte bara i de statliga förvaltningsbolagen, utan även i vissa av förvaltningsbolagen ägda bolag. Bestämmelsen är utformad efter mönster från 2 § 4 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

I *andra stycket* finns bestämmelser av betydelse vid tillämpningen av 9 kap. 8 § aktiebolagslagen, där det finns bestämmelser om Riksrevisionens möjlighet att förordna en eller flera revisorer att delta i revisionen tillsammans med övriga revisorer.

Redovisning och utvärdering m.m.

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om den årliga resultatredovisning och redogörelse för förvaltningen som regeringen ska överlämna till riksdagen. Den årliga redovisningen och redogörelsen kommer bl.a. att bygga på den redovisning och redogörelse som de statliga förvaltningsbolagen ska lämna till regeringen enligt 11 §.

11 §

I paragrafen finns bestämmelser om den årliga resultatredovisning och redogörelse för förvaltningen som statens förvaltningsbolag ska överlämna till regeringen. Att statens förvaltningsbolag därut-

över är skyldiga att bl.a. upprätta årsredovisningshandlingar följer av bestämmelserna i årsredovisningslagen m.m.

12§

I paragrafen finns bestämmelser om den särskilda utvärdering som ska göras av den förvaltning som utövas av de statliga förvaltningsbolagen. Bestämmelsen har utformats på samma sätt som bestämmelserna om utvärdering av statsskuldsförvaltningen i 5 kap. 7 § budgetlagen.

13 Konsekvenser av förslagen

13.1 Inledning

Utredarens förslag att föra över Regeringskansliets ansvar för ägarförvaltningen av bolag med statligt ägande till två nybildade förvaltningsbolag kommer att ge upphov till en rad olika konsekvenser av såväl ekonomisk, juridisk, organisatorisk samt praktisk natur. Även verksamhets- och personalmässiga konsekvenser kommer att uppstå.

Det förslag som utredaren lämnar innebär således relativt stora förändringar för Regeringskansliet och portföljbolagen jämfört med den nuvarande situationen. Inom den korta tidsram som utredaren har haft till sitt förfogande har det dock inte varit möjligt att i detalj utreda alla konsekvenser av förslagen. Av detta skäl bedömer utredaren att det behöver göras fördjupade konsekvensbedömningar för portföljbolagen inom vissa områden (t.ex. när det gäller ägarförändringsklausuler, garantier och krediter som finns i portföljbolagen). Vidare bör vissa engångskostnader som t.ex. ”vendor due diligence” i anslutning till det fortsatta beredningsarbetet i Regeringskansliet beräknas.

Enligt direktiven ska utredaren bedöma och redovisa förslagets effekter på statens budget och andra finansiella konsekvenser för staten. Utredaren ska också bedöma och redovisa förslagets eventuella konsekvenser av betydelse för miljön samt beskriva vilka åtgärder som kommer att vidtas för att motverka negativa miljöaspekter. Utöver vad som framgår av direktiven har utredaren även valt att redovisa konsekvenser för verksamhet och personal.

Konsekvenserna kan delas upp dels i sådana som är av engångskaraktär och starkt knutna till själva ombildningen av ägarförvaltningen, dels i sådana som är av mer permanent karaktär.

En del av konsekvenserna av förslagen har redan redovisats. Dessa konsekvensbedömningar kommer inte att återupprepas här utan endast beröras i tillämpliga delar.

Sammantaget bedömer utredaren att förslaget att föra över ägarförvaltningen från Regeringskansliet till de två förvaltningsbolagen kommer att påverka det statliga ägandet på ett positivt sätt. Härigenom skapas goda förutsättningar att öka det ekonomiska värdeskapandet och samhällsnyttan i portföljbolagen. Det politiska inflytandet på strategisk nivå ökar och riksdagens roll och möjlighet till uppföljning stärks. Vidare skapas stabila och långsiktiga förutsättningar för portföljbolagens verksamhet och utveckling. Förslaget bidrar också till att renodla Regeringskansliet från operativa och administrativa uppgifter. Slutligen bidrar förslaget även till att få till stånd en hantering av regeringens dubbla roller som ägare och reglerare som är tydligare än i dagsläget.

I det följande kommer bara de viktigaste konsekvenserna att belysas. Under utredningens gång har en mängd mindre frågor och konsekvenser identifierats som av praktiska skäl inte redovisas här. Dessa finns dokumenterade i underlagspromemorior m.m. som kan användas i en fortsatt beredningsprocess.

13.2 Konsekvenser för verksamhet och personal

Inledning

Förslaget att föra över ägarförvaltningen från Regeringskansliet till de två förvaltningsbolagen kommer att få konsekvenser av organisatorisk och verksamhetsmässig karaktär. För Regeringskansliets del kan förslaget medföra att personal med central kompetens går över till förvaltningsbolagen.

En viktig uppgift blir att säkerställa att den nya ägarfunktionen i Regeringskansliet anpassas och bemannas för att hantera den nya ägarrollen och styrningen av förvaltningsbolagen. Regeringen kommer fortsatt att behöva ha resurser för analys, utarbetande av ägarstrategi och ägarplaner samt för samråd och beredning. Dessa resurser bör i så hög grad som möjligt koncentreras till en samlad funktion i Regeringskansliet. Antalet tjänster torde kunna minskas jämfört med dagsläget samtidigt som kompetensen kan komma att breddas.

I Regeringskansliet arbetar för närvarande sammanlagt cirka 40–45 personer med förvaltning av statligt ägande i bolag. Vid Finansdepartementet är förvaltningen samlad i två enheter som sorterar under avdelningen för kommuner och statligt ägande (KSÄ). Dessa enheter har tillsammans cirka 25 medarbetare. Förvaltningen vid övriga departement (Justitie-, Kultur-, Miljö-, Närings-, Social-, Utbildning- samt Utrikesdepartementen) sker oftast inom ramen för det övriga linjearbetet. Ungefär 15–20 personer arbetar med dessa uppgifter.

Utredaren har gjort översiktliga uppskattningar om dimensioneringen av personal när det gäller den föreslagna organisationsstrukturen. Enligt dessa uppskattningar bedöms att numerären kommer att vara större än i nuläget. Förvaltningsbolagen förutsätts dock genomföra bemanningen med utgångspunkt från de kompetenskrav som gäller för respektive bolags verksamhet.

Nedan belyses översiktligt förslagets personalkonsekvenser när det gäller frågor om verksamhetsövergång, lönevillkor och övriga anställningsförmåner som kan komma att gälla i bolagen. Det är dock viktigt att påpeka att det i detta tidiga skede inte är möjligt att med någon större noggrannhet redovisa alla konsekvenser av förändringarna.

Allmänt om reglerna vid övergång av verksamhet

En viktig fråga i anslutning till förslaget att föra över ägarförvaltningen från Regeringskansliet till förvaltningsbolagen är om förändringen är att betrakta som verksamhetsövergång eller ej. Med övergång av verksamhet avses att ett företag eller en verksamhet eller en del av en verksamhet övergår från en arbetsgivare till en annan. Då gäller 6 b § i anställningsskyddslagen (LAS), vilket innebär att de rättigheter och skyldigheter som följer av ett gällande anställningsavtal övergår från den överlåtande arbetsgivaren till den mottagande arbetsgivaren. Det är mottagande arbetsgivare, i detta fall förvaltningsbolagen, som gör bedömningen om det föreligger en verksamhetsövergång eller inte enligt 6 b § LAS.

Arbetsgivarverket gör den preliminära bedömningen att det i detta fall rör sig om övergång av verksamhet.

Om förändringen ska betraktas som verksamhetsövergång innebär det att den berörda personalen i Regeringskansliet har rätt att övergå till de nya förvaltningsbolagen, åtminstone de som till över-

vägande del (dvs. 50 procent eller mer) arbetar med förvaltning av statligt ägande i bolag, på de villkor som regleras i de enskilda anställningsavtalen¹. Enligt 6 b § LAS kan personalen motsätta sig verksamhetsövergången och välja att stanna kvar i Regeringskansliet. Om detta leder till att det uppstår övertalighet i Regeringskansliet, får denna hanteras med beaktande av tillämpliga arbetsrättsliga regler.

Kollektivavtalen

Om det är fråga om en verksamhetsövergång har det även betydelse för kollektivavtalen, vilket regleras i 28 § medbestämmandelagen (MBL).

Två olika situationer kan uppkomma beroende på om den mottagande arbetsgivaren, dvs. de två förvaltningsbolagen, tecknar kollektivavtal eller ej. I det fall den nya arbetsgivaren inte har tecknat ett eget kollektivavtal så följer med automatik att den tidigare arbetsgivarens kollektivavtal gäller i tillämpliga delar.

I det fall den förvärvande arbetsgivaren har tecknat ett kollektivavtal så gäller tredje stycket 28 § MBL. Innebörden i detta är att arbetsgivaren är skyldig att under högst ett år tillämpa de gamla kollektivavtalen, som dock oftast ersätts av ett inrangeringsavtal.

Trygghetsfrågor och fortsatta pensionslösningar kan fordra särskild hantering vid verksamhetsövergång enligt vad som anges i 6 § LAS. Inom dessa områden gäller den nya arbetsgivarens villkor, som alltså kan skilja sig från de villkor som tillämpats hos den tidigare arbetsgivaren.

Inrangeringsavtal

En förhandling om s.k. inrangeringsavtal² ska ske mellan de nya förvaltningsbolagen och de fackliga organisationerna. Resultatet av en sådan förhandling kan få olika utfall, nämligen

- ett inrangeringsavtal i vilket den övergående personalen erbjuds ett kollektivavtal med i princip oförändrade villkor, eller

¹ Detta gäller dock ej arvoden för styrelseuppdrag i bolag med statligt ägande (se nedan).

² Ett avtal som sluts hos förvärvaren för att reglera vilka villkor som ska gälla övergångsvis för de anställda som går över i samband med verksamhetsövergången.

- att all personal inrangeras på det kollektivavtal som gäller hos den arbetsgivarorganisation där förvaltningsbolagen valt att bli medlemmar.

Arbetsgivartillhörighet

För de nya förvaltningsbolagen finns olika alternativ för arbetsgivartillhörighet. Kollektivavtalen kan skilja sig åt beroende på vilken arbetsgivarorganisation som bolagen väljer att ansluta sig till.

Det är även möjligt för förvaltningsbolagen att ansöka om medlemskap i Arbetsgivarverket som s.k. frivillig medlem. Ett sådant medlemskap skulle innebära att nuvarande villkor i princip fortsätter att tillämpas. Dock skulle personalen inte längre vara statsanställd, och lagen om offentlig anställning skulle inte längre tillämpas.

Enligt utredarens uppfattning är det viktigt att förvaltningsbolagen från start har ordnade anställningsvillkor genom kollektivavtal. De nybildade bolagen bör således tydligt redovisa vilka kollektivavtalade anställningsvillkor som kommer att gälla för personalen.

Pensionsskuld

De nya förvaltningsbolagen kommer inte att överta någon pensionsskuld för förmåner enligt det statliga tjänstepensionsavtalet PA 03. De avgiftsbestämda pensionerna enligt PA 03 är externt fonderade, medan de förmånsbestämda pensionerna är finansierade och garanterade genom en inomstatlig försäkringsmodell, där utfästelserna redovisas av Statens tjänstepensionsverk (SPV). Anställningsmyndigheten har fullgjort sina åtaganden genom att betala avgifter respektive försäkringstekniskt beräknade premier till SPV. Anställda som vid övergången får en annan pensionslösning än PA 03 har rätt till försäkringskapitalet för tillgodoräknad avgiftsbestämd pension och ett fribrev³ för intjänad förmånsbestämd pension.

³ Fribrev består av den intjänade pensionsrätt som en försäkrad har efter att premieinbetalningarna har avbrutits i förtid. Benämningen används även för intjänad del av löpande försäkring. Fribrev enligt PA 03 värdesäkras årligen med prisbasbeloppets förändring.

Arvoden för styrelseuppdrag i bolag med statligt ägande

Vissa tjänstemän i Regeringskansliet är styrelseledamöter i de förvaltade bolagen. För dessa styrelseuppdrag erhåller de ett särskilt arvode från Regeringskansliet, i stället för att få styrelsearvoden direkt från bolagen.

Det är en fråga för de nya förvaltningsbolagsledningarna att avgöra om ett liknande system ska tillämpas av förvaltningsbolagen.

13.3 Ekonomiska konsekvenser

Inledning

Enligt direktiven ska utredaren bedöma och redovisa förslagets effekter på statens budget och andra finansiella konsekvenser för staten. Nedan redovisas effekter och konsekvenser av förslaget bl.a. avseende förvaltningskostnader, kapitaltillskott, vinstutdelningar samt uppbyggnads- och omställningskostnader. Konsekvenser redovisas också för statens ekonomiska informationsgivning och redovisning.

Effekter på statens budget

Utgifter

Förvaltningskostnader

De nuvarande kostnaderna för ägarförvaltningen i Regeringskansliet har redovisats i avsnitt 3.4.4. Dessa består dels av interna kostnader (lönekostnader m.m.) som har beräknats till cirka 50 miljoner kronor och som finansieras med anslaget 4:1 regeringskansliet⁴, dels av externa tjänster (konsultkostnader m.m.) som har beräknats till cirka 65 miljoner kronor i genomsnitt de senaste åren och som finansieras med anslaget 1:18 Kostnader för omstrukturering och genomlysning av statligt ägda företag m.m. De totala förvaltningskostnaderna uppgår således till cirka 115 miljoner kronor.

⁴ För 2011 är Regeringskansliets anslag cirka 6,25 miljarder kronor. Anslaget täcker bl.a. kostnader för personal och lokalhyror samt övriga driftskostnader. Antalet anställda i Regeringskansliet är cirka 4 350 personer, varav cirka 200 är politiskt rekryterade.

Tabell 13.1 Förvaltningskostnader avseende nuvarande ägarförvaltning i Regeringskansliet

Interna kostnader	cirka 50 miljoner kronor
Köpta tjänster	cirka 65 miljoner kronor
Totalt	cirka 115 miljoner kronor

Kostnaden för utredarens förslag där den operativa ägarförvaltningen har förts över till två förvaltningsbolag har redovisats i avsnitt 11.4.2. I förslaget har de interna kostnaderna beräknats till cirka 150 miljoner kronor och externa tjänster till cirka 25 miljoner kronor. De högre interna kostnaderna jämfört med den nuvarande ordningen beror på en väsentligt höjd ambitionsnivå avseende både numerär och kompetens.

Kostnaderna föreslås finansieras genom att förvaltningsbolagen får disponera medel motsvarande förvaltningskostnaderna från vinstutdelningar som lämnas av portföljbolagen (se avsnitt 11.4.2).

I avsnitt 11.5.1 föreslår utredaren att det även fortsatt bör finnas en ägarfunktion i Regeringskansliet. Denna bedöms dock kunna vara mindre mätt i antalet tjänster än nuvarande enhet för statligt ägande. Utredaren har inte haft tillräckligt underlag för att kunna göra någon noggrannare beräkning av kostnaderna för den nya ägarfunktionen. I stället har en grov uppskattning gjorts av dessa kostnader på cirka 10–15 miljoner kronor för interna kostnader. Initialt kan det finnas ett behov av extra medel för köp av externa tjänster. På sikt förutsätts detta behov att minska i takt med att verksamheten går över i ett fortvarighetstillstånd. Dessa kostnader finansieras från regeringskanslianslaget.

De totala förvaltningskostnaderna i förslaget beräknas således uppgå till cirka 185–190 miljoner kronor.

Tabell 13.2 Förvaltningskostnader avseende föreslagen ägarförvaltning i förvaltningsbolagen och i Regeringskansliet

<u>Förvaltningsbolagen</u>	
Interna kostnader	cirka 150 miljoner kronor
Köpta tjänster	<u>cirka 25 miljoner kronor</u>
Totalt	cirka 175 miljoner kronor
<u>Regeringskansliet</u>	
Interna kostnader	cirka 10–15 miljoner kronor
<u>Förvaltningsbolagen och Regeringskansliet</u>	
Interna kostnader	cirka 160–165 miljoner kronor
Köpta tjänster	<u>cirka 25 miljoner kronor</u>
Totalt	cirka 185–190 miljoner kronor

Eftersom den minskade inleveransen (cirka 175 miljoner kronor) från vinstutdelningar mot inkomsttitel överstiger utgiftsminskningen (cirka 100–105 miljoner kronor) leder förslaget till en saldoförsvagning med cirka 70–75 miljoner kronor på statsbudgeten. Utredaren gör dock bedömningen att den ökade ambitionsnivån i ägarförvaltningen kommer att leda till en förbättrad värdeutveckling för portföljbolagen och högre utdelningar jämfört med nuvarande ordning. Som exempel kan nämnas att en värdeökning av portföljbolagsinnehavet med en procent motsvarar cirka 6 miljarder kronor. I relation till storleken på det kapital som förvaltas utgör de ökade förvaltningskostnaderna endast någon hundradels procent.

I det här fallet leder den minskade anslagsbelastningen till en nedjustering av utgiftstaket. Utrymmet under taket ökar således inte trots minskad anslagsbelastning.

Kapitaltillskott

Frågan om kapitaltillskott till portföljbolagen har redovisats i avsnitt 11.4.3. I den nuvarande ordningen finansieras kostnaderna för kapitaltillskott med anslaget 1:19 Kapitalinsatser i statliga bolag. År 2010 belastades anslaget med cirka 3 miljarder kronor.

Enligt utredarens förslag bör förvaltningsbolagen få omfördela vinstmedel mellan portföljbolagen i värdeskapande syfte. Detta

förutsätts ske inom en begränsad ram vars storlek årligen beslutas av riksdagen efter förslag från regeringen. Kostnaderna för denna typ av mindre kapitaltillskott föreslås finansieras genom att förvaltningsbolagen får disponera medel från vinstutdelningar som lämnas av portföljbolagen.⁵ Större kapitaltillskott ska dock även fortsättningsvis underställas riksdagen för beslut och finansieras med anslag.

Eftersom den minskade inleveransen från vinstutdelningar mot inkomstitel motsvarar utgiftsminskningen på budgeten är förslaget saldoneutralt på statsbudgeten. Även i detta fall leder den minskade anslagsbelastningen till en nedjustering av utgiftstaket. Utrymmet under taket ökar således inte trots minskad anslagsbelastning.

Som nämnts i avsnitt 11.4.3 anser utredaren att vissa detaljer i förslaget rörande möjligheten att ge begränsade kapitaltillskott behöver utredas ytterligare i den fortsatta beredningen. Den tid som har stått till utredarens förfogande har inte medgivit att utarbeta ett detaljerat förslag och redovisa alla konsekvenser av detta.

Inkomster

Vinstutdelningar

Vinstutdelningar från portföljbolagen redovisas för närvarande mot inkomstitel 2411 Inkomster av statens aktier på statsbudgeten samma år som utdelningen betalas till staten.

Enligt förslaget (se avsnitt 11.4.3) ska vinstutdelningar från portföljbolagen även fortsättningsvis tillfalla staten och levereras in till statsbudgetens inkomstsida. Dock föreslås att förvaltningsbolagen får undanta en mindre andel av vinstutdelningarna för att täcka sina förvaltningskostnader samt för vissa begränsade kapitalomflyttningar mellan portföljbolagen, vilket redovisats ovan.

De vinstutdelningar som portföljbolagen betalar till förvaltningsbolagen kommer att betalas ut till staten när räkenskaperna har avslutats och bolagsstämman har beslutat om utdelningar. Om statsmakterna vill att inkomsterna ska redovisas vid samma tillfälle som i den nuvarande ordningen kan portföljbolagen behöva

⁵ Förslaget kan illustreras med ett exempel avseende 2010 års siffror då kapitaltillskott motsvarande cirka 3 miljarder kronor betalades ut från anslag. Enligt utredarens förslag skulle i stället exempelvis 0,5 miljarder kronor få disponerats av förvaltningsbolagen för kapitaltillskott och 2,5 miljarder kronor från anslag.

tidigarelägga sina bolagsstämmor med någon månad. Ett alternativ är att förvaltningsbolagen i stället senarelägger sina stämmor. Härigenom kommer staten att tillföras likviditet på samma sätt som nu och redovisningen mot inkomsttitel blir densamma. Förvaltningsbolagens bolagsstämmor och utdelningar till staten bör således ske samma budgetår som portföljbolagen har sina bolagsstämmor och utdelningar.

Förvaltningsbolagens uppbyggnadskostnader och omställningskostnader i Regeringskansliet

I samband med att förvaltningsbolagen inrättas uppstår olika typer av uppbyggnadskostnader. Dessa avser allt som måste finnas på plats när förvaltningsbolagen ska börja bedriva sin verksamhet. Exempel på detta är kostnader för lokaler, inrangering av löne- och anställningsvillkor, viss rekrytering, olika IT-stöd för ekonomi och administration, plattform för IT-stöd och telefoni, kommunikations- och informationsinsatser, kostnader för namnbyte och varumärkesarbete etc. Utredaren har i avsnitt 11.4.2. gjort en grov beräkning av storleken på dessa kostnader och bedömer att den sammanlagda uppbyggnadskostnaden för förvaltningsbolagen kommer att uppgå till cirka 20 miljoner kronor.

Förvaltningsbolagens uppbyggnadskostnader föreslås finansieras med en kortsiktig kredit för respektive förvaltningsbolag i Riksgäldskontoret på marknadsmässiga villkor. Dessa kan sedan omvandlas till banklån efter bolagens inrättande. Det är en modell som har tillämpas i samband med inrättandet av andra bolag.

De omställningskostnader som uppstår i Regeringskansliet är av engångskaraktär och består i att skilja ut sådant som ska föras till de nya förvaltningsbolagen som viss dokumentation, elektroniska handlingar, arkiv etc. Kostnader kan också uppkomma i arbetet med att förbereda och anpassa organisationen för nya och förändrade ansvarsområden och arbetsuppgifter. Dessa kostnader har grovt uppskattats till cirka 2–3 miljoner kronor.

Tabell 13.3 Uppbyggnads- och omställningskostnader

Förvaltningsbolagen	cirka 20 miljoner kronor
Regeringskansliet	cirka 2–3 miljoner kronor
Totalt	cirka 22–23 miljoner kronor

Kostnader för finansiell och juridisk rådgivning

I avsnitt 13.4 framgår att det i den fortsatta beredningen av förslaget i Regeringskansliet kommer att bli nödvändigt att låta göra genomgångar av bl.a. vilka ägarförändringsklausuler samt eventuella krediter och garantier som finns i portföljbolagen. Utredaren föreslår även att genomgångar (s.k. vendor due diligence), med stöd av extern finansiell och juridisk expertis, genomförs avseende portföljbolagen inför överföringen av statens aktier till förvaltningsbolagen. Det är främst i de större bolagen som det är viktigt att göra noggranna genomgångar. Exempel på områden som behöver analyseras är bolagens ekonomiska och finansiella ställning, legala frågor (t.ex. pågående tvister, låneavtal, avtal rörande kund- och leverantörsförhållanden, aktieägaravtal i de delägda bolagen etc), skattefrågor samt tekniska frågor. Mot bakgrund av den pressade tidsplan som utredaren har haft har det inte varit möjligt att göra beräkningar av hur stora kostnaderna blir för detta arbete. Dessa kostnader, som är av engångskaraktär, föreslås finansieras med anslaget 1:18 Kostnader för omstrukturering och genomlysning av statligt ägda företag m.m.

Kostnader för portföljbolagen

I portföljbolagen kan finnas ägarförändringsklausuler, garantier och krediter som är utformade med hänsyn till bl.a. portföljbolagens kreditvärdighet, vilka i sin tur påverkas av kreditvärdigheten hos bolagets ägare. Det bör därför beaktas att t.ex. kreditvärdigheten hos ett helägt statligt förvaltningsbolag skulle kunna bedömas på ett annat sätt än statens kreditvärdighet. Det kan inte uteslutas att en leverantör eller kreditgivare föredrar ett direkt statligt ägande av portföljbolagen än ett indirekt ägande. Detta skulle kunna leda till ändrade villkor som medför ökade kostnader för portföljbolagen, t.ex. ökade upplåningskostnader.

Övriga finansiella konsekvenser

Redovisning i staten

I Statens årsredovisning värderas statens ägande i bolag i enlighet med den s.k. kapitalandelsmetoden⁶. Under förutsättning att aktierna överförs från staten till förvaltningsbolagen till bokfört värde påverkas inte statens redovisade nettoförmögenhet. Om en motsvarande omstrukturering skett i det privata näringslivet hade, i den juridiska personen, transaktionen ansetts utgöra ett byte av tillgångar, vilket innebär att ingen förändring av det bokförda värdet hade redovisats.

Redovisning i de två förvaltningsbolagen

Enligt statens ägarpolicy ska de statliga bolagen upprätta sina externa finansiella rapporter i enlighet med IFRS, så långt det är möjligt med beaktande av årsredovisningslagen (1995:1554). Det saknas dock explicita regler i IFRS för till vilket värde de båda förvaltningsbolagen ska redovisa den erhållna apportegendomen.

Det två förvaltningsbolagen ska upprätta koncernredovisning i enlighet med IFRS för sin respektive koncerner. Det innebär att deras dotterbolag kommer att konsolideras och redovisas enligt ”full konsolidering” och därmed inte på samma sätt som i staten genom användande av kapitalandelsmetoden. Då transaktionen inte anses utgöra något rörelseförvärv, eftersom inga oberoende parter har deltagit i transaktionen, uppkommer inga nya värderingar i koncernredovisningen.

Underlag till årsredovisning för staten

Om aktierna överförs från staten till förvaltningsbolagen kommer staten att ha ett indirekt ägande av portföljbolagen, vilket medför att information om enskilda företag inte kommer att kunna utläsas direkt från den finansiella redovisningen i årsredovisningen för staten.

⁶ Metoden innebär att statens andel av bolagens egna kapital tas upp som en tillgång i balansräkningen. Årets andel av bolagens resultat redovisas i resultaträkningen. Metoden används för att värdera både dotter- och intresseföretag. Av statens årsredovisning för 2010 framgår att det bokförda värdet av statens ägande i bolag var närmare 350 miljarder kronor enligt denna värderingsmetod. Detta kan jämföras med marknadsvärdet som beräknats till cirka 600 miljarder kronor (se avsnitt 2.1)

Av 10 kap. 5 § budgetlagen framgår att regeringen ska lämna en årsredovisning för staten till riksdagen senast den 15 april. Kammarkollegiet har till uppgift att ställa samman det underlag avseende statens ägande i bolag som ska redovisas i statens årsredovisning. Som nämnt ovan görs en värdering enligt kapitalandelsmetoden i denna.

Av förordningen (2011:231) om underlag till årsredovisning för staten framgår att ESV och Riksgäldskontoret ska lämna ett underlag till en årsredovisning för staten till regeringen senast den 15 mars. Regeringen behöver få in uppgifter om bolag med statligt ägande även framöver. Om förvaltningsbolagen sammanställer en koncernredovisning samt att vinstutdelningar och begränsade kapitaltillskott sker via förvaltningsbolagen kan arbetet med att sammanställa uppgifter till årsredovisning för staten förenklas. För att regeringen ska kunna ta fram en sammanställd årsredovisning till riksdagen behöver dock förvaltningsbolagen upprätta en koncernredovisning i form av bokslutskommuniké senast vid månadsskiftet februari/mars.

Den löpande redovisningen

Genom konstruktionen med de två förvaltningsbolagen får staten ett indirekt ägande av portföljbolagen. Detta innebär att statens ägande koncentreras till de två förvaltningsbolagen som upprättar koncernredovisning, hanterar vinstutdelningar och visst kapitaltillskott till de enskilda portföljbolagen.

I Regeringskansliet kommer det att behövas en funktion som svarar för att hantera förvaltningsbolagens relationer till staten som är av ekonomisk karaktär. Innehavet i och de ekonomiska relationerna med förvaltningsbolagen behöver också redovisas.

Redovisningen av statligt ägande i bolag hanteras för närvarande av Kammarkollegiet.⁷ Genom förslaget förenklas redovisningen eftersom den endast kommer att avse två förvaltningsbolag.

⁷ Kammarkollegiet ansvarar för att värdera och redovisa innehavet för de aktier och andelar i bolag som Regeringskansliet förvaltar. Kollegiet bevakar och redovisar utdelningar, köp, försäljningar, aktieägartillskott och andra ekonomiska händelser samt förvarar utgivna aktiebrev. Kammarkollegiets kostnader för den ekonomiska administrativa hanteringen av statens ägande i bolag var 2010 cirka 1 miljon kronor.

13.4 Rättsliga konsekvenser

13.4.1 Inledning

I avsnitt 11.4.1 föreslår utredaren att statens innehav av aktier⁸ i de aktuella bolagen (portföljbolagen) ska överföras till två nybildade aktiebolag (förvaltningsbolagen), i vilka staten ska inneha samtliga aktier.

I detta avsnitt behandlas vissa rättsliga konsekvenser med anledning av utredarens förslag, nämligen frågor kring framtida förvärv och avyttringar, kapitaltillskott, statsstöd, koncentrationsprovning, ägarförändringsklausuler, garantier och krediter, m.m.⁹

Inledningsvis redovisas några av de utgångspunkter som ligger till grund för utredarens bedömningar.

13.4.2 Utgångspunkter

Förvaltning och förfogande över statens aktieinnehav (ägarförvaltningen) regleras ytterst genom 9 kap. 8 § första stycket regeringsformen, där det anges att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Förutsättningarna för att göra förändringar i statens aktieinnehav regleras i 8 kap. 3 och 4 §§ budgetlagen, där det framgår att viktigare förändringar kräver riksdagens bemyndigande. De aktuella bestämmelserna i budgetlagen är inte bara en närmare reglering av regeringens befogenhet att förfoga över vissa statliga tillgångar, utan också ett klagörande av riksdagens rätt att besluta om i vilka former statens verksamhet ska bedrivas, dvs. om en verksamhet ska bedrivas av en myndighet eller ett aktiebolag.¹⁰ Utredarens utgångspunkt har varit att riksdagens inflytande över de statligt ägda bolagen inte ska minska genom förslaget. Utredaren anser att det tydligt bör framgå vilka befogenheter riksdagen, regeringen och förvaltningsbolagen får

⁸ Staten är aktieägare i portföljbolagen. Kammarkollegiet ansvarar för att när det gäller statens aktier och andelar i bolag som förvaltas av Regeringskansliet värdera och redovisa detta innehav, förvara utgivna aktiebrev om inte någon annan myndighet gör det samt bevaka och redovisa utdelningar, köp, försäljningar, aktieägartillskott och andra ekonomiska händelser, se 5 § 5 förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet. Regeringen och Regeringskansliet ansvarar för *förvaltningen av aktieinnehaven (ägarförvaltningen)*, dvs. agerar som representant för aktieägaren staten. I ägarförvaltningen ingår *ägarstyrningen*.

⁹ Dir. 2011:33 s. 11-12

¹⁰ Prop. 2010/11:40 s. 87.

genom förslaget och föreslår därför en ny, samlad reglering för regeringens ägarförvaltning, se även avsnitt 13.4.3 nedan.

I utredarens förslag sker det en faktisk överföring av tillgångar (aktier) från offentligrättsliga subjekt (staten och dess myndigheter) till privaträttsliga subjekt (aktiebolag).¹¹ Med offentligrättsliga subjekt menas här organisationsformer som regleras i stats- och förvaltningsrätten. Med privaträttsliga subjekt menas organisationsformer som regleras i den privata associationsrätten. Ett privaträttsligt subjekt i form av ett aktiebolag regleras i grunden genom aktiebolagslagen (2005:551), i fortsättningen benämnd ABL, och detta gäller även om bolaget är helägt av staten och även om bolaget fullgör särskilda samhällsuppdrag eller förvaltningsuppgifter.

Utgångspunkten i förvaltningsrätten är att statliga förvaltningsmyndigheter¹² lyder under regeringen, men är samtidigt självständiga i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag¹³. Myndigheterna ska i sin verksamhet bl.a. följa bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, myndighetsförordningen¹⁴ (2007:515) och instruktion för myndigheten. Myndigheterna är ålagda ett allmänt krav på saklighet och opartiskhet, och är underkastade den kontroll av verksamheten som utövas av riksdagens ombudsmän (justitieombudsmän) och Riksrevisionen.

Utgångspunkten i ABL är att bolagets verksamhet styrs av bolagsordningen, och att aktieägares beslutanderätt i bolaget utövas på bolagsstämma samt att revisorn granskar verksamheten. Beträffande granskning kan särskilt noteras att Riksrevisionen får granska den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten är ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.¹⁵

¹¹ Jfr. SOU 2010:3 Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag och SOU 2007:78 Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket

¹² Myndigheter under riksdagen lyder inte under regeringen.

¹³ Se 12 kap. 2§ regeringsformen

¹⁴ Myndighetsförordningen är inte tillämplig på Regeringskansliet, jfr.1 § andra stycket instruktionen (1996:1515) för regeringskansliet.

¹⁵ 2 § 4 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

13.4.3 Framtida förvärv och avyttring, kapitaltillskott m.m.

Utredarens bedömning: För att tydliggöra riksdagens, regeringens och förvaltningsbolagens befogenheter avseende framtida förvärv och avyttringar av aktier samt kapitaltillskott föreslås en ny, särskild reglering.

Bakgrund:

Regeringens förvaltning av de statligt ägda bolagen sker på mandat av riksdagen. Grundläggande bestämmelser för förvaltningen av de statliga bolagen finns i regeringsformen och innebär att riksdagen beslutar om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar.¹⁶ Närmare bestämmelser finns i budgetlagen 8 kap. 3 och 4 §§ som anger att riksdagens bemyndigande krävs i fråga om förvärv av aktier, tillskjutande av kapital till bolag och försäljning av aktier eller annan minskning av ägandet i bolag där staten äger minst hälften av aktierna och rösterna.

Skäl för utredarens bedömning:

När det gäller regeringens ägarförvaltning av aktierna i statens förvaltningsbolag kommer bestämmelserna i budgetlagen om krav på riksdagens bemyndigande alltjämt att vara direkt tillämpliga på regeringen i dess egenskap av företrädare för aktieägaren staten. Även om det kan anses följa redan av budgetlagen att regeringen inte kan tillåta förvaltningsbolagen att vidta sådana åtgärder som regeringen inte får vidta utan riksdagens bemyndigande anser utredaren att motsvarande bestämmelser för tydlighets skull också bör tas in i den nya lagen.

När det däremot gäller förvaltningen av aktierna i portföljbolagen kommer denna att skötas av de statliga förvaltningsbolagen, som inte lyder under bestämmelserna i budgetlagen. Mot denna bakgrund måste det särskilt säkerställas att också förvaltningsbolagen blir bundna av de bestämmelser som gäller för regeringen. Enligt utredarens bedömning bör detta ske genom särskilda bestämmelser i den nya lag som föreslås. Bestämmelserna i den nya lagen bör därför riktas till såväl regeringen i dess egenskap av ensam aktieägare i de statliga förvaltningsbolagen som direkt till förvaltningsbolagen. Därutöver bör motsvarande bestämmelser också tas in i förvaltningsbolagens bolagsordningar samt i ägardirektiv, för att de inte ska finnas någon oklarhet kring att de

¹⁶ 9 Kap. 9 § RF.

aktuella begränsningarna binder bolagsorganen. I avsnitt 11.4.3 lämnar utredaren förslag när det gäller vinstutdelningar och kapitaltillskott. Utredarens förslag till reglering finns i avsnitt 11.5.3 och i författningsförslaget jämte kapitel 12 författningskommentarer.

13.4.4 Statsstöd

Utredarens bedömning: Utredarens förslag om överföring av statens aktieinnehav till förvaltningsbolagen bedöms inte i sig kräva någon anmälan till kommissionen enligt reglerna om statligt stöd.

Bakgrund:

Bestämmelser om statligt stöd finns i artiklarna 107–109 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Artikel 107.1 innehåller ett generellt förbud mot stöd som ges av en medlemsstat, eller med hjälp av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Av artikel 107.2 och 107.3 framgår att statligt stöd i vissa fall är, eller kan vara, förenligt med den inre marknaden och i så fall tillåtet. Statsstödsreglerna bygger på ett system med förhandsgranskning, och enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna anmäla alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. Närmare bestämmelser om förfarandet vid granskning av stöd finns i bl.a. rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget.

För¹⁷ att det ska vara fråga om statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 EUF krävs det att stödet

1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
2. snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen,
3. gynnar vissa företag eller viss produktion, samt
4. påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

När det gäller *punkten 1* kan det noteras att det krävs en *överföring* av statliga medel, men att det inte måste vara fråga om direkta överföringar. Exempel på åtgärder som ansetts som stöd är direkta

¹⁷ Beskrivningen i detta avsnitt bygger på SOU 2011:69 s. 76 ff.

bidrag, räntesubventioner, försäljning eller köp till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott, avstående från fordringar och skattelättnader.

När det gäller *punkten 3* – gynnande av vissa företag eller viss produktion – krävs det att åtgärden dels ska innebära *en ekonomisk fördel* för mottagaren, dels att åtgärden är *selektiv*. Bedömningen av huruvida en åtgärd innebär en ekonomisk fördel avgörs utifrån om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit under normala marknadsvillkor. Beträffande åtgärder som en medlemsstat såsom ägare till offentliga företag vidtar i förhållande till sina företag görs bedömningen av om åtgärden innebär en ekonomisk fördel utifrån *principen om den marknadsekonomske investeraren*. Denna princip innebär att en åtgärd av nämnt slag innebär en ekonomisk fördel om en privat investerare inte skulle ha utfört åtgärden i fråga på samma villkor.

Skäl för utredarens bedömning:

Reglerna om statligt stöd är av betydelse när det gäller själva bildandet av förvaltningsbolagen, men också i den framtida löpande verksamheten.

Bildandet av förvaltningsbolagen och överföringen av statens aktier

Förvaltningsbolagen kommer att bildas genom att staten tecknar sig för samtliga aktier i förvaltningsbolagen. Betalning för aktierna sker genom att staten överlåter statens aktieinnehav i portföljbolagen till förvaltningsbolaget. Transaktionen kan beskrivas på det sättet att statens tillgångar i form av aktier i portföljbolagen byts ut mot aktier i förvaltningsbolagen. Med ett sådant synsätt kan det ifrågasättas om det över huvud taget ska anses ske någon *överföring* av statliga medel i den mening som torde avses i reglerna om statsstöd, eftersom det snarast är fråga om en omstrukturering av statens befintliga innehav.

Det kan dock hävdas att bestämmelserna i EUF ska tolkas på det sättet att varje form av överföring av tillgångar som ägs av staten (statliga medel) till ett privaträttsligt subjekt ska anses utgöra statligt stöd. Med en sådan tolkning innehåller bildandet av förvaltningsbolagen en form av statligt stöd, eftersom statens

aktier i portföljbolagen används som kapitaltillskott i samband med bildandet av förvaltningsbolagen. Det får därmed inte uppstå någon ekonomisk fördel för förvaltningsbolagen, och värderingen av de aktier som överlåts måste göras i enlighet med unionsrättsliga principer. Om kapitaltillskottet sker i utbyte mot aktier till motsvarande värde borde det rimligen vara villkor som skulle accepteras av en privat investerare och därmed inte anses utgöra statligt stöd.

Vad som nu sagts innebär att värderingsfrågor i samband med överföringen av aktier är av central betydelse för bedömningen av hur förslaget förhåller sig till statsstödsreglerna. Om förvaltningsbolagen i samband med bildandet tillförs medel till ett värde som överstiger värdet av statens nuvarande innehav torde den överskjutande delen kunna komma att betraktas som en *överföring*, och dessutom en sådan typ av överföring som ger förvaltningsbolagen en *selektiv ekonomisk fördel*.

Överföringar av medel från förvaltningsbolagen till portföljbolagen

I *Frankrike mot kommissionen* prövade EU-domstolen om lån, garantier och kapitaltillskott från två banker skulle anses härröra ur statliga medel. Bankerna ingick i en koncern. Den franska staten ägde 80 procent av aktierna och hade nästan 100 procent av aktierna i moderbolaget. Ordföranden och två tredjedelar av styrelsemedlemmarna utnämndes av staten. EU-domstolen konstaterade att moderbolaget kontrollerades av staten och att detta bolag och dess dotterbolag således var offentliga företag. Lånen, garantierna och kapitaltillskotten från de nämnda bankerna ansågs härröra från statliga medel, eftersom staten genom sitt dominerande inflytande över bankerna kunde bestämma över användningen av deras medel.¹⁸

Vad som nu sagts torde innebära att förvaltningsbolagen i sin framtida löpande verksamhet måste iaktta bestämmelserna om statsstöd vid eventuella kapitaltillskott eller dylikt till portföljbolagen. Det kan konstateras att huruvida en viss åtgärd av det slag som nämnts ovan utgör otillåtet statligt stöd eller inte måste bedömas i det enskilda fallet, och att det ytterst är en fråga som avgörs av EU-domstolen. Frågan nu är om det behövs någon särskild reglering med anledning av utredarens förslag.

¹⁸ SOU 2011:69 s. 77.

Utredaren har utgått från att både förvaltningsbolagen och portföljbolagen kommer att agera marknadsmässigt och i enlighet med den så kallade marknadsekonomiska investerarprincipen.

I detta sammanhang bör det nämnas att det för vissa av portföljbolagen redan finns särskild reglering av dessa frågor. I förordningen (2009:41) om statlig finansiering genom Almi Företagspartner AB och bolag som ingår i dess koncern framgår det av 9 § att viss sådan finansiering lämnas som stöd av mindre betydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 och endast får lämnas med de begränsningar som följer av förordningen samt av 18–20 §§ förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet. Liknande bestämmelser finns också i 3 § förordningen (2009:268) om statlig finansiering genom Innovationsbron AB och dess dotterbolag samt i 5 § förordningen (2008:1272) om Swedfund International AB:s stöd till små och medelstora svenska företags investeringar i Swedfunds samarbetsländer. Utredarens förslag kräver inte i sig några ändringar i nyss nämnda förordningar, eftersom de riktar sig till portföljbolagen. En särskild frågeställning som uppkommer genom utredarens förslag är om förordningen om statligt stöd behöver göras tillämplig på förvaltningsbolagen, vilket ytterst beror på i vilken utsträckning förvaltningsbolagen ska tillåtas avvika från den marknadsekonomiska investerarprincipen. Till detta kommer frågeställningar kring den mer praktiska beredningen av frågor kring tillämpningen av statsstödsreglerna och den marknadsekonomiska investerarprincipen när ägarförvaltningen av portföljbolagen förs över från regeringen och dess beredningsorgan regeringskansliet till förvaltningsbolagen. Nu nämnda frågor behöver hanteras i den fortsatta beredningen av utredarens förslag, eftersom tiden inte medgett att detta behandlats inom ramen för utredningen.

Mot denna bakgrund gör utredaren bedömningen att det inte krävs någon ytterligare reglering kring dessa frågor.

13.4.5 Koncentrationsprövning m.m.

Utredarens bedömning: Utredarens förslag om att överföra statens innehav av aktier till förvaltningsbolagen kan komma att kräva en anmälan om företagskoncentration till EU-kommissionen.

Bakgrund:

Bestämmelser om företagskoncentrationer och koncentrationsprövning finns i konkurrenslagen (2008:579) och i rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EU-förordningen).

Enligt 1 kap. 9 § konkurrenslagen uppstår en företagskoncentration om kontrollen av företag varaktigt förändras till följd av

1. att två eller flera tidigare självständiga företag slås samman, eller
2. att antingen en eller flera personer, som redan kontrollerar minst ett företag, eller också ett eller flera företag genom förvärv av värdepapper eller tillgångar, genom avtal eller på annat sätt direkt eller indirekt får kontroll över ett eller flera företag eller delar därav.

Bildandet av ett gemensamt företag som på varaktig basis fyller en självständig ekonomisk enhets samtliga funktioner utgör en företagskoncentration enligt punkt 2 ovan.

Av 4 kap. 6 § konkurrenslagen framgår att en företagskoncentration ska anmälas till Konkurrensverket, om de berörda företagen tillsammans har haft en omsättning föregående räkenskapsår i Sverige som överstiger en miljard kronor, och minst två av de berörda företagen har haft en omsättning i Sverige föregående räkenskapsår som överstiger 200 miljoner kronor för vart och ett av företagen. Av artikel 4 i EU-förordningen framgår att koncentrationer med en gemenskapsdimension ska anmälas till kommissionen, dvs. om de berörda företagens sammanlagda omsättning överstiger vissa tröskelvärden.

Av 4 kap. 1 § konkurrenslagen framgår att en företagskoncentration ska förbjudas om koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Vid prövningen ska det särskilt beaktas om företagskoncentrationen medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks.

Några särskilda undantag för statligt ägda företag finns inte.

Skäl för utredarens bedömning:*Koncern-reglerna i ABL*

Inledningsvis kan det konstateras att bestämmelserna om moderbolag, dotterföretag och koncern i 1 kap. 11–12 §§ ABL kommer att gälla för förvaltningsbolagen, vilket innebär att i vart fall vissa av portföljbolagen kommer att anses ingå i en – eller flera – koncerner.¹⁹ Detta är en skillnad jämfört med idag, eftersom staten inte ansetts kunna jämföras med ett moderbolag i aktiebolagslagens mening.

Att koncernreglerna blir tillämpliga innebär bl.a. att bolag som är moderbolag kommer att bli skyldiga att upprätta s.k. koncernredovisning, jfr. 7 kap. årsredovisningslagen (1995:1554). Att ett företag utgör moderbolag i en koncern har också aktiebolagsrättsliga konsekvenser, bl.a. i fråga om bolagets möjligheter att dela ut vinst. Vid utdelning ska hänsyn även tas till de krav som koncernverksamhetens art, omfattning och risker ställer på koncernens egna kapital samt till koncernens konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt. Det finns vidare särskilda regler i ABL kring

- dotterföretags möjlighet att teckna, förvärva eller som pant motta aktier i sitt moderbolag,
- styrelseledamöters och VD:s anmälningsplikt i fråga om aktieinnehav i koncernbolag,
- styrelsens och VD:s upplysningsskyldighet gentemot bolagsstämman,
- revisorsjäv,
- val av revisor i dotterföretag,
- tillämpningsområdet för låneförbudet, och
- reglerna om inlösen av aktier i dotterföretag.

¹⁹ Ett aktiebolag är moderbolag och en annan juridisk person är dotterföretag, om aktiebolaget t.ex. innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i den juridiska personen (röstmajoritet). Moderbolag och dotterföretag utgör tillsammans en koncern. Kännetecknande för en koncern anses i allmänhet vara att moderföretaget har ett bestämmande inflytande över dotterföretagen.

Koncentrationsreglerna i konkurrenslagen

Utredarens förslag innebär att förvaltningsbolagen genom förvärv av värdepapper får kontroll över flera företag, vilket vid en strikt bokstavstolkning av bestämmelserna i konkurrenslagen synes innebära att det per definition uppstår en företagskoncentration, jfr. 1 kap. 9 § 2 konkurrenslagen. Med hänsyn till de aktuella företages sammanlagda omsättning, och gällande tröskelvärden får det dessutom antas att företagskoncentrationen ska anmälas till EU-kommissionen, jfr. artikel 1.2 i EU-förordningen.

Enligt utredaren är det rimligt att utgå från att den - eller de - företagskoncentration(er) som eventuellt anses uppstå inte är av sådan art att de kommer att förbjudas i enlighet med 4 kap. konkurrenslagen. Bedömningen grundas på att en förändring av statens nuvarande direkta ägande till ett indirekt ägande genom helägda förvaltningsbolag inte i sak torde förändra förutsättningarna för konkurrens. Samtidigt innebär förslaget att vissa bolag som i dag är separata koncerner, men verksamma inom samma sektor, t.ex. bank, i framtiden kommer att befinna sig i en och samma koncern. Det kan därmed inte uteslutas att otillåtna företagskoncentrationer skulle kunna anses uppstå genom förslaget.

När det gäller den framtida löpande verksamheten bör det särskilt nämnas att företagskoncentrationer i konkurrenslagens mening inte anses uppstå inom en koncern.²⁰ Som framgått ovan kommer förvaltningsbolagen och dess dotterbolag att utgöra koncerner, vilket alltså innebär att framtida omstruktureringar inom koncernerna inte träffas av koncentrationsreglerna i konkurrenslagen.

13.4.6 Ägarförändringsklausuler

Utredarens bedömning: Utredarens förslag kan medföra att ägarförändringsklausuler utlöses. I den fortsatta beredningen av utredarens förslag bör därför en särskild, detaljerad genomgång göras av vilka ägarförändringsklausuler som finns i portföljbolagen.

²⁰ Prop. 2007/08:135, bet. 2007/08:NU14, rskr. 2007/08:237

Bakgrund: Med ägarförändringsklausuler menas vanligen klausuler i avtal som utlöses i händelse av ändrade ägarförhållanden i ett bolag. En ägarförändringsklausul kan t.ex. avse särskilda ersättningar som utgår till ledande befattningshavare som får avsluta sitt uppdrag till följd av att bolaget får nya ägare. En annan typ av ägarförändringsklausuler är villkor i avtal om t.ex. tillhandahållande av produkter eller tjänster som innebär att leverantören har rätt att säga upp avtalet om det mottagande bolaget får nya ägare. Ytterligare exempel är när kreditgivare enligt kreditavtalet har rätt att säga upp krediten om bolaget får nya ägare. Ägarförändringsklausuler kan också finnas i villkor för finansiella instrument som utfärdats av bolag, eftersom en ägarförändring skulle kunna förändra värderingen av det finansiella instrumentet eller t.o.m. innehålla villkor om förtida inlösen eller dylikt. Slutligen kan här nämnas s.k. hembudsklausuler, som förenklat innebär att en aktieägare som avser överlåta sina aktier i ett bolag till någon annan kan vara skyldig att först erbjuda aktierna till någon av de andra aktieägarna i bolaget.

Skäl för utredarens bedömning: Utredarens förslag innebär att förvaltningsbolagen kommer att överta statens direkta ägande i portföljbolagen. Eftersom det alltså kommer att ske en ägarförändring får det antas att eventuella ägarförändringsklausuler kommer att utlösas. Utan kunskap om omfattningen och den närmare utformningen av eventuella ägarklausuler går det inte att bedöma huruvida denna typ av klausuler kommer att medföra några särskilda problem i praktiken.

Enligt utredaren bör det i detta sammanhang å den ena sidan beaktas att den ägarförändring som är aktuell, dvs. att ett direkt statligt ägande ersätts med ett indirekt statligt ägande via förvaltningsbolagen, inte rimligen är fullt jämförbart med ett mer traditionellt ägarbyte. Samtidigt bör det å den andra sidan beaktas att t.ex. kreditvärdigheten hos ett statligt förvaltningsbolag skulle kunna bedömas på ett annat sätt än statens kreditvärdighet. Det kan vidare inte uteslutas att t.ex. en leverantör anser att statens direkta ägande av "kunden" av någon anledning är att föredra framför ett indirekt ägande. I den fortsatta beredningen av utredarens förslag bör därför en detaljerad genomgång göras av vilka ägarförändringsklausuler som finns i portföljbolagen samt en bedömning om möjligheten att omförhandla dessa.

13.4.7 Garantier och krediter

Utredarens bedömning: Utredarens förslag bedöms inte medföra behov av författningsändringar med avseende på garantier och krediter. Däremot skulle förslaget kunna inverka på redan lämnade garantier och krediter till de bolag som genom förslaget blir portföljbolag. I den fortsatta beredningen av utredarens förslag bör därför en särskild genomgång göras av de eventuella garantier och krediter som finns i portföljbolagen.

Skäl för utredarens bedömning:

I portföljbolagen kan det finnas garantier och krediter som har lämnats av såväl offentligtrettsliga som privatrettsliga subjekt. I likhet med vad som anförts ovan när det gäller ägarförändringsklausuler går det inte att i detalj bedöma hur utredarens förslag kan komma att påverka eventuella garantier och krediter hos portföljbolagen, utan närmare kunskap om omfattningen och den närmare utformningen av dessa garantier och krediter.

När det gäller garantier och krediter som meddelats av offentligrettsliga organ finns det bestämmelser i förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet, förordningen (2011:211) om utlåning och garantier eller lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut med tillhörande förordning.

Utredarens förslag bedöms inte föranleda något behov av ändringar i nyss nämnda bestämmelser. Bestämmelserna innehåller inte heller några formella hinder mot att redan meddelade lån, garantier och kapitaltillskott som kan finnas i portföljbolagen fortlever.

Bestämmelserna bedöms inte heller innehålla några formella hinder mot att offentligtrettsliga subjekt även i framtiden - i enlighet med det regelverk som redan finns - lämnar lån, garantier och kapitaltillskott till såväl förvaltningsbolagen som portföljbolagen.

Eftersom nämnda bestämmelser gäller för lån, garantier och kapitaltillskott som meddelas av offentligtrettsliga subjekt kommer bestämmelserna inte att vara tillämpliga på förvaltningsbolagen, som i dessa delar istället ska följa regleringen i ABL.

I likhet med vad som gäller för lån, garantier och krediter som lämnats av offentligtrettsliga subjekt torde villkoren för lån, garantier och krediter som lämnats av privatrettsliga subjekt vara ut-

formade med hänsyn till bl.a. portföljbolagets kreditvärdighet, som i sin tur torde påverkas av kreditvärdigheten m.m. hos bolagets ägare. Mot denna bakgrund måste utgångspunkten vara att utredarens förslag kan komma att påverka de lån, garantier och krediter från privaträttsliga subjekt som finns hos portföljbolagen. Här hänvisas även till vad som anförts ovan om finansiella instrument. I likhet med vad som anförts ovan vid behandlingen av ägarförändringsklausuler bör det dock beaktas att det här är fråga om en särskild form av ägarförändring.

13.4.8 Ägar- och ledningsprövning

Utredarens bedömning: Utredarens förslag innebär att bankaktiebolag formellt byter ägare, vilket innebär att förvaltningsbolagens förvärv av dessa portföljbolag bara får ske efter tillstånd från Finansinspektionen. Senare avyttringar och förvärv av aktier i portföljbolag som är bankaktiebolag ska anmälas till Finansinspektionen i enlighet med bestämmelserna i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Bakgrund:

För de portföljbolag som är bankaktiebolag²¹ är lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse tillämplig. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om prövning av ägares lämplighet. Enligt bestämmelserna får ett direkt eller indirekt förvärv av aktier i ett kreditinstitut, som medför att förvärvarens sammanlagda innehav utgör ett kvalificerat innehav, endast ske efter tillstånd av Finansinspektionen.²² Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet beräknat på visst sätt representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.²³ Tillstånd ska inhämtas före förvärvet, och ansökan om tillstånd ska göras skriftligt. Tillstånd ska ges till förvärv om vissa närmare angivna förutsättningar är uppfyllda, bl.a. att förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande

²¹ Nordea och SBAB

²² 14 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

²³ 1 kap. 5 § 14

över ledningen av ett kreditinstitut och att det kan antas att det tilltänkta förvärvet är sunt.²⁴

I lagen finns också bestämmelser om att den som har beslutat att avyttra ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut skriftligen ska underrätta Finansinspektionen om detta och att ett kreditinstitut som får kännedom om att aktier förvärvats eller avyttrats i enlighet med de nu aktuella bestämmelserna genast ska anmäla förvärvet eller avyttringen till Finansinspektionen.²⁵ Slutligen finns bestämmelser om att en juridisk person som har ett kvalificerat innehav av aktier i ett kreditinstitut ska anmäla ändringar av vilka som ingår i dess ledning till Finansinspektionen.²⁶

Skäl för utredarens bedömning:

Eftersom statens nuvarande innehav i såväl Nordea som SBAB torde utgöra s.k. kvalificerade innehav blir bestämmelserna i bank- och finansieringsrörelselagen om prövning av ägares lämplighet tillämpliga, vilket bl.a. innebär krav på tillstånd för förvaltningsbolagets förvärv av aktierna i nämnda bolag. Vidare torde bestämmelserna om underrättelse till Finansinspektionen vid avyttring och anmälan till Finansinspektionen vid kännedom om avyttring respektive förvärv bli tillämpliga.

13.4.9 Lagen om offentlig upphandling

Utredarens bedömning: Förutsatt att förvaltningsbolagens verksamhet, dvs. ägarförvaltning avseende portföljbolagen, tillgodoser behov som är av industriell eller kommersiell karaktär i den mening som avses i lagen om offentlig upphandling, är lagen inte tillämplig på förvaltningsbolagen.

Bakgrund:

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) gäller för offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster samt av byggkoncessioner.²⁷ Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller

²⁴ 14 kap. 2 §

²⁵ 14 kap. 3 och 4 §§

²⁶ 14 kap. 5 §

²⁷ 1 kap. 2 §

byggentreprenader.²⁸ Med upphandlande myndighet avses statliga och kommunala myndigheter.²⁹ Vid tillämpningen av lagen ska med myndighet jämföras bl.a. "offentligt styrda organ".³⁰ Med offentligt styrda organ avses bl.a. sådana bolag som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Vid bedömningen av om en viss verksamhet är av "industriell eller kommersiell karaktär" ska hänsyn tas till samtliga faktiska och relevanta omständigheter, såsom t.ex. konkurrensförhållanden och vinstsyfte.³¹

Skäl för utredarens bedömning:

Enligt utredaren måste utgångspunkten rimligen vara att den verksamhet som ska bedrivas av förvaltningsbolagen, dvs. förvaltning av ägandet i portföljbolagen, anses vara verksamhet av kommersiell karaktär i den mening som avses i lagen om offentlig upphandling. Detta är dock ytterst en fråga för bolagets styrelse och rättstillämpningen att ta ställning till när samtliga faktiska och relevanta omständigheter är kända.

13.5 Behov av författningsändringar i övrigt

Utredarens bedömning: I den nya lagen bör det tas in bestämmelser som säkerställer att Riksrevisionen får granska även portföljbolag i vilka förvaltningsbolagen har bestämmande inflytande.

Något behov av författningsändringar i övrigt med anledning av utredarens förslag bedöms inte finnas.

Av 2 § 4 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår det att Riksrevisionen får granska verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. För att säkerställa att Riksrevisionen får granska portföljbolag i vilka

²⁸ 2 kap. 13 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)

²⁹ 2 kap. 19 § första stycket LOU

³⁰ 2 kap. 19 § andra stycket 2

³¹ Mål nr 6937-09, Kammarrätten i Stockholm (AB Svenska Spel). Jfr. även prop. 2006/07:128 s.148.

förvaltningsbolagen har ett bestämmande inflytande bör det i den nya lagen tas in särskilda bestämmelser om detta.

När det sedan gäller behovet av författningsändringar i övrigt gör utredaren följande bedömningar.

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen (OSL) kommer att vara tillämpliga på de handlingar och uppgifter om förvaltningsbolagen och portföljbolagen m.m. som hanteras inom ramen för den del av den statliga ägarförvaltningen som kommer att finnas kvar hos Regeringskansliet. De i huvudsak relevanta bestämmelserna om sekretess i förhållande till uppgifter om statligt ägda bolag finns i 19 kap. 1 och 3 §§, 30 kap. 23 § och 31 kap. 17 § OSL. Utredarens förslag bedöms inte föranleda behov av ändringar i dessa regler.

Utredarens förslag bedöms inte heller föranleda något behov av ändringar i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. Lagen bedöms bli tillämplig även på de två förvaltningsbolagen.

13.6 Konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

I detta avsnitt redovisas en konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (Förordningen).

Utredaren föreslår bl.a. att grundläggande bestämmelser för styrningen av förvaltningen av statens ägande av bolag regleras i en ny och fristående lag. De som omfattas och påverkas av författningsförslaget är regeringen och de två föreslagna förvaltningsbolagen samt indirekt även portföljbolagen. I avsnitt 11.5.3 redogörs för bakgrund och motiv för lagreglering och i Kapitel 12 redovisas författningskommentarer.

Enligt 6 § i Förordningen ska en konsekvensutredning innehålla redogörelser för ett antal olika frågeställningar, vilka redovisas nedan (kursiv). I den mån det har varit möjligt har i första hand referenser lämnats till avsnitt i betänkandet som belyser frågeställningarna.

En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

I Kapitel 9 lämnar utredaren en utförlig beskrivning av de problem som finns i den nuvarande ägarförvaltningen och vilka effekter de leder till. Utredarens mål och förslag till åtgärder i syfte att nå målen redovisas i Kapitel 11.

En beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Utredarens förslag innebär att den operativa förvaltningen av statens ägande av portföljbolag flyttas från Regeringskansliet till två helägda förvaltningsaktiebolag (se avsnitt 11.3). Innebörden är att ägarstyrningen överförs från ett offentlighetsligt subjekt till ett privaträttsligt. Enligt utredaren torde en sådan förändring av förvaltningsorganisationen i sig medföra ett ökat behov av en samlad reglering. Avsaknaden av en reglering av nu aktuella frågor skulle enligt utredaren kunna leda till en minskad tydlighet och öppenhet samt även begränsa möjligheterna att utveckla ett samlat ägarpolitiskt ramverk (se avsnitt 11.5) för denna förvaltning. En jämförelse kan även göras med annan statlig medelsförvaltning som representerar stora ekonomiska värden, som t.ex. statsskuld-förvaltningen och AP-fondernas verksamhet, vilka är reglerade i lag. En jämförelse kan också göras med den lagreglering som finns i Finland sedan 2008 och som gäller statens bolagsinnehav och ägarstyrning.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De som berörs av regleringen är regeringen och de två föreslagna förvaltningsbolagen samt indirekt även portföljbolagen. I avsnitt 11.4.1 finns förteckningar över portföljbolagen. Portföljbolagen berörs dock inte i sak av regleringen.

Uppgifter om vilka kostnadsrässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

I Kapitel 13 redogör utredaren för olika kostnader och andra konsekvenser som uppkommer till följd av förslaget. Enligt utredarens bedömning är det i första hand själva överlåtelsen av statens aktier, dvs. att förvaltningen av statens ägande av portföljbolag flyttas från Regeringskansliet till två helägda förvaltningsaktiebolag, som medför kostnader och konsekvenser. Den föreslagna regleringen bedöms inte i sig medföra några mer betydande kostnader för berörda bolag.

En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Utredaren har i avsnitt 13.4 redovisat sina bedömningar av hur den föreslagna regleringen förhåller sig till aktuella delar av EU-regleringen. Utredaren gör bedömningen att regleringen är förenlig med EU-regleringen.

En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Utredaren har i avsnitt 11.4 gjort en bedömning av lämplig tidpunkt för genomförande av förslaget och i Kapitel 14 redovisas vilka förberedande åtgärder som behöver vidtas. Utredaren bedömer inte att det finns behov av speciella informationsinsatser.

Enligt 7 § i Förordningen ska en redogörelse lämnas för vissa ytterligare frågeställningar, dvs. om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Enligt utredarens bedömning kommer den föreslagna regleringen inte i sig medföra andra sådana effekter av betydelse som torde avses i 7 § utöver vad som har redovisats i Kapitel 13.

13.7 Övriga konsekvenser

Utredaren bedömer inte att förslagen leder till några konsekvenser av betydelse för miljön.

Enligt utredarens bedömning har inte förslagen heller betydelse för de olika områden som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474), nämligen den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

14 Förslag till genomförande

Av direktiven framgår att en handlingsplan ska presenteras för genomförande av förslaget. Nedan redovisas en plan som består av några viktiga processer och aktiviteter som behöver genomföras innan de två förvaltningsbolagen påbörjar sin verksamhet. Handlingsplanen berör både Regeringskansliet och förvaltningsbolagen. Utredarens utgångspunkten har varit att förvaltningsbolagen ska starta sin verksamhet vid halvårsskiftet 2013.

Under de senaste åren har det genomförts ett flertal bolagiseringar av delar av verksamheter som tidigare har bedrivits i myndighetsform. De utredningar som har föregått dessa har i likhet med Ägarutredningen haft i uppdrag att redovisa handlingsplaner. Vid en jämförelse kan konstateras att förslaget att föra över ägarförvaltningen från Regeringskansliet till förvaltningsbolagen inte är lika komplicerat som flera av dessa bolagsbildningar i många avseenden. Anledningen är att det i detta fall mer handlar om en nybildningsprocess och en överföring av relativt begränsade förvaltningsresurser.

14.1 Centrala processer

Överföringen av ägarförvaltningen från Regeringskansliet till de två förvaltningsbolagen omfattar ett antal olika processer. Viktiga processer är:

- regerings- och riksdagsbehandlingsprocessen,
- ägarstyrning och styrelsefrågor,
- avgränsningsförberedelser (ekonomi, IT-stöd, avtal, dokument, namn, logotype m.m.)
- bolagiseringstransaktioner och olika bolagsformalia, samt
- EU-processen m.m.

Nedan redovisas mer i detalj vilka aktiviteter som ingår i respektive process.

14.1.1 Regerings- och riksdagsbehandlingsprocessen

Processen skulle kunna se ut på följande sätt. Utredningen lämnar sitt betänkande till regeringen i mars 2012. Efter komplettering av vissa konsekvenser för de enskilda portföljbolagen (se avsnitt 13.3) och därpå följande remissbehandling, som normalt uppgår till tre månader, kan de delar av förslagen som får effekter på statens budget och andra finansiella konsekvenser redovisas i budgetpropositionen för 2013. I budgetpropositionen anmäler regeringen även att man inom kort avser att återkomma till riksdagen med en särskild proposition med de övriga förslagen. Budgetpropositionen föreläggs riksdagen den 20 september. Riksdagen fattar sedan beslut om propositionerna under senhösten 2012.

För att skapa god framförhållning kan vissa förberedelser göras parallellt med riksdagsbehandlingen, t.ex. så att regeringen kan tillsätta en organisationskommitté (eller två) som kan påbörja sitt arbete direkt efter riksdagens beslut.

Utredarens utgångspunkt är att de två förvaltningsbolagen bör kunna bildas och inleda sin verksamhet vid halvårsskiftet 2013. Noterade bolag och vissa delägda eller mindre bolag bör kunna föras över relativt omgående. Därefter bör de större bolagen föras över. Processen bör medge en bedömning av konsekvenserna för vart och ett av bolagen, varvid eventuella oförutsedda konsekvenser kan hanteras effektivt. Samtidigt är det viktigt att den totala tidsutdräkten för genomförandet inte blir för lång, då detta skulle kunna skapa osäkerhet för de enskilda bolagens planering och verksamhet.

14.1.2 Ägarstyrning och styrelsefrågor

Utformningen av ägarstyrningen innefattar ett antal moment som måste hanteras i samband med en bolagisering, t.ex. ägaruppdrag, styrelsenominering och bolagsordning. Det är viktigt att redan i ett tidigt skede börja arbeta med dessa frågor för att säkerställa ägarinflytandet över bolagsbildningen.

Ägaruppdraget omfattar beskrivning av vision, mål och väsentliga uppgifter för förvaltningsbolagen. Som redovisats tidigare i betänkandet kommer Förvaltningsbolag 1 att förvalta portföljbolag med övervägande ekonomiskt värdeskapande uppdrag och förvaltningsbolag 2 portföljbolag med övervägande samhälleligt värdeskapande uppdrag. I ägaruppdraget finns också de övergripande målen beskrivna. Utredningen har i tidigare avsnitt lämnat förslag till mål och kapitalstruktur (se avsnitt 11.4.1 och 11.4.3).

Efter riksdagens beslut om inrättandet av förvaltningsbolagen bör även styrelserna – och särskilt styrelseordförandena - i bolagen tillsättas så fort som möjligt för att kunna medverka i uppbyggnadsarbetet. Det är viktigt att dessa utses i god tid innan bolagen startar sin verksamhet så att de får möjligheter att utöva inflytande över förberedelsearbetet. I detta arbete kommer ett stort antal strategiska frågor att behöva hanteras. Erfarenheter från andra bolagiseringar visar även på betydelsen av detta. Det är också viktigt att styrelserna kommer på plats tidigt så att de kan stödja förvaltningsbolagsledningarna under den känsliga avskiljningsperioden från ”moderorganisationen” Regeringskansliet. Några av de tilltänkta styrelseledamöterna bör således knytas så tidigt som möjligt till organisationskommittén så att de kan medverka i förberedelserna och därmed också utgöra en balans i diskussionerna med Regeringskansliet.

14.1.3 Avgränsningsförberedelser

En viktig del i förberedelsearbetet i samband med bolagiseringar av offentlig verksamhet är avgränsningsförberedelser. Avgränsningsförberedelser blir särskilt viktiga om den kvarvarande organisationen och det nybildade bolaget kommer att ha framtida affärsrelationer med varandra.

För att kunna genomföra bolagiseringar på ett strukturerat och effektivt sätt krävs en utförlig bakomliggande avtalsstruktur. Härigenom minskar risken för framtida tvister och det säkerställs att det blir en korrekt fördelning av de olika tillgångarna mellan parterna. Avtalsstrukturen byggs ofta upp med ett övergripande ramavtal till vilket man kopplar underliggande överlåtelseavtal. På ramavtalsnivå etableras övergripande principer för bolagiseringen och frågor regleras som har betydelse för såväl den kvarvarande organisationen som för den bolagiserade verksamheten. Avtals-

strukturens utformning skiljer sig åt från fall till fall eftersom den är beroende av de särskilda omständigheter och förutsättningar som gäller för den aktuella verksamheten.

Jämfört med andra bolagiseringar som har genomförts under de senaste åren bedöms frågor kring just avgränsningsförberedelser inte vara lika omfattande och komplicerade i detta fall. Här torde det främst handla om frågor kring överföring av kompetens och strukturkapital från Regeringskansliet till förvaltningsbolagen, dvs. att identifiera och särskilja detta. Med strukturkapital avses t.ex. kunskap om arbetsprocesser (och dokumentationen av dessa), pågående ärenden, originalhandlingar och arkiv i både fysisk och elektronisk form.

I ramavtal mellan Regeringskansliet och förvaltningsbolagen kan det alltså vara lämpligt att reglera frågor kring behov av samverkan och förberedelser inom olika områden. Exempel på detta kan vara hur parterna i ett övergångsskede ska samverka i personalfrågor, överföring av strukturkapital, dokument och arkiv samt möjlighet för förvaltningsbolagen att få stöd och hjälp av Regeringskansliet innan de egna organisationerna är helt uppbyggda.

14.1.4 Bolagiseringstransaktioner och olika bolagsformalia

För att förvaltningsbolagen ska kunna bildas måste en bolagstransaktion göras med staten. Bildande av aktiebolag regleras i 2 kap. ABL. Transaktionen gäller tillgångarna, dvs. statens aktier i de portföljbolag som ska ingå i förvaltningsbolagens portföljer. Dessa tillgångar sammanfattas i den konsoliderade balansräkningen för staten som finansiell anläggningstillgång under posten "Andelar i dotter- och intresseföretag". Innehavet kommer även fortsättningsvis att redovisas under den posten, oavsett om ägandet av portföljbolagen flyttas till förvaltningsbolagen.

I enlighet med 2 kap. ABL kan transaktionen genomföras enligt följande princip

- i. de två förvaltningsbolagen emitterar aktier till staten
- ii. som likvid för dessa aktier erhåller förvaltningsbolagen statens aktier i de bolag som ska ingå i resp. förvaltningsbolags portfölj.

I en ev. organisationskommittés uppdrag bör ingå att göra en utredning kring den detaljerade bolagiseringstransaktionen och hur

de finansiella mellanhavandena mellan staten och de båda förvaltningsbolagen ska hanteras. I ett sådant arbete kan även bolagiseringstransaktioner som genomförts i samband med tidigare bolagiseringar utgöra ett viktigt underlag.

14.1.5 EU-processen m.m.

EU-processen består av en anmälan till Kommissionen och är bara tillämplig i de fall då staten som ägare tillskjuter kapital till ett bolag och tillskottet kan anses utgöra statligt stöd. Som tidigare redovisats bedömer inte utredningen att inrättandet av de två förvaltningsbolagen innefattar något statligt stöd. För att säkerställa denna bedömning kan Regeringskansliet ta underhandskontakter med Kommissionen.

I god tid innan de två förvaltningsbolagen påbörjar sin verksamhet bör alltså ett underlag tas fram (som vid behov kan överlämnas till Kommissionen) som visar att bolagiseringen uppfyller EU:s bestämmelser om statsstöd.

I avsnitt 13.4 om rättsliga konsekvenser framgår att Regeringskansliet i den fortsatta beredningen av förslaget även bör låta göra genomgångar av vilka ägarförändringsklausuler samt eventuella garantier och krediter som finns i portföljbolagen. Vidare bör eventuellt behov av anmälan till Konkurrensverket om företagskoncentration klarläggas.

14.2 Bolagiseringsaktiviteter

Nedan redovisas ett antal aktiviteter som efter riksdagens beslut måste genomföras och som bedöms som särskilt viktiga inför överföringen av ägarförvaltningen från Regeringskansliet till förvaltningsbolagen.

För Regeringskansliets del handlar det främst om att förbereda och anpassa organisationen för nya och förändrade ansvarsområden och arbetsuppgifter. Detta gäller särskilt utformningen av den nya ägarrollen och styrningen av förvaltningsbolagen (se avsnitt 11.5.1).

När det gäller uppbyggnadsarbetet av förvaltningsbolagen bör följande aktiviteter prioriteras

- utarbeta affärsidé, vision, strategier och affärsplan

- fastställ organisation och genomför bemanning utifrån förvaltningsbolagens krav på kompetensprofil
- rekrytera strategiska kompetenser
- genomför fackliga förhandlingar
- förankra förhandlingsprocess för personalavtal
- förbered kollektivavtal och arbetsgivartillhörighet
- upphandla IT-stödsystem (både program- och hårdvara) för verksamheterna
- anskaffa lokaler och inventarier (utred möjligheter till samlokalisering av förvaltningsbolagen)
- upphandla bank- och försäkringslösningar
- genomför bolagsbildningstekniska åtgärder
- införskaffa
- tillstånd från Finansinspektionen för de portföljbolag som är bankaktiebolag

Särskilt yttrande

Sakkunnige Oskar Thorslund

Om ägarutredningens förslag

Utredaren menar att regeringens förvaltning av det statliga bolagsägandet är en verksamhet som är lämplig att bedriva i bolagsform. Motiven är bl.a. att bolagsformen är den gängse organisationsformen hos privata ägare, och att bolagsformen skulle underlätta rekrytering av lämplig personal. Enligt min mening har dock den ägarförvaltning som staten bedriver andra grundläggande förutsättningar än vad som gäller för den bolagsförvaltning som privata ägare bedriver. Regeringens ägarförvaltning sker på uppdrag av riksdagen som är den yttersta företrädaren för ägaren. Det innebär att regeringen i sin ägarförvaltning måste ta hänsyn till en mycket bred målbild som innehåller en mängd samhällspolitiska mål, samtidigt som bolagen ska leva upp till affärsmässiga mål. Detta förhållande innebär att samhällspolitiska mål i mindre eller större utsträckning oftast utgör en av grunderna för statens ägarförvaltning. Det innebär i sin tur enligt min mening att en myndighet, genom att en myndighet har en nära, men fristående relation till regeringen och formellt utgör en del av staten, är en mer lämplig organisation än ett aktiebolag för att bedriva regeringens ägarförvaltning. Styrningen av en myndighet genom instruktion, regleringsbrev och särskilda uppdrag bidrar också till att öka transparensen i regeringens styrning.

Som framhålls i 2010 års förvaltningspolitiska proposition bör principen vara att myndighetsformen som huvudregel ska användas då det gäller styrande och policyinriktade uppgifter. Däremot kan operativt genomförande av tjänster som faller inom ramen för det allmännas ansvar överföras till privaträttsliga organ. Statens ägarförvaltning har dock enligt min mening så tydliga inslag av

styrande- och policyinriktad verksamhet att den bör bedrivas i myndighetsform.

Det är därmed enligt min mening inte tillräckligt utrett hur en myndighet med ansvar att förvalta det statliga bolagsägandet skulle kunna motsvara riksdagens, regeringens och bolagens behov.

Kommittédirektiv



Regeringskansliets förvaltning av företag med statligt ägande

**Dir.
2011:33**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 april 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till hur de verksamheter inom Regeringskansliet som i dag svarar för förvaltningen av företag med statligt ägande bör bedrivas och organiseras. Syftet med utredningen är att klarlägga dels vilken organisationsform som är lämpligast utifrån regeringens mål med verksamheten, dels vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att förvaltningen blir så effektiv och ändamålsenlig som möjligt samtidigt som riksdagen och allmänheten ges tillfredsställande möjligheter till insyn. Utredaren ska bl.a. kartlägga och utvärdera alternativa organisationsformer för förvaltningen av företag med statligt ägande, undersöka och redovisa andra ägares erfarenheter och förhållanden på området samt föreslå i vilken form förvaltningen av företag med statligt ägande fortsättningsvis bör organiseras.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 januari 2012.

Bakgrund

Historik

Det statliga företagsägandet sträcker sig tillbaka till 1800-talet då affärsverk bildades inom t.ex. post, järnväg och teletrafik. Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) blev 1907 det första aktiebolaget med statligt ägande i och med att staten blev ägare till hälften av aktierna i företaget. Den 22 december 1969 bildades Statsföretag AB för att i ett förvaltningsbolag samla det alltmer omfattande statliga ägandet (prop. 1969:121, bet. SU 1969:168,

rskr. 1969:381). Vid starten övertogs statens aktier i ett tjugotal företag som tidigare förvaltats av fyra olika statsdepartement. Det nya förvaltningsbolaget skulle skapa bättre förutsättningar för effektivitet och expansion av den statliga företagssektorn. Vid 1980-talets ingång var de statsägda företagen i kris och krävde återkommande kapitaltillskott. Statsföretag AB omorganiserades 1982 och företaget hade därmed inte längre några näringspolitiska uppgifter. Koncernen bytte 1985 namn till Procordia AB och antalet affärsområden begränsades genom att vissa företag avyttrades. Under 1990-talet förvaltades de delar av statens ägande som inte längre ingick i f.d. Statsföretag AB av flera olika departement inom Regeringskansliet, huvudsakligen inom Närings- och handelsdepartementet, Finansdepartementet och Kommunikationsdepartementet. Ansvaret för ägarfrågor separerades successivt i allt större utsträckning från ansvaret för reglering och sakfrågor som kan röra de statligt ägda företagen.

Regeringen lade i propositionen Aktiv förvaltning av statens ägande (prop. 1995/96:141) fram förslag för att skapa bättre förutsättningar för en mer aktiv och professionell statlig ägarroll. En av de föreslagna riktlinjerna för förvaltningen av statens ägande av de kommersiella företagen var att statligt ägda företag skulle arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning. Inom Regeringskansliet har därefter ett kontinuerligt arbete genomförts för att ytterligare stärka en aktiv och professionell ägarroll. Regeringskansliet har sedan 1998 samlat kompetens och resurser för förvaltningen av det statliga ägandet på en särskild enhet för statligt ägande, tidigare inom Näringsdepartementet. År 2011 fördes enheten, som förvaltar majoriteten av de statligt ägda företagen, till Finansdepartementet. Ansvaret för förvaltningen av övriga företag med statligt ägande är fördelat mellan Justitie-, Utrikes-, Social-, Utbildnings-, Miljö-, Närings- och Kulturdepartementet.

Nuvarande förvaltning av företag med statligt ägande

Regeringen ska aktivt förvalta statens tillgångar i de statligt ägda företagen så att dess långsiktiga värdeutveckling blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs. Regeringen förvaltar och förfogar enligt 9 kap. 8 § regeringsformen, förkortad RF, över statens tillgångar, om

de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Enligt 9 kap. 9 § RF beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Bestämmelser om förvärv och överlåtelse av egendom, däribland aktier och andelar i företag, finns i budgetlagen (2011:203). Enligt 8 kap. 3 § budgetlagen får regeringen 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 heller inte utan riksdagens bemyndigande tillskjuta kapital till ett företag. Enligt 8 kap. 4 § andra stycket budgetlagen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Utöver vad som framgår av dessa bestämmelser behöver regeringen under vissa förutsättningar även riksdagens godkännande vid väsentliga ändringar av företagets inriktning. Detta är ramen för det förvaltningsmandat regeringen har för förvaltningen av företag med statligt ägande.

Inom enheten för statligt ägande på Finansdepartementet finns särskilda resurser och kompetens för förvaltningen av de statligt ägda företagen. På denna enhet arbetar för närvarande drygt 20 personer med kompetens inom bolagsförvaltning, analys, bolagsjuridik och styrelsenominering. Därutöver finns det ca 16 tjänstemän i övriga Regeringskansliet med ansvar för företag med statligt ägande.

Regeringen strävar efter att skapa bästa möjliga långsiktiga värdeutveckling i företagen och samtidigt på bästa sätt tillgodose de särskilda samhällsintressen som finns i vissa företag. För att uppnå detta krävs att de statligt ägda företagen över tiden har en effektiv kapitalstruktur. Fastställande av relevanta ekonomiska mål är väsentligt för att uppnå detta. Kapitalstrukturen måste kontinuerligt följas och omprövas mot bakgrund av omvärldsförändringar och förändrade verksamhetsförutsättningar för företagen. Detta innebär att en mängd interna och externa faktorer beträffande de förvaltade företagen beaktas och värderas, vilket kan leda till bedömningen att ett företag har behov av att tillföras ytterligare kapital eller att utdela kapital. Företaget bör vara så effektivt kapitaliserat som möjligt för att med hänsyn till företagets rörelserisk kunna bedriva sin verksamhet. Hänsyn måste också tas till framtida kapitalbehov. De ståndpunkter som staten intar som ägare påverkar inte bara företagets finansiella ställning. De kan också ha

betydelse för den statliga förmögenhetsutvecklingen och få direkt effekt på statens budget.

Staten utövar sin formella ägarstyrning bl.a. genom företagens bolagsordningar och ägaranvisningar antagna på bolagsstämma. Vidare utgår styrningen från statens ägarpolicy och regeringens riktlinjer för t.ex. extern rapportering och anställningsvillkor för ledande befattningshavare. Av dessa dokument framgår bland annat att statligt ägda företag ska vara föredömen när det gäller socialt och miljömässigt ansvarstagande och rapportera i enlighet med GRI:s riktlinjer (Global Reporting Initiative). Staten leder som ägare processer avseende beslut om kapitaltillskott, försäljningar, fusioner, förändrade ekonomiska mål och andra större förändringar. Genom Regeringskansliets strukturerade process för styrelsenominering tillsätts styrelser med hög kompetens som är väl anpassade till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar.

Statligt ägda aktiebolag är egna juridiska personer och omfattas av samma rättsliga regelverk som privat ägda aktiebolag. Detta innebär exempelvis att vissa beslut, för att vara aktiebolagsrättsligt giltiga, måste fattas av bolagsstämman. Beslut vid bolagsstämmor, liksom andra beslut som ägaren tar rörande företagen, dokumenteras och diarieförs inom ramen för ägarförvaltningen i Regeringskansliet. I övrigt faller det inom regeringens förvaltningsmandat att ta beslut om löpande ägaråtgärder. Förvärv, avyttringar eller nedläggningar kan genomföras av de förvaltade företagen under förutsättning att de rymms inom den verksamhetsinriktning som riksdagen beslutat för företagen. Om det är fråga om förändringar av avgörande betydelse ska styrelsen dock samordna sin syn med ägaren. Riksdagens och allmänhetens rätt till insyn i de statliga företagens verksamhet samt bolagsförvaltningen säkerställs i dag på flera sätt. För det första ska statligt ägda företag enligt regeringens riktlinjer för extern rapportering, utöver gällande redovisningslagstiftning och god redovisningssed, i tillämpliga delar presentera årsredovisning, kvartalsrapporter samt bokslutskommuniké enligt de regler som gäller för marknadsnoterade bolag. Företagen ska också redovisa en bolagsstyrningsrapport och en rapport om intern kontroll enligt Svensk kod för bolagsstyrning. Dessutom har riksdagsledamöterna rätt att närvara vid bolagsstämmor i de företag där staten äger minst 50 procent av aktierna, under förutsättning att företaget eller ett rörelsedrivande dotterföretag har fler än 50 anställda. Av statens ägarpolicy framgår

också att allmänheten bör bjudas in att närvara vid de statligt ägda företagens årsstämmor och där ges möjlighet att ställa frågor till företagsledningen. Vidare har riksdagen rätt till insyn genom att Riksrevisionen enligt aktiebolagslagen (2005:551) och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. har rätt att utse en revisor i de företag där staten har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Riksrevisionen kan även, med stöd av sistnämnda lag, företa s.k. effektivitetsrevision av såväl de statligt ägda företagen som förvaltningen. Riksdagen kan också granska ägarförvaltningen genom konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Slutligen lämnar regeringen varje år en skrivelse till riksdagen med en redogörelse för förvaltningen av företag med statligt ägande under det gångna året (se exempelvis skr. 2009/10:140).

Internationell utblick

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) tog 2005 fram riktlinjer för bolagsstyrning för statligt ägda företag (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises). Riktlinjerna beskrev dåvarande s.k. best practice inom området och har stått modell för bolagsförvaltningar i många länder. Riktlinjerna har följande grundpelare:

- Säkerställande av ett effektivt rättsligt ramverk för statligt ägda företag (konkurrensneutralitet mellan statligt och privat ägda företag).
- Statens agerande som ägare.
- Lika behandling av samtliga aktieägare.
- Relationer med intressenter.
- Transparens och redovisning.
- Styrelsens ansvar.

Statligt ägda företag utgör i dag ett betydande inslag i många länders ekonomier och samhällen. De flesta OECD-länder med ett betydande statligt ägande har en central förvaltningsorganisation med någon form av enhet för statligt ägande i huvudsak centralt placerad på något departement. Det förekommer även modeller där delar av ägandet samlats i s.k. holdingbolag. Ägarförvaltningens organisation påverkas i stor utsträckning av hur statsförvaltningen är organiserad i respektive land. Förvaltningsmodellerna är dock

vanligtvis baserade på en professionell styrelsekrytering samt aktivt arbete med kapitalstrukturer, ekonomiska mål och utdelningspolicyer.

Behovet av en utredning

Förvaltningen av statligt ägda företag har sedan 1998 bedrivits på ungefär samma sätt som i dag i Regeringskansliet. Regeringskansliets uppgift är enligt dess instruktion, dvs. förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Som redovisats i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt har regeringen därför strävat mot en renodling av Regeringskansliets verksamhet genom att flytta arbetsuppgifter av administrativ karaktär från Regeringskansliet till olika myndigheter (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Även arbetsuppgifter av operativ karaktär kan vara lämpliga att flytta från Regeringskansliet, eftersom övriga myndigheter har till uppgift att tillämpa de författningar och utföra den verksamhet som riksdag och regering har beslutat om. Exempelvis ansvarar Riksgäldskontoret för förvaltningen av statsskulden utifrån de riktlinjer som riksdagen och regeringen beslutat och Kammarkollegiet hanterar en rad operativa uppgifter i statsförvaltningen som t.ex. försäkringar och kapitalförvaltning. I propositionen redovisades vidare regeringens bedömning att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet. Regeringen angav dock även att det kan finnas goda skäl att anförtro privaträttsliga organ förvaltningsuppgifter, t.ex. när behovet av flexibilitet och effektivitet inte på ett bra sätt kan tillgodoses i myndighetsformen.

Regeringskansliet styrs av regeringen, vilket medför en risk för att regeringen upplevs ha dubbla roller när den både agerar som ägare och som ansvarig för regleringsfrågor. Regeringen har hanterat denna problematik genom att sträva efter att särskilja rollerna inom Regeringskansliets organisation. Som angavs i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst måste även det statliga åtagandet prövas med stor omsorg med hänsyn till effektivitetssträvanden. De uppgifter som är artfrämmande för staten bör avvecklas eller överlåtas till annan huvudman (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294).

De statligt ägda företagen, med ett marknadsvärde på över 600 miljarder kronor, utgör en betydande del av statens tillgångar. Det är därför av stor vikt att staten hanterar sin ägarroll på ett ansvarsfullt sätt. Regeringen aviserade redan i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 utgiftsområde 24, bet. 2006/07:NU1, rskr. 2006/07:62) sin avsikt att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ägarförvaltningen är tydlig och sköts professionellt med respekt för de krav på öppenhet och möjlighet till demokratisk kontroll som bör ställas på all statlig verksamhet.

Det är också nödvändigt att statens ägarförvaltning fortlöpande anpassas till omvärldens ökade och förändrade krav. Under de senaste åren har intresset för och regleringen av ägarstyrningsfrågor ökat såväl globalt som lokalt, vilket lett till ökade krav på hanteringen av dessa frågor. Vidare har Sveriges medlemskap i Europeiska unionen medfört förändringar i den nationella lagstiftningen, inte minst inom områdena konkurrensrätt, statsstöd och offentlig upphandling. Mot denna bakgrund är det enligt regeringens mening lämpligt att överväga alternativ till nuvarande ordning och utreda vilken organisationsform som är den mest ändamålsenliga för förvaltningen av de statligt ägda företagen.

Utgångspunkter för uppdraget

Statens styrning av företag med statligt ägande måste vara tydlig och skötas professionellt med respekt för de krav på öppenhet och den möjlighet till demokratisk kontroll som bör ställas på all statlig verksamhet. Detta förutsätter stabilitet och kontinuitet i förvaltningen. Samtidigt ska förvaltningen vara så effektiv som möjligt, vilket t.ex. innebär att endast de frågor som kräver ett politiskt ställningstagande underställs regering och riksdag.

En annan viktig utgångspunkt är att riksdagens och allmänhetens rätt till insyn i de förvaldade företagen och förvaltningen även fortsättningsvis ska vara tillfredsställande och inte begränsas av valet av organisationsform.

De övergripande målen för förvaltningen av statligt ägda företag är att företagens långsiktiga värdeutveckling blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs. Vidare bör statligt ägda företag även fortsättningsvis vara föredömen när det gäller t.ex. socialt och miljömässigt ansvarsstagande samt fortsätta att redovisa detta i hållbarhetsredovisningar.

Statens ägarpolicy, regeringens riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare och för extern rapportering ska också fortsätta att tillämpas.

En annan utgångspunkt för uppdraget är att regeringen strävar efter att renodla Regeringskansliets roll genom att flytta vissa arbetsuppgifter som inte är av styrande karaktär från Regeringskansliet till andra myndigheter och organ.

Det finns stora skillnader mellan de företag som i dag förvaltas genom Regeringskansliet. De förvaltade företagens särskilda uppdrag och förutsättningar samt regeringens möjligheter till styrning av företagen måste därför beaktas vid valet av organisationsform. Det kan därför övervägas att kategorisera företagen och välja olika organisationsformer för förvaltningen för olika företagskategorier.

Utredaren ska i samtliga analyser och redogörelser utgå från ägarens, dvs. statens, perspektiv. Konsekvenserna för riksdagen och regeringen ska belysas samt även de eventuella konsekvenser som finns för de förvaltade företagen.

Uppdraget

Alternativa organisationsformer

Utredaren ska inledningsvis kartlägga och redogöra för de huvudsakliga alternativa organisationsformerna för förvaltningen av statligt ägda företag. Hela förvaltningen, eller endast delar av den, skulle t.ex. kunna bedrivas i aktiebolagsform eller i myndighetsform (Regeringskansliet eller annan myndighet). Redogörelsen ska, för varje organisationsform, behandla följande aspekter:

- Regeringens möjligheter till och utövande av styrning och kontroll över både förvaltningsorganisationen och de förvaltade företagen, t.ex. hur styrelser utses, ersättningsfrågor, vilka beslut som krävs för att utöva styrningen och möjligheten till samordning mellan ägaren och företagen.
- Ansvarsfördelningen mellan olika organ, dvs. vilket organ som fattar beslut i olika avseenden beträffande de förvaltade företagen (t. ex. vilka frågor som kräver politiskt ställningstagande eller samråd med ägaren) och gränssnitten mellan dem.
- Möjligheter till insyn i såväl företagen som förvaltningen.

- Ansvarsfördelningen mellan regering och riksdag beträffande styrningen av det statliga ägandet, dvs. både ägandets omfattning och inriktning.
- Statens möjligheter till granskning och utvärdering av såväl företagen som förvaltningen.
- Beslutsprocess för kapitalisering och finansiering av de förvaltade företagen, innefattande förutsättningar för att kunna skapa en effektiv kapitalstruktur i de förvaltade företagen.
- Beslutsprocess för utdelning av medel från de förvaltade företagen.
- Hantering av särskilt beslutade samhällsuppdrag.

Tidigare och befintliga förvaltningsmodeller

Utredaren ska inledningsvis analysera de tidigare förvaltningsmodeller som staten använt sig av för förvaltning av företag med statligt ägande, t.ex. Statsföretag AB, samt redovisa dessas för- och nackdelar. Utredaren ska kartlägga och redovisa vilka modeller för ägarförvaltning som tillämpas av andra stora företagsägare och hur dessa förhåller sig till tillämpliga regelverk avseende ägarstyrning (eng. corporate governance). Kartläggningen ska omfatta dels relevanta privata ägare, dels statliga ägare i andra länder. Även de olika förvaltningsmodeller som används inom den svenska staten, t.ex. vid förvaltningen av statsskulden och AP-fonderna, bör ingå i kartläggningen. Vid denna kartläggning ska de aspekter som nämnts under rubriken Alternativa organisationsformer belysas i den utsträckning som det är möjligt för utredaren att få relevant faktaunderlag. Dessutom ska det framgå hur förvaltningen är organiserad och bemannad, både i funktioner och antal anställda. Av redovisningen ska det också framgå vilka likheter och skillnader som finns mellan andra ägare å ena sidan och svenska staten å den andra. Utredaren ska också analysera vilka skillnader som finns mellan de redovisade modellerna och hur förvaltningen av företag med statligt ägande är organiserad i Regeringskansliet i dag. Det bör slutligen övervägas om det finns något gemensamt mellan de kartlagda förvaltningsmodellerna som skulle kunna betecknas som s.k. best practice på området samt i vilka avseenden det finns skillnader mellan denna s.k. best practice och hur förvaltningen av företag med statligt ägande är organiserad i Regeringskansliet i dag.

Förslag till framtida organisation för förvaltningen

Utifrån ovan nämnda utgångspunkter ska utredaren föreslå hur de verksamheter inom Regeringskansliet som i dag svarar för förvaltningen av företag med statligt ägande lämpligast bör bedrivas och organiseras i framtiden. Förslaget ska innehålla en redovisning av samtliga de aspekter som nämnts under rubriken Alternativa organisationsformer. Förslaget ska även överensstämma med relevanta regelverk inom bolagsstyrning. Det ska framgå vilka resurser som kan behövas bemanningsmässigt, främst utifrån vilka funktioner som kan komma att behövas i den nya organisationen. Förslaget ska också innehålla en redovisning av förslagets för- och nackdelar jämfört med hur förvaltningen av företag med statligt ägande bedrivs i dag. Det ska även framgå av förslaget hur den löpande styrningen av den nya organisationen ska ske, vilka uppgifter styrningen innefattar och vilka resurser som kan behövas såväl ekonomiskt som bemanningsmässigt vid denna styrning. Utredaren ska beakta pågående arbeten i Regeringskansliet och i utredningar som kan ha betydelse för detta uppdrag. Vidare ska utredaren överväga rättsliga konsekvenser av förslaget, såsom exempelvis statsstödsfrågor, koncentrationsprövning, konsekvenser till följd av s.k. ägarförändringsklausuler (eng. change of control) samt påverkan på eventuella statliga lån och garantier hos de förvaltade företagen. Dessa konsekvenser ska framgå av utredarens redogörelse för förslaget. Redogörelsen ska, som nämnts i avsnittet Utgångspunkter för uppdraget, avse konsekvenserna ur såväl ägarens som de förvaltade företagens perspektiv.

Utredaren ska 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. Om utredaren föreslår att förvaltningen, eller delar av den, ska föras till en nyinrättad eller väsentligt förändrad myndighet, ska utredaren lämna ett preciserat och konkret förslag till ändamålsenlig uppgifts-, ansvars- och resursfördelning. Om utredaren föreslår att förvaltningen, eller delar av den, ska föras till ett nyinrättat aktiebolag, ska utredaren lämna förslag till bolagsordning, ekonomiska mål, eventuell ägaranvisning och kapitalstruktur.

Förslaget ska också innehålla en bedömning av behovet av författningsändringar, ett förändrat eller förtydligt uppdrag för ägarförvaltningen och liknande förändringar samt förslag till sådana. Slutligen ska utredaren presentera en detaljerad tidsplan för genomförande av förslaget.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets effekter på statens budget och andra finansiella konsekvenser för staten. Utredaren ska även bedöma och redovisa förslagets eventuella konsekvenser av betydelse för miljön samt beskriva vilka åtgärder som kommer att vidtas för att motverka negativa miljöaspekter. Utredaren ska även föreslå hur eventuella kostnader ska finansieras.

Samråd och redovisning av uppdraget

I den omfattning som utredaren finner lämpligt ska synpunkter inhämtas från berörda myndigheter, företag och organisationer, t.ex. Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionen, Statens tjänstepensionsverk och Statskontoret. Utredaren ska även inhämta synpunkter från berörda delar av Regeringskansliet. Utredaren ska hålla sig underrättad om sådant arbete som bedrivs inom andra myndigheter och organisationer, t.ex. OECD, och som kan ha relevans för detta uppdrag.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 januari 2012.

(Finansdepartementet)

Förteckning över externa uppdrag

F:a Staffan Dopping

Uppdraget har omfattat att planera och genomföra en hearing om statligt ägande i bolag som genomfördes den 21 september 2011. Till hearingen inbjöds alla de statliga företagens styrelseordföranden och verkställande direktörer men också andra viktiga intressenter.

K-Steet Advisors AB

Uppdraget har omfattat att medverka i arbetet med utredningsbetänkandet.

KPMG AB

Uppdraget har omfattat frågor om ekonomiska mål/kapitalstruktur, organisation, bemanning/kompetens och kostnader avseende förvaltningsbolagen.

McKinsey & Company AB

Uppdraget har omfattat kartläggnings- och analysarbete avseende de statliga bolagen, att föreslå kriterier för gruppering av bolagen samt att gruppera bolagen efter dessa kriterier ur ett förvaltningsorganisationsperspektiv.

Per Lekvall Boardroom Consulting AB

Uppdraget har omfattat att medverka i arbetet med utredningsbetänkandet.

Quartz + Co

Uppdraget omfattade att göra en kartläggning och analys av förvaltningsmodellerna för statligt ägande i bolag i Finland, Norge, Danmark, Storbritannien och Frankrike.

SANN & Partners Management Consulting AB

Uppdraget har omfattat att göra en kartläggning och analys av alternativa organisationsformer för förvaltning av statligt ägande i företag samt att operationalisera de aspekter som anges i utredningdirektivet.

Prof. S-E Sjöstrand och prof. K-O Hammarkvist

Uppdraget har omfattat att göra en kartläggning över vilken forskning som gjorts inom området ägarstyrning och statligt ägande i bolag samt resultatet av denna forskning, föreslå en terminologi i syfte att öka precisionen i diskussionen kring ägarstyrningsfrågor samt att bistå utredningen med att formulera vad som bör känneteckna en effektiv och väl fungerade ägarstyrning baserad på resultat från forskningen.

Thomsson's Regulatory Advisory AB

Uppdraget har omfattat bedömning av rättsliga konsekvenser avseende bl.a. statsstödsfrågor, koncentrationsprövning, ägarförändringsklausuler, påverkan på ev. statliga lån och garantier. I uppdraget har även ingått att utarbeta förslag till en samlad reglering.

Trinovo Consulting Group (Arkitraven AB)

Uppdraget omfattade att göra djupintervjuer med företagsledningarna (styrelseordförande och VD) för 15 bolag med statligt ägande. Fokus för intervjuerna var den nuvarande ägarstyrningens styrkor och utvecklingsmöjligheter.

Företrädare för bolag med statliga ägare som har intervjuats

Akademiska Hus

Eva-Britt Gustafsson, styrelseordförande
Anette Henriksson, verkställande direktör

Almi

Elisabeth Gauffin, styrelseordförande
Göran Lundwall, verkställande direktör

Apoteket

Christian W Jansson, styrelseordförande
Ann Carlsson, verkställande direktör

Innovationsbron

Akbar Seddigh, styrelseordförande
Peter Strömbeck, verkställande direktör

LKAB

Lars-Åke Helgesson, styrelseordförande
Lars-Eric Aaro, verkställande direktör

Posten Norden

Fritz H. Schur, styrelseordförande
Lars Idermark, verkställande direktör

Samhall

Erik Strand, styrelseordförande
Monica Lingegård, verkställande direktör

SBAB

Arne Liljedahl, styrelseordförande
Eva Cederbalk, verkställande direktör

SJ

Jan Sundling, styrelseordförande
Jan Forsberg, verkställande direktör

SOS Alarm

Johnny Magnusson, styrelseordförande
Johan Hedensjö, verkställande direktör

Svenska Spel

Anitra Steen, styrelseordförande
Anders Hägg, verkställande direktör

Swedavia

Ingemar Skogö, styrelseordförande
Torborg Chetkovich, verkställande direktör

Systembolaget

Cecilia Schelin Seidegård, styrelseordförande
Magdalena Gerger, verkställande direktör

TeliaSonera

Ander Narvinger, styrelseordförande
Lars Nyberg, verkställande direktör

Vattenfall

Lars G Nordström, styrelseordförande
Øystein Løseth, verkställande direktör

Företrädare för stora privata ägare som har intervjuats

Cevian Capital

Christer Gardell, Managing Partner

EQT Partners

Conni Jonsson, Managing Partner och VD

FAM (Wallenbergstiftelserna)

Hans Wibom, arbetande styrelseordförande

IK Investment Partners

Björn Savén, Executive Chairman

Industrivärden

Anders Nyrén, VD

Sverker Sivall, kommunikationschef

Investor

Börje Ekholm, VD och koncernchef

Kinnevik

Mia Brunell Livfors, VD och koncernchef

Björn Rosengren, rådgivare

Om ägarstyrning i statligt ägda företag

Sven-Erik Sjöstrand och Karl-Olof Hammarkvist

Några utgångspunkter och en översikt

I detta arbete adresserar vi forskningsfältet "corporate governance". Detta internationellt numera mycket spridda och flitigt använda amerikanska uttryck motsvaras närmast av det svenska begreppet företagsstyrning (som håller associationsformen neutral) men även av det något snävare begreppet 'bolagsstyrning' (som specifikt refererar till aktiebolagsformen). Efter att först ha redovisat vår företagsyn utforskar vi denna begreppsvärld lite mer noggrant, vilket bl.a. innebär att det i detta arbete fokuserade begreppet ägarstyrning definieras och då som en delmängd av den bredare konstruktionen företagsstyrning.

Vi tar därefter avstamp i de preciserade företags- och ägandebegreppen och redovisar vår syn på företagsägandets grundidé i ett samhälle. Därefter beskriver vi mycket kortfattat hur företagsägarfunktionen generellt utvecklats det senaste århundradet och diskuterar både vad forskningen förmedlar om detta ägandes betydelse för företagets framgång och – mer utförligt – vilka kompetenser som (främst aktiva) företagsägare behöver besitta. I det därpå följande avsnittet redogör vi för en del av den forskning som adresserat olika länders och regioners modeller för företagsstyrning. Med Sverige i fokus redovisar vi därefter hur industrikapitalismens ersättare finanskapitalismen från slutet av 1900-talet producerat dramatiskt förändrade förutsättningar för såväl företagsägandet som företagsstyrningen. Här beskrivs också hur denna förändring av det kapitalistiska systemets funktionssätt åtföljts/drivits av en global spridning av en speciell modell för företags- och ägarstyrning, nämligen den anglosaxiska. Även två andra grundmodeller – den nord- och kontinentaleuropeiska och den Japanska – beskrivs kortfattat liksom den tveksamhet som

forskningsresultaten på senare år förmedlat såväl rörande möjligheten till något slags global konvergens på området som nyttan av en sådan utveckling.

I det därpå följande avsnittet behandlar vi statens speciella ställning i ett samhälle med fokus på dess roll som företagsägare (vad talar för respektive mot en statlig företagssektor?). I ett längre avsnitt behandlas sedan i vilka avseenden staten utgör en 'annorlunda' ägare av företag än privata motsvarigheter och vilka konsekvenser detta kan ha för statens ägande och dess sätt att styra de ägda företagen. I ett särskilt moment behandlas frågan om statligt hel- respektive deläggande av företag, där särskilt det senare förhållandet problematiseras. Avsnittet avslutas med en listning av nio särskiljande dimensioner som påtagligt påverkar förutsättningarna och möjligheterna för staten att verka som företagsägare. Denna bild nyanseras sedan i ett avsnitt där orsakerna och motiven till det svenska statliga företagsägandet kortfattat beskrivs och analyseras. Vi hävdar att den variation som därvid framkommer vad gäller de statliga företagens uppdrag (och uppdragsgivare) kan ha konsekvenser för hur den statliga företagspopulationen organiseras och att den också skulle kunna indikera ett behov av differentiering i den statliga företagsstyrningen.

I det därpå följande avsnittet redogör vi för ett antal vetenskapliga studier som främst fokuserar staten som företagsägare. En del av dessa undersökningar är komparativt uppbyggda och forskarna försöker i dessa utvärdera om det statliga ägandet är mer eller mindre 'effektivt' (i olika bemärkelser) än det privata. En annan del av dessa studier har specifikt rört de privatiseringsprocesser som uppträdde under det sena 1900-talet dels pga. det nyliberala synsättets internationella framgångar (med dess grundläggande tveksamhet till statliga regleringar etc) och dels pga. de Central- och Östeuropeiska ländernas omvandling från plan- till marknadspräglade ekonomier.

I det avslutande avsnittet redogör vi för en empiriskt härledd teoretisk modell för företagsstyrning som spjälkar upp denna process i två grundläggande flöden – ett kapitalrationellt finansiellt flöde (den vertikala styrningen; jfr begreppet allokeringskedjan) och ett operativt grundat rationellt verksamhetsflöde (den horisontella styrningen; jfr begreppet värdekedjan). Denna modell kombineras sedan med de slutsatser vi tidigare dragit rörande det statliga ägandets särdrag, motiv och idébaser. Även repertoaren av uppdrag integreras i analysen.

Med hjälp av texter hämtade ifrån de ca sextio statsägda svenska företagen (2011) försöker vi därefter att illustrera våra tankar och teorier om hur en sådan samlad företagsamhet principiellt skulle kunna organiseras och styras. Syftet med denna genomgång är således *inte* att tillhandahålla ett förslag om hur detta borde göras. En sådan ambition skulle kräva ett avsevärt större kunnande om de olika ingående företagen och deras verksamheter än det som finns lagrat i det material som vi haft tillgång till. Vår ambition med dessa exemplifieringar är istället primärt att synliggöra frågans komplexitet och visa på hur de presenterade teorierna och modellerna skulle kunna nyttjas som *analys hjälpmedel*. I detta avslutande moment synliggörs också det svenska statliga företagsägandets närmast exceptionella heterogenitet vad avser bredden i de verksamheter som inryms (sammantagna bildar de ett slags 'superkonglomerat').

Om enheten företaget

Ända sedan Berle och Means (1932) klassiska arbete har den anglosaxiska modellen för företaget och det till denna föreställning kopplade synsättet på företagsstyrning funnits i forskarvärldens fokus. Det var också vid den tiden som Coase (1937) uppmärksammade hierarkin (företaget) som en central alternativ/kompletterande organisationsform till marknaden. Forskarna hade fram till denna tid i huvudsak baserat sin företagsmodell på "the theory of the firm" (jfr den enkla hierarkin i det lilla entreprenörsdrivna företaget) men började nu alltmer intressera sig för att utveckla en "theory of the corporation" som skulle fungera för de riktigt stora företag som vid denna tid växt fram. Det senare representerade en komplicerad hierarkisk konstruktion där styruppgiften differentierats bl.a. på så sätt att ägandet och det operativa ledandet fördelades på olika aktörskategorier. Denna åtskillnad underlättades av att konstruktionen aktiebolaget möjliggjort en separation av aktörers privata förmögenheter ifrån det kapital de tillfört företagen (vilket inte enbart öppnade för ett ökat risktagande utan också för ökade företagsstorlekar).

Under tiden fram till andra världskriget utvecklades den amerikanska "corporate governance"-modellen så att den svarade upp emot denna framväxt av allt större företag med allt fler inblandade ägare. Ägarspridningen blev stor och ägarfunktionen därmed i många fall relativt svag varför många företag istället kom att styras

av exekutiven (styrelser och företagsledning). I stora delar av övriga världen blev utvecklingen snarast den motsatta – olika former av kontrolläggande med relativt sett svagare exekutiv blev den vanliga styrformen. Inte minst i Sverige med dess långa tradition av familje- och fåmansägande (även) av de stora företagen formades en lagstiftning som gav aktieägarna en mycket stark ställning. I ett globalt perspektiv är den anglosaxiska modellen för ”corporate governance” snarast ganska otypisk även om den fått en stark ställning via ämnena ”Economics” och ”Finance” och pga. att USA:s ekonomi varit en dominerande kraft under hela 1900-talet.

Fram till andra världskriget utvecklades inte tänkandet kring ägarstyrning särskilt dramatiskt utan det var framför allt de utseparerade exekutivfunktionerna som adresserades i den forsknings- och praxisutveckling som ägde rum. Särskilt managementnivån professionaliserades på olika sätt – bl.a. etablerades runt om i världen allt fler särskilda utbildningar för företagsledningsaktörer (jfr den accelererande framväxten av akademiskt präglade ”business schools”) och forskning i stor skala sattes samtidigt (se t.ex. Engwall, 1992, och Sjöstrand 2009).

Så småningom uppmärksammades också ägarfunktionen i företagen alltmer och utöver viss forskning och en del utbildningsinnovationer så kom den mest påtagliga effekten när olika främst nationella/regionala marknader för företagskontroll succesivt utvecklades, vilket möjliggjorde både ägarkonkurrens och strukturförändringar (jfr uppköp/fusioner). Efter 1980-talets genomgripande avregleringar av kapitalmarknaderna bl.a. i Sverige blev konkurrensen om företagsägandet mer global, vilket påskyndade differentieringen och professionaliseringen av ägarfunktionen (se t.ex. Kallifatides et al 2010). De s.k. koncerner och holdingbolag som växte fram under andra halvan av 1900-talet som härbärgerade en extra ägarnivå mellan aktieägarna och de verksamhetsdrivande bolagen stärkte också intresset för ägarfunktionen. Denna mellanhandsroll framträdde särskilt tydligt i de s.k. konglomeratföretagen – de ansamlingar av operativt orelaterade verksamheter som var ganska vanliga under samma period.

Om företagsägande

Ett företagsägande medför att en aktör har kontrollrätt och vissa befogenheter över den ägda enheten, rättigheter som regleras av de lagar och andra normeringar som etablerats på området i ett samhälle (se rörande aktiebolagslagen Nerep och Samuelsson, 2009). Detta ägandes betydelse för företags framgång har på ideologiska grunder diskuterats under många årtionden men det är framför allt under de senare decennierna (dvs. från 1980-talet) som en del svensk och (framför allt) internationell forskning (dock mest från anglosaxiska miljöer) växt fram. Det har dock relativt sällan handlat om ingående empiriska studier av de i denna rapport fokuserade objekten – de statligt ägda företagen.

I en översikt över forskningen på området ”corporate governance” hävdar Ahrens et al (2011) att vetandet på fältet ägarstyrning är alltför begränsat för att några slutsatser ska kunna dras om dess betydelse för företagets utveckling – att det helt enkelt inte går att hävda att ett visst slags företagsägande leder till bättre ekonomiska prestationer. De markerar också – liksom Lubatkin et al (2005) – att det är ett allvarligt problem att forskningen på området så kraftigt domineras av agentteoretiska studier grundade i det anglosaxiska (eg. amerikanska) institutionella sammanhanget vilket skapat både en ensidighet och begränsningar i vetandet. De hävdar också att fokus på en specifik aktörskategori – aktieägarna – blivit alltför starkt och att då andra intressenters styrinsatser underskattats. En slutsats de lutar är att den omhuldade ägarstyrningen inte skulle vara så betydelsefull i det stora hela som ofta hävdats. En annan tanke som framförs är att det är fältets komplexitet (alla olika ”stakeholders” och den institutionella och kulturella variationen) som försvårar möjligheterna till robusta slutsatser (om institutioner se t.ex. Sjöstrand, 1995).

Trots Ahrens et als (2011) skepsis och med den ytterligare brasklappen att de allra flesta av ägarstudierna (se nedan) just gjorts i en omgivning där de grundläggande relevanta institutionerna är annorlunda uppbyggda än i Sverige så drar vi ändå – om än med viss tvekan – slutsatsen att ägarstyrningen är betydelsefull för företagets prestationer och utveckling över tiden och att detta inte minst (särskilt?) gäller i Sverige med dess stora inslag av kontrollägare (se t.ex. Boardman och Vining, 1989; Megginsson et al, 1994; Ehrlich et al, 1994; Kumbhakar och Hjalmarsson, 1998; Modén, 1998; Bebchuk and Hamdani, 2009; Kallifatides et al, 2010; se

också avsnittet om statlig ägarstyrning senare i detta arbete; dock har inte alla studier på området landat i denna slutsats, se ESO, 1998). Vår tvekan gäller främst ägarstyrningens relativa betydelse i sammanhanget – särskilt när den jämförs med effekterna av det som fångas i det bredare begreppet företagsstyrning (se nästa avsnitt). Sådana analyser har också börjat komma och den gemensamma slutsatsen från dessa är att ägarstyrningens institutionella sammanhang spelar en avgörande roll (se t.ex. Aguilera och Jackson, 2003; Douma et al, 2006; Aguilera et al, 2008).

En fråga som direkt inställer sig efter (den försiktiga) slutsatsen att ägarstyrningen spelar roll för företagets utveckling är vilken kompetens en ägare då kan tillföra. Först och främst kan ägaren tillföra svaret på frågan varför företaget existerar, vad det ska representera för någonting (varför denna verksamhet?) och förmedla en uppfattning om vad företaget ska utvecklas till i ett visst tidsperspektiv. En sådan s.k. *‘ägaridé’* (eller ägarvision) förväntas då överskrida det inte särskiljande svaret ”för att berika aktieägarna” (jfr ”shareholder value”) men gör inte alltid detta. I t.ex. det av släkten Söderberg kontrollerade investmentbolaget Ratos dominerar kapitalrationaliteten visionen: företagets idé är att över tiden skapa högsta möjliga avkastning för ägarna via en ”professionell” ägarstyrning av utvalda företag (denna inbegriper då förvärv, förädling och utförsäljningar av desamma).

I många privata företag representerar ägaridéerna dock något som går utöver en renodlad ackumulering av de personliga förmögenheterna. För exempelvis släkten Wallenberg handlar det då bl.a. även om att ”verka så att det gynnar Sverige” (se Carlsson och Hallberg, 1997, och Olsson, 2000, om Marcus Wallenberg Sr:s rationalitet; Lindgrens skrift om Jacob Wallenberg Sr, 2007; Lindgrens skrift om Investor, 1994; samt t.ex. – mer konkret – Marcus Wallenberg Jr:s uppdrag 2011 som ordförande i LKAB). Även släkten Lundberg har uppvisat en liknande benägenhet att verka för hemvisten/rötterna (Sverige och Norrköping). För exempelvis Bonnierföretagen uttrycks ägaridén som viljan att kombinera ”en passion för medier med ett kommersiellt synsätt” och bygga denna gärning på fyra preciserade kärnvärden (”vi planerar för generationer” [långsiktighet]; ”vi tror att ett öppet pluralistiskt samtal är grunden för demokrati”, ”vi bygger organisationer runt individer – inte tvärtom”; samt ”vi kan medier [avgränsar verksamhetsfältet]”). Engagemanget för ägaridéerna hos ägaren/ägarna kan dock variera. För att en ägarstyrning baserad på (bl a) en ägaridé

ska fungera i ett organisatoriskt sammanhang (ett företag) krävs ett ”commitment” som är trovärdigt och som också kommer till uttryck i handling.

För (svenska) staten har detta med ägaridéen ibland representerat något problematiskt då staten över åren allt som oftast tvingats (eller valt att) ta hand om en del företag som hamnat i kris varav en del (men kanske inte alla?) samtidigt betraktats som ’särskilt samhällsviktiga’. Staten har således inte alltid kunnat odla en specifik ägaridé som bedömningsgrund när nya företag inlemmats i sfären. Möjligen kan man dock se statens grundläggande ägaridé som just att säkerställa att viss särskilt angelägen företagsamhet (fortsatt) bedrivs inom landet. Utöver denna grundidé kan dock ytterligare ett antal mer eller mindre konkreta statliga ägaridéer skönjas, vilket också framgår i den senare delen av detta arbete. För den svenska staten med dess heterogena företagspopulation handlar det då om ägaridéer i pluralis, dvs. om ett antal mer eller mindre sammanlänkade strävanden.

Ägarkompetensen är dock inte enbart knuten till en någorlunda specifik och kommunicerbar ägaridé. Företagsägandet handlar i grunden om att ta och hantera risk/osäkerhet (dvs. inte minst att riskera ett eget kapital) och därmed möjliggöra/generera ett värdeskapande i samhället till egen och andras nytta (riskhanteringsförmåga). Ägaren (aktören) absorberar – internaliserar – genom sin kapitalinsats både affärsrisker och genuina osäkerheter rörande framtiden. Ägaren gör detta dels genom att allokera kapital till det som han/hon bedömer vara ’bästa’ användning (behöver inte alltid betyda högsta förväntade ekonomiska avkastning), dels genom att (för viss tid) låsa in kapitalet i en konkret förädlingsprocess (i ett företag). Värdeskapandet i ett samhälle sker i stor utsträckning via dessa bägge aktiviteter (allokering och förädling) (Kallifatides et al, 2010).

Bland andra viktiga ägarkompetenser brukar ofta allmän affärskompetens nämnas. Den förvärvas främst via rika erfarenheter av komplicerade operativa och finansiella bedömningar och beslut. Ägarkompetens handlar också om att kunna särskilja mellan störningar (dvs. tillfälliga händelser som hanteras utan förändring), förändringar (händelser som kräver kontinuerlig utveckling) och paradigmskiftet (händelser som kräver radikal förnyelse). Det räknas också som en kritisk ägarkompetens att identifiera vilka aktiviteter som bidrar till de uthålligt värdeskapande strukturerna i ett företag, vilket i sin tur innebär förtrogenhet med kvalificerade finansiella

och operativa sammanhang (bransch; verksamhet; tidshorison). Dessutom måste ägaren också kunna konceptualisera och förmedla sina insikter och avsikter till andra ledande aktörer i och kring företaget (jfr Carlsson och Hallberg, 1997).

Styrningen av ett företag förutsätter att det föreligger förtroende- och/eller tillitrelationer mellan de aktörer som närmast berörs, dvs. primärt mellan ägarna och exekutiven (styrelse och företagsledning). De senare förväntas agera i ägarnas (och kanske också i andra intressenters [”stakeholders”]) anda men eftersom en fullständig förståelse (perfekt kommunikation och tolkning) mellan aktörer inte är möjlig – och inte heller absolut vertikal kontroll – blir ägaren (uppdragsgivaren) hänvisad till att bygga på förtroende- eller tillitsrelationer till exekutiven (uppdragstagarna) – och vice versa. Den starkare formen ‘förtroende’ bygger på att aktörerna är så nära bekanta att deras respektive tänkesätt och handlingsrationaliteter blivit ömsesidigt kända (dvs. är medvetna om varandras värderingar, erfarenheter, kompetenser, personligheter, [professionella och privata] nätverk, osv). Den svagare formen ‘tillit’ rymmer tanken att både aktörerna känner varandra hyggligt väl – dock då främst via publika källor som tidigare positioner, handlingar, professionella ”track-records”, etc. (se Sjöstrand, 1997). Närvaron av förtroende/tillit i en vertikal relation rymmer vanligen en fast övertygelse hos uppdragsgivaren att uppdragstagaren kommer att agera i linje med dennes intentioner på ett öppet, ärligt, sannfärdigt och rättrådigt sätt (Davies, 1999).

Företags-, bolags och ägarstyrning

När vi diskuterar företagsstyrning arbetar vi med ett företagsbegrepp som tar sin utgångspunkt i ”the theory of the corporation” snarare än ”the theory of the firm” (se ovan) och till detta lägger vi nyttjandet av begreppen ‘operativ enhet’ och ‘finansiell enhet’. Med operativ enhet avses en organisation som till stor del – inom sig – kontrollerar sitt agerande på en viss del av den värdekedja (se figur 2 senare i detta arbete) som beträds. Detta betyder inte att organisationen är sluten men att den huvudsakliga kontrollen över de kritiska resurserna och omvandlingen av desamma – dvs. inflödet, förädlingsprocessen och utflödet – ligger inom enheten ifråga. Trots en sådan höggradig autonomi är dock ett visst mått av operativt beroende – som sammanhänger med värdekedjors grund-

läggande integrativa beskaftenhet – ändå alltid närvarande, vilket försvårar avgränsningar av företag på denna grund.

Med finansiell enhet avses en organisation som huvudsakligen är självständig i förhållande till de kapitalflöden som krävs för verksamheten ifråga. Detta betyder att enheten inte är en del av ett överordnat resursfördelande system (t.ex. ingår i en ägarsfär) eller åtminstone att den är höggradigt självständig i förhållande till detsamma (Östman, 2009). Här bör då noteras att de svenska statligt (del)ägda företagen just ingår i en stor ägarsfär (undantag: några minoritetspositioner) – och dessutom en som härbärgerar i huvudsak orelaterade verksamheter. Många av de statliga företagen verkar således i skilda värdekedjor, så potentiellt föreligger något av ett 'superkonglomerat'.

Vår syn på vilket slags enhet som konstituerar ett företag ligger även till grund för hur företeelsen "corporate governance" bestäms. "Governance"-forskningen har på senare år vidgats till att omfatta olika slags organisationer – inte enbart inriktats på studier av kommersiella (aktie)bolag (se t.ex. Osborne, 2010, och Steen-Johnsen et al, 2011). När det gäller den i detta arbete fokuserade företeelsen "corporate governance" så förekommer det flera bestämmningar i den vetenskapliga litteraturen (se Sevenius, 2007). Ofta emanerar denna variation helt enkelt ur att forskarna beträtt detta relativt nya fält från olika perspektiv. De representerar skilda forskningstraditioner (discipliner) och bär från dessa med sig specifika redan inarbetade begreppsvärldar. En mer gemensam språkrymd kring "corporate governance" håller på att utvecklas men även en bit in på 2000-talet kvarstår olikheter som skapar otydligheter. I likhet med bl.a. Blair (1995) och Sevenius (2007) använder vi i det följande begreppet *företagsstyrning* som den svenska motsvarigheten till det engelskspråkiga uttrycket "corporate governance". Termen 'företag' är vald som förled i stället för det språkligt mer närliggande 'bolag' då det ytterst inte enbart handlar om styrning som adresserar associationsformen aktiebolaget. Det handlar här om styrning av alla slags rättsligt reglerade enheter även om forskningstraditionen har sin rot i bolagsvärlden och dess relation till kapitalmarknaderna.

Företagsstyrning (liksom "corporate governance" och bolagsstyrning) representerar ett relativt brett begrepp inte minst i jämförelse med den företeelse vi i det följande kommer att fokusera: ägarstyrning. Företagsstyrning omfattar hela den 'flora' av kulturella och institutionella strukturer och processer som direkt

eller indirekt via olika aktörer påverkar hur företag utvecklas över tiden (se även Sevenius, 2007). Det handlar således om alla de normerande sediment som existerar, t.ex. i form av lagar, regleringar, koder och sedvanor. Termen 'flora' är vald för att markera att många av konstruktionerna och de styrande aktiviteterna är okoordinerade, dvs. saknar en samlad systemkaraktär. Företagsstyrningen formas därvid av en bredare krets av aktörer än enbart aktieägarna – nämligen av alla intressenter i och kring företagen (jfr "stakeholders"; ett uttryck som refererar till alla de aktörskategorier utan vars stöd ett företag inte skulle existera; se Freeman och Reed, 1983). Det som dessa intressenter då primärt kan inrikta sig på är – utöver att inleda/avsluta relationerna till ett företag – att bygga, vidmakthålla eller radera de institutioner som påverkar företagets utveckling. Ägarstyrning blir då ett snävare begrepp som tar fasta på en enskild aktörskategoris insatser (ägarens/ägarnas) och den kan såväl begränsas till påverkan via köp-/försäljningar av aktier som ta sig mer aktiva, direkt verksamhetspåverkande former och pågå kortare eller längre tid.

Det är några institutioner som är särskilt betydelsefulla för företags- och ägarstyrningens funktionssätt. En sådan är marknaden för ägarkontroll. En väl fungerande kapital- och kontrollmarknad möjliggör en konkurrens mellan potentiella ägare (ägarkompetenser) om makten över företagen och utfallen av dessa skiften är ofta avgörande för hur väl verksamheterna ifråga utvecklas. En annan för ägarstyrningen lika betydelsefull marknad är den som konstruerats för exekutiva aktörer. Konkurrenten mellan aktörerna om dessa maktpositioner bestämmer ytterst kvaliteten i (främst) den operativa styrningen. Till dessa två marknader tillkommer en tredje som också den är av avgörande betydelse för hur företag utvecklas: avsättningsmarknaden. Väl fungerande produkt- och tjänstemarknader disciplinerar företagen och påverkar deras framtider. När det gäller staten som aktör är den enheten unik i att den såväl formar dessa marknadsinstitutioner (reglerar desamma och hanterar de potentiella sanktionerna) som fungerar som aktörer på desamma (de statliga företagen). Staten är således *samtidigt* både företagsstyrare i allmänhet och ägarstyrare i särskilda fall och det får konsekvenser för både företagsägandet och företagsstyrningen.

Något om företagsstyrning i olika länder och regioner

Det är inledningsvis på sin plats att framhålla den relativt stora enighet som framträder i forskningslitteraturen vad gäller hur viktig ett lands utformning av sin företagsstyrning är för dess makroekonomiska funktionssätt (se t.ex. Monks och Minow, 2008). När det gäller denna övergripande styrning kan endast en solid slutsats dras: det finns inget (känt) enskilt bästa sätt att utforma denna (se bl.a. La Porta et al, 1998; Aoki, 2001; Gandori, 2004; Hofstetter, 2006). Det betyder dock inte nödvändigtvis att alla sätt att styra och organisera fungerar (lika) bra – inte heller att exempelvis kulturella och institutionella olikheter legitimerar varje enskild lösningsidé eller att allting beror på omständigheterna. Från de forskningsansträngningar som hittills gjorts kan man åtminstone identifiera några ingredienser kopplade till händelser, institutioner och kulturella faktorer som spelar en större roll än många andra när det gäller att konstruera effektiva former för företagsstyrning. Detta till trots förefaller huvudslutsatsen vara att det är svårt att finna övertygande empiriska belägg för att någon av grundmodellerna med sina variationer – den anglosaxiska, kontinentaleuropeiska och Japanska – skulle vara överlägsen de andra. Konklusionen är istället att var modell är del av ett större institutionellt sammanhang som växt fram över långa tidsrymder i relativt unika kulturella miljöer. Denna slutsats leder i sin tur till insikten att införlivandet av olika beståndsdelar hämtade ifrån främmande grundmodeller måste göras med mycket stor försiktighet och efter noggranna överväganden. En orsak till att det är svårt att utpeka någon modell som överlägsen kan också vara att kunskapsläget ännu är för bräckligt och att verkligt gedigna jämförelser kräver omfattande empiriska studier – något som inte alltid låter sig förenas med (går)dagens svaghet för mindre (empiriska) studier anpassade till tidskriftsformatet.

En av de mer grundläggande institutionella skillnader som föreligger mellan å ena sidan nord- och kontinentaleuropa och Japan och å andra sidan UK och USA är den som rör ägarbilden i respektive ekonomisk sfär. I framför allt USA är ägandet av de noterade stora företagen spritt och därmed (kapital)marknadsbaserat (dvs. ägartransaktionerna är marknadsdrivna även om exekutivens ställning i grunden är relativt stark) och ligger i stor utsträckning under mellanhänders kontroll (här förelåg tidigt ett utbrett institutionellt ägande). ”Shareholder value” står i fokus och

börsstorleken totalt sett är betydande i relation till respektive lands BNP. Den andra 'ytterligheten' representeras av Japan, Tyskland och Frankrike med primärt relationsdrivna och relativt stabila (kontroll)ägarförhållanden som grundar en hierarkiskt baserad ägarstyrning och med börser som motsvarar en relativt låg procent av respektive lands BNP. Vad gäller denna senare grupp så pekar Allen och Zhao (2011) på att det japanska systemet rymmer ett särskilt markerat "stakeholder"-perspektiv, vilket innebär att andra intressen än aktieägarnas betonas både i regleringar och praktiker.

Det finns en betydande internationell forskning på området företagsstyrning och tillika en del arbeten specifikt om ägarstyrning men ett mer begränsat utbud av empiriska studier av statligt ägande. När det gäller företagsstyrningsområdet mer allmänt så har det institutionaliserats som ett relativt självständigt forsknings- och utbildningsfält genom att det både producerats läroböcker för akademisk nivå (t.ex. Monks and Minow, 2008/1995) och specialinriktade vetenskapliga tidskrifter (t.ex. "International Governance Journal", "Corporate Governance: An International Review" och "Journal of Management and Governance"). Mycket av detta tidskriftsmaterial har under 2000-talets första årtionde handlat om de olika bolagsorganens roll i styrprocesserna ofta med ett särskilt fokus på styrelsens roll.

Det finns också ett betydande antal skrifter producerade under 2000-talet som beskriver 'systemen' för företagsstyrning i olika länder (de enkla citationstecknen indikerar här att själva systemkaraktern är begränsad – ingredienserna är ofullkomligt integrerade). En del av dessa arbeten har delvis uttalade komparativa ambitioner (Mallin, 2004; Monks och Minow, 2008) – andra uppger främst deskriptiva syften (Arun and Turner, 2009; Øyvind, 2011). I Mallin (2004) redovisades tanken att vad gällde några av de fundamentala ingredienserna i "corporate governance" så pågick en global anpassning till den anglosaxiska modellen. Samma iakttagelse redovisade bl.a. Ohmae (1995), Brodin et al (2000) samt Henreksson och Jacobsson (2001) och detta på goda grunder. Den tendensen kunde skönjas i de förändringar i praktikerna som då uppträdde. Det förefaller dock som om tron på nyttan av denna konvergens börjat försvagas åtminstone bland reglerande aktörer. Det är däremot mer oklart om de slutliga finansierarna (ägarna) och/eller deras mellanhänder (främst institutionerna) förändrat sina handlingsrationaliteter och därmed bidragit till en sådan försvagning.

I en senare skrift fungerar Mallin (2006a) som redaktör för en volym om företagsstyrning som främst uppvisar deskriptiva ambitioner. I denna skrift redogör ett antal forskare för 'systemen' för företagsstyrning i ett antal EU-länder (Frankrike, Holland, Italien, Spanien och UK), i delar av östra och mellersta Europa (Polen och Ryssland) och i delar av Asien (Japan, Kina och Singapore) utan att jämförelser mellan vare sig länder eller regioner görs (boken utgör helt enkelt en samling fallstudier). I en samtida pendang till fallstudieboken (Mallin, 2006b) diskuterade samma författare (med några undantag) de olika 'ländersystemen' för företagsstyrning (därvid tillkom USA och Australien) men även där utan särskilt långtgående komparativa ambitioner. Monks och Minow (2008) drog dock vissa slutsatser på basis av länderjämförelser i huvudsak baserade på föreställningen att företag är 'inbäddade' i stater och att modellerna för företagsstyrning därför utvecklats på olika sätt i olika länder.

Den tidigare dominerande uppfattningen i forskarvärlden att det pågick en global konvergering av 'systemen' för företagsstyrning till den anglosaxiska modellen började i början av 2000-talet alltmer ifrågasättas. Detta trots den pågående försvagningen av nationalstatens ställning och den på motsvarande sätt stärkta rollen både för vissa superstatliga konstruktioner (t.ex. EU) och för de internationella storföretagen. Forskarna på området betraktade allt oftare dessa 'system' som djupt rotade i de kulturer och de institutioner som över åren växt fram i respektive land/region, vilket skapat komplexa interna bindningar som bedömts vara mycket svåra att bryta upp (Grandori, 2004; Kallifatides et al, 2010; Jacobsson och Henreksson, 2011). Många författare pekade vidare på att länderskillnaderna inte enbart gällde de kulturer och institutioner som reglerar företagets handlande men också aktörernas (t.ex. investerarnas) tänke- och handlingsrationaliteter.

Ägarstyrningens nya kontext i (bl a) Sverige

De senaste årtiondena har inte minst i Sverige medfört dramatiska förändringar när det gäller de konkreta förutsättningarna för ägarnas (och de andra aktörernas) styraktiviteter. Det betyder inte att de ovan beskrivna centrala institutionerna (marknaderna för ägande, exekutivkompetens och avsättning) förlorat i relevans eller betydelse – tvärtom kan man hävda att speciellt den förstnämnda av

dessa tre marknader börjat fungera mer effektivt i ett globalt perspektiv. Även marknaden för exekutivkompetens har vidgats (om än långsamt) medan liberaliseringen av avsättningsmarknaderna fortsatt och intensifierats. Denna allmänt ökade resursrörlighet har stimulerat ett globaliserat tänkande och handlande där en företagslokalisering liksom dess ägande och management i princip kan involvera vilket land som helst. Alla (svenska) företag har således potentiellt blivit en angelägenhet för alla världens kapitalägare.

Den enskilt viktigaste förändringen för företagen som skett under de senaste årtiondena är sannolikt att en finanskapitalistisk realitet ersatt den industrikapitalistiska motsvarighet som dominerat 1900-talet och detta har dramatiskt påverkat hur företagen ägs och styrs (se Kallifatides et al, 2010). Söker man en tidpunkt för detta skifte så är det starkt kopplat till slutet av detta århundrade när kapitalmarknaderna på många håll i världen avreglerades (i Sverige i slutet av 1980-talet). Denna närmast omvälvande förändring har inneburit att de finansiella krafterna stärkts både i samhället och i företagen och i det senare fallet på bekostnad av de operativa krafterna. *Detta har medfört att ägarna hamnat i förarsätet och att företag mer och mer utvecklas till arenor för ägares placeringar snarare än till enheter/ verksamheter som via exekutiven söker finansiering för att forma ut hålliga värdeskapande strukturer.*

Under den period då finanskapitalismen växte fram skapades ett antal nya förmögenheter i Sverige och därmed grundades en ny generation kontrollägare på börsen med en delvis ny syn på ägarstyrning. Denna 'ägarvåg' avklingade dock och tillväxten vad gällde företagsägande kom att ske utanför börsen via s.k. riskkapitalbolag och via ett ökat internationellt ägande (ofta då institutionellt men även statligt) (Henrekson och Jakobsson, 2011). Framväxten av en 'supernationell' nivå i Europa under 1900-talets sista årtionden (EU) – och inte minst det svenska inträdet på densamma – har också varit viktig för hur företags- och ägarstyrningen formats i landet, liksom exempelvis att skattesystemet förändrats på flera vitala punkter.

Avregleringen av de finansiella marknaderna runt om i världen åtföljdes av en spridning av en särskild ideologi på området företags- och ägarstyrning. Detta skedde under ett par decennier när den anglosaxiska formen av kapitalism erövrade delar av världen (inte minst Sverige) understödd av en akademikerpräglad import av amerikanska tänkesätt och konstruktioner (så t.ex. etablerades

ämnet "Finance" just på 1980-talet i Sverige och då som ett självständigt fält mer integrerat i ett kapitalmarknads- än företags-tänkande). Med finansmarknadernas tillväxt i både omfång och betydelse flyttade företagsstyrningen allt högre upp den finansiella hierarkin bort från den tidigare närheten till det operativa verksamhetsbaserade flödena och samtidigt växte det kortsiktiga perspektivet i styrka (Brodin et al, 2000; Kallifatides et al, 2010). Denna marknadsliberala finanskapitalism odlade en tveksamhet till staten som företagsägare och en våg av privatiseringar sköljde över stora delar av västvärlden, åtminstone inledningsvis främst på ideologiska grunder. I denna process avskaffades en hel del statliga monopol (t.ex. inom fält som telekommunikationer, etermedia, postservice och järnvägstrafik). Vid denna tid började också anslags- (t.ex. kommunal verksamhet) och donationsdrivna organisationer alltmer anta pseudokommersiella former (bildandet av aktiebolag 'exploderade') och de redan tidigare kommersiellt inriktade organisationerna blev allt mer dominerande och utvidgade sina domäner också till de offentliga och ideella sektorerna av samhället (Östman, 2009).

De senaste årtiondenas närmast slagordsbaserade (jfr "shareholder value") eklektiska svenska import av anglosaxiska (främst engelska) ideal, konstruktioner och normer på företagsstyrningsområdet fungerade inte helt som förväntat och en reaktion mot detta har växt fram under de senaste åren. Kritiken har då gällt en modell som både har sina rötter och sin kärna i modern amerikanskinspirerad Nationalekonomi och i nutida "capital market"-baserad Finansiell ekonomi (se t.ex. Grandori, 2004, för en översikt samt även Mueller, 2009, och Kallifatides et al, 2010). Även internationellt har tveksamheten till att anamma just denna modell för företagsstyrning tilltagit. Samma utveckling bort från den anglosaxiska modellen uppträder på 2010-talet också allt oftare i EUs publikationer på området. Denna supernationella enhets texter andas alltmer omreglering och därvid en anpassning till den nord- och kontinentaleuropeiska ägarbilden och ägartraditionen och avlägsnar sig därmed från den marknadsliberala modell som dominerat diskussionerna på företagsstyrningsområdet under de senare årtiondena.

Kallifatides et al (2010) visade i en omfattande studie av det sydafrikanska företaget Old Mutuals fientliga förvärv av den svenska nationalklenoden Skandia vad som kan inträffa när den svenska (eller den nord- och kontinentaleuropeiska) grund-

modellen för företagsstyrning utmanas av starka aktörer som är skolade i den brittiska varianten av den anglosaxiska motsvarigheten. I boken framträder inte minst de problem som uppstått pga. att den svenska modellen under åren inte vidareutvecklats på sina egna kontextuella villkor, så att den skulle kunna förväntas fungera effektivt även i en sådan konfrontation. Även Henreksson och Jacobsson (2011) har beskrivit hur den svenska modellen påverkats av (bl a) globaliseringen av de finansiella marknaderna.

Under de senaste åren förefaller (själv)kritiken på företagsstyrningsfältet att ha växt i USA (måhända stimulerad av de upprepade allvarliga globala finanskriserna?) särskilt bland investerare av alla slag (småsparare, institutioner och storägare) och politiker. Det pågår en omprövning av bl.a. exekutivens ansvarighet för företagets utveckling, deras ersättningssystem, revisorernas roll, skyddet för s.k. "whistle-blowers", sätten på vilka styrelser formeras, hur röstfullmakter och mäklarröstande hanteras (se t.ex. bakgrunden till tillkomsten av Sarbanes-Oxley-lagen [SOX] och Röell, 2008). I en stor empirisk studie som involverar amerikanska institutionella investerare och styrelseledamöter (inklusive CEOs) var de viktigaste empiriska resultaten att de tillfrågade aktörerna förordade att positionerna styrelseordförande och CEO personellt hölls isär och i linje med detta förespråkade de också en allmänt sett från företagsledningen mer oberoende styrelse som samtidigt borde göras mer tydligt ansvarig för företagets utveckling. Även denna studies aktörer rekommenderade en reformering av ersättningssystemen till företagsledningarna (både nivåer och former) (Felton, 2004). Man kan notera att många av önskemålen var sådana som sedan 'urminnes tider' funnits materialiserade i den svenska modellen för företagsstyrning (även om det inte är särskilt troligt att den svenska modellen varit inspirationskällan för den amerikanska självkritiken).

Ovanpå allt detta så har välståndet och livslängden fortsatt att öka i Sverige och med detta aktieägandet (om än främst indirekt via fonder). Därtill har vissa politiska beslut fattats som försatt stora grupper av medborgare i ett starkt beroende av aktiemarknaden som finansiell källa både på kort (konsumtion) och lång sikt (pensioner). Något liknande (om än ofta inte alls i så hög utsträckning) har också gällt medborgare i andra välutvecklade länder, vilket medfört att det rörliga och för aktieinvesteringar tillgängliga riskkapitalet ökat och att nya ägarkategorier med ett betydande antal individer tillkommit vilket både påverkat den

globala ägarstrukturen och vilka rationaliteter som ytterst styr företagen (se Kallifatides et al, 2010).

Statens speciella ställning och några konsekvenser för ägandet av företag

Forskning om statligt företagsägande är viktigt eftersom staten är en betydande företagsägare i många länder. Statsägda kommersiella tillgångar är sannolikt den största tillgångsklassen globalt (se www.detterco.com). I jämförelse med många andra länder är den svenska staten en mindre framträdande (nationell) företagsägare (motsvarar ≈ 3 procent av värdet på Stockholmsbörsen) och ägandet är i huvudsak koncentrerat till 'svenska' företag. Det finns också ett ansevärt utländskt statligt ägande i svenska företag – både i sådana som fortfarande styrs av svenska ägare (t.ex. TeliaSonera) och i sådana som har utländska kontrollägare men där den huvudsakliga verksamheten ligger i Sverige (t.ex. Volvo Car). Detta betydande utländska statliga ägande komplicerar omständigheterna när statligt ägande i allmänhet och svenskt statligt ägande i synnerhet diskuteras och praktiseras. Situationen är sådan att den svenska staten måste förhålla sig till det faktum att andra stater (del)äger betydande verksamheter i Sverige och utveckla en policy och praktik för de svenska statligt ägda företagen som harmonierar med sättet att förhålla sig till de utländska statsmakternas ägande.

I detta avsnitt diskuteras statens speciella (och mindre speciella) ställning i ett antal avseenden som kan ha bäring på organiseringen och styrningen av de ägda företagen. Det bör redan inledningsvis tydligt markeras att *staten kan agera (genom att styra, finansiera, kontrollera och reglera) på andra sätt än genom direkt eller indirekt företagsägande för att åstadkomma en del av de värden som eftersträvas* (se även t.ex. Shleifer, 1998). I detta sammanhang är det också på sin plats att peka på att statens ägande varierar i omfattning i de olika företagen. Denna variation i ägandet har betydelse för statens möjlighet att verka med en begränsad kapitalinsats (< 100 procent) och *samtidigt* driva sina mer eller mindre unika syften/motiv till engagemangen ifråga. Statens ställning som just statsmakt gör att sådana särskilda ideal/värden i många fall inte låter sig hävdas antingen av maktskäl (staten är i minoritet) eller för att de (trots en dominerande ägarställning) inte

utan konflikter låter sig förenas med den etablerade kapitalrationalitet rörande listade företag som (re)produceras i börsmiljöer både nationellt och globalt.

Det är viktigt att notera att ett statligt deläggande kan föreligga med olika slags medägare. Om delägandet är knutet till noterade bolag är möjligheterna för staten att realisera sina särskilda skäl för ägandet avsevärt mer begränsade än när samägandet sker i kring en (gemensam) uppgift av icke kapitalrationell karaktär. De noterade företag där staten är delägare styrs ytterst av den klassiska företags-ekonomiska rationalitet som dominerar på de traditionella kapital- och kontrollmarknaderna. Här bör dock noteras att också för de företag där statens huvudsakliga avsikt med sitt ägande är värdetillväxt och kapitalavkastning behöver inte ambitionerna vara desamma som för övriga ägare. Där staten exempelvis kan se ett långsiktigt skapande av värde som huvudmål kan andra delägare arbeta mer kortsiktigt. I merparten av de statligt ägda företagen är dock staten helägare och i viss mening förenklar det styrproblematiken. I en annan bemärkelse förenklar dock ett deläggande, nämligen i de fall staten kan ta rygg på en kontrollägare och därmed spara en del av sina styrkostnader (staten som "free-rider").

En väsentlig del av teoribildningen kring statligt agerande i och kring näringslivet bygger på föreställningen att statens uppgift är att bidra till att medborgarnas samlade välfärd 'maximeras' och fördelas på ett legitimt sätt. Statliga företag är därvid – liksom alla andra statliga organ – ytterst skapade av medborgarna för att agera i deras (dvs. de många människornas) intresse (t.ex. Vickers och Yarrow, 1988). De argument emot staten just som företagsägare som har framförts i debatter på olika formella och informella arenor grundas vanligen i att det upplevs finnas välfärdsfördelar förknippade med en uppdelning av statens och näringslivets roller, att företag ofta kan gynnas av att istället drivas med ett privat ägande samt att med mindre statligt ägande så får fler medborgare möjlighet att bli (direkta) ägare. Det är emellertid tveksamt om de senare två argumenten håller för en seriös prövning. Som framgår nedan är forskningsläget relativt osäkert när det gäller uppfattningen att statligt ägande mer regelmässigt skulle vara underlägset motsvarande privata dito. När det gäller det tredje argumentet så är ägandet av aktier i Sverige så spritt bland medborgarna att en större ökning av denna population dels är rätt osannolik, dels också troligen utan större praktisk betydelse. Det förstnämnda argumentet – däremot – förtjänar att tas på stort allvar. Det är

tveklöst en komplikation att staten både beslutar om de lagar och regleringar som normerar villkoren för företagsamheten i landet (inklusive de som rör företags- och ägarstyrning) och parallellt med detta agerar som företagare i konkurrens med andra aktörer. Staten är således 'med ena handen' företagsägare och med 'den andra handen' regelsättare, regeltolkare, regelförändrare, övervakare och rättskipare, vilket medför att staten har en särskild och delikat uppgift både i regleringsarbetet och när det gäller styrningen av de ägda företagen och deras aktioner på de olika (konkurrens)marknaderna. Ovanpå allt detta ska staten 'med båda händer' i sina gärningar verka för att en betydande företagssektor (re)produceras och vidareutvecklas, så att välfärden för de många människorna i samhället befordras.

Ett ytterligare skäl till en viss tveksamhet rörande statligt företagsägandes lämplighet hänger samman med att de (hel)ägda företagen vanligen inte uppfattas tillhöra marknaden för företagskontroll (vare sig av potentiella köpare eller säljare) och därmed försvinner en disciplinerande kraft. M a o: det kan saknas ägar-konkurrens – ett *marknadstryck* – som skulle kunna påverka effektiviteten positivt. Till detta kommer att staten som ägare traditionellt – åtminstone informellt – signalerar till aktörer i och utanför företagen ifråga att konkurs inte är ett sannolikt alternativ (dvs. det är underförstått att skattebetalarna kommer till undsättning). En sådan reducerad konkursrisk skulle kunna sänka det *hierarkiska* effektivitetstrycket. Dock bör tillfogas att en låg eller närmast försumbar konkursrisk även föreligger för vissa stora privata företag t.ex. inom bank- och finanssektorn (jfr de allvarliga finanskriser som hittills uppträtt) och för andra stora 'samhällsviktiga' företag (jfr t.ex. amerikanska statens hantering av General Motors). Detta kan på ett liknande sätt påverka (potentiella) privata ägares och exekutivs tänke- och handlingssätt. En annan komplikation som skulle kunna snedvrída konkurrensen är att statliga företag kan åtnjuta upplåningsfördelar, eftersom risken för långivarna blir mer begränsad än i motsvarande privata företag (staten garanterar).

Det föreligger också ett antal komplikationer vid statligt ägande som inte på samma sätt som de skäl som ovan listats spelar roll för den allmänna lämpligheten av denna ägarform. Dessa komplikationer adresserar staten som en ägare för vilken styrförutsättningarna skiljer sig en del ifrån de villkor som dominerar inom den privata sektorn. Det gäller då först och främst den mer

komplexa hierarki som av närmast konstitutionella skäl uppkommer och att i densamma möts någonstans (eller på flera ställen) två rationaliteter – den politiska och den kommersiella – som kan vara svärförenade (Sjöstrand, 1997). Komplexiteten har sin grund i de många nivåer som föreligger mellan de slutliga ägarna (uppdragsgivarna) medborgarna och företagsledningarna i de ägda företagen (jfr hierarkin medborgare – Riksdag – Regering – Departement/Statsråd – politiskt tillsatta tjänstemän – statligt tillsatta (opolitiska) tjänstemän – [holdingsbolagsstyrelse – holding – bolagsledning] – bolagsstyrelse – bolagsledning; se Figur 1 nedan).

Det är uppenbarligen inte alldeles oproblemiskt för staten som ägare att inhämta och sedan 'översätta' de oräkneliga medborgerliga viljorna – via alla mellanled – till entydiga bolagsstrategier (se också Vickers och Yarrow, 1988). Någon av de hierarkiska nivåerna kan måhända elimineras men det kvarstår ändå en särskild komplexitet i själva antalet nivåer. I privata motsvarigheter är nivåantalet mer begränsat (jfr hierarkin kontrollägare – [holdingbolagsstyrelse – holding – bolagsledning] – bolagsstyrelse – bolagsledning). Det är dock viktigt att notera att även i privatägda noterade företag finns en främmande 'översättande' aktörskategori inplacerad mellan de yttersta ägarna spararna (i Sverige handlar det även i detta fall om de flesta medborgarna) och exekutiven i företagen: tjänstemännen i de privata fondbolagen. Här är relationen till de slutliga ägarna också svagt utvecklad (inget egentligt utbyte förekommer annat än köp-/säljtransaktioner). Den heterogenitet i olika relevanta avseenden som sannolikt finns i den omfattande ägarpopulationen reduceras också i detta fall dramatiskt på mellanhandsnivån, där en konventionell kapitalrationalitet (ofta t o m en kortsiktig sådan utan bivillkor) görs till handlingsgrund. Dock föreligger för dessa fonder en fundamental skillnad i förhållande till de företag där staten utgör mellanhanden, då sparare hos privata kapitalförvaltare kan köpa/sälja sina andelar (även om det finns trögheter i systemet) – den enskilde medborgaren saknar möjlighet att agera på ett motsvarande sätt.

Det är dock som nämnts inte enbart komplexiteten i sig som skapar särskilda svårigheter i den statliga hierarkin. Den grundas dessutom i två olika aktörrationaliteter som kan vara svåra att förena. Någonstans i hierarkin möter en politiskt formad (vanligen idealbaserad) aktörrationalitet en kommersiell (vanligen kapitalrationell) dito, där de förstnämnda aktörerna främst agerar på basis av medborgerligt uttryckta värderingar och via offentliga regel-

system medan de sistnämnda aktörerna betonar ett företags-ekonomiskt tänkande och fokuserar kapitalrelaterade frågor och affärer (Sjöstrand, 1997). Dessutom sker det relativt sällan i Sverige att personer rör sig mellan de båda sektorerna varför få aktörer har en gedigen erfarenhet av att tillämpa bägge rationaliteterna.

Statligt ägande utövas också ofta opersonligt (för medborgarna/ägarna okända personer hanterar deras inbetalade [skatte]medel) i motsats till det privata ägandet som ofta är personligt och synligt inte minst via affärspressen och övriga medias bevakning (som exploderat när nästan alla medborgare blivit aktieägare också i privata företag). Staten tillhör den kategori av ägare som utövar ägandet å andra individers vägnar (uppdrag från medborgarna). Den typen av ägande har även blivit alltmer framträdande i noterade företag i Sverige (jfr det institutionella ägandets dramatiska tillväxt). Denna kategori av ägarföreträdare – mellanhänderna – representerar inte en homogen grupp huvudmän som givits 'samma' uppdrag – här föreligger – åtminstone potentiellt – både hos de slutliga ägarna och deras företrädare betydande skillnader vad gäller ambitioner, riskbenägenhet, tidshorisont, ideal, kompetens, osv. Staten är således i likhet med många andra aktörer en mellanhand men som företagsägare en speciell sådan med ett särskilt medborgaruppdrag: att på bästa sätt hantera en population av (del)ägda företag.

Men även om ett statligt såväl som privat ägande är opersonligt så hanteras det alltid av enskilda individer och därmed av människor med sina specifika ambitioner och rationaliteter. När det gäller politikerns handlande hävdar en del forskare att föreställningen att den aktörskategorin skulle agera principiellt annorlunda än mellanhänder på den privata sektorn (jfr ägarinstitutioner) inte håller för en empirisk prövning (bl.a. Vickers och Yarrow, 1988). Politiker vill visserligen bli omvalda och denna målsättning skulle för den enskilde kunna antas vara överordnad ett företags bästa men samma resonemang har också en viss bäring på människor som sitter i privata företags exekutiva positioner – även de vill ofta sitta kvar. Idealt sett skulle man kunna tänka sig att det säkraste sättet för en politiker att bli omvald vore att personen verkade just för ett effektivt statligt företagsägande – det förutsätter dock att uppdragsgivarna (medborgarna) både är informerade om detta och att de tillmäter just denna insats ett stort värde även i förhållande till andra konkurrerande insatser (problemet med transparensen gäller

även individers förhållande till sina privata fondbolag) (se Vickers och Yarrow, 1989).

Att politiker (ibland explicit som statens ägarföreträdare; ibland på oklara 'mandat') då och då intervenerar direkt i styrprocesserna (dock oklart hur ofta/mycket) ses ibland som ett problem och det hävdas då ofta att dessa ägarinterventioner skulle vara något speciellt för statligt ägda företag. Det empiriska stödet för att detta sker mer sällan i privatägda företag saknas dock. En lång rad prominenta privata företagsägares interventioner har beskrivits i media och nått allmän kännedom så även inom denna sektor förekommer direkta ägarinterventioner i exekutiva förlopp (Marcus Wallenberg Sr och Jan Stenbeck utgör två [bland många] exempel på just detta). En skillnad är dock att i de privata företagen råder det sällan oklarhet om i vilken egenskap någon intervenerar (t.ex. som huvudägare). I de statliga företagen föreligger också en principiell komplikation i relationen mellan politikernivån (ägarna) och de anställda tjänstemännen (exekutiven) i det att de förra oftare byts ut vilket ger de senare en informations- och kunskapsfördel. För de privata storföretagen förhåller det sig istället ofta tvärtom: exekutiven byts oftare än huvudägarna.

När det gäller förhållandet mellan den politiska nivån (ägar-nivån) och verksamhetsnivån (exekutivnivån) finns det ibland ett intresse bland politiska aktörer (förtroendevalda såväl som tjänstemän) att erövra vissa positioner för den egna kretsen (t.ex. i styrelser; se t.ex. Shleifer och Vishny, 1994). Detta att 'placera ut' ägarföreträdare ute i verksamheten (på exekutivnivåerna) förekommer dock även inom den privata sektorn (ett exempel är Bonniers). Det som då blir viktigt är att ägaraktören förstår vilken roll (ofta inte en ägarroll utan en exekutivroll) han/hon har i det sammanhanget så att inte ägandet kommer att utövas 'kakafoniskt'.

Det är även viktigt att notera att staten (oftast?) verkar på områden där en mer sammansatt målbild föreligger. I dessa sammanhang talas det då ofta något oegentligt om att statens målbild är otydlig men det handlar helt enkelt om att verksamheter också kan ha andra än kapitalbaserade mål som då kan vara svårare att sätta siffror på eller sammanväga till något endimensionellt helt (se Westerlund och Sjöstrand, 1979). Ett annat sätt att formulera statens ofta lite annorlunda ambitioner med sitt ägande är att peka på att en del statliga företag, liksom de flesta andra organisationer som i betydande utsträckning är anslags- och donationsdrivna, vill säkerställa viss verksamhet för att dessa aktiviteter förväntas

tillfredsställa ett behov för en viss population av medborgare (nutida som framtida). I dessa fall får det medborgerliga ägaruppdraget – manifesterat via det engagerade statliga kapitalet – ofta en långsiktig användning. För dessa företag är ofta själva verksamheterna absoluta nödvändigheter och samtidigt både besvärliga att rationalisera och svåra att finansiera via verksamheterna som sådana och det även på lång sikt. Kopplingen mellan det finansiella och det operativa flödet blir här tydlig (se Östman, 2009, och figur 2 i nästa avsnitt).

För andra statliga organisationer – de som har en betydande del av sina intäkter via kommersiella marknadstransaktioner – är den yttersta avsikten inte att bedriva en verksamhet för specifika nyttjare – kopplingen mellan det vertikala och horisontella flödet begränsas därför till utbytet av kapitalet. Detta betyder att staten kan flytta detta kapital till de verksamheter som förväntas ge bäst avkastning (se Östman, 2009). Till allt detta kan fogas att det ofta samtidigt finns en underskattning av sammansattheten i den faktiska målbilden i privatägda företag – där idealiseras ofta målbilden i kapitalrationella termer trots att många kontrollägare samtidigt gynnar sina speciella ideal eller intressen (jfr bland mycket annat många sponsringsaktiviteter).

Till sist: staten har också en viss särställning genom att särskilda krav på transparens kan föreligga bl.a. eftersom de många yttersta ägarna – medborgarna – har ett intresse av att kunna kontrollera att verksamheterna drivs på acceptabla sätt (jfr diskussionen om staten som förebild och att särskilda etiska riktlinjer för de statsägda företagen formulerats). Det kan då finnas behov av att synliggöra detta för allmänheten och framför allt kan en höggradig transparens vara viktig för att förebygga medborgerliga misstankar om korruption. Även bland den privata sektorns företag finns dock starka krav på öppenhet. Det gäller då främst de noterade företagen. För de stora onoterade företagen inklusive riskkapitalbolagen är dock transparensen mer begränsad.

Ovanstående framställning skulle kunna summeras på följande sätt:

[i] Staten beslutar om de lagar och regleringar som normerar villkoren för företagsamheten i landet. Staten är således regelsättare, regeltolkare, regelförändrare, övervakare och rättskipare, vilket medför att staten som företagsägare har en särskild och delikat uppgift inte minst när det gäller styrningen av de ägda

företagens konkurrensbeteende på de olika marknaderna (jfr OECDs teser, 2005).

[ii] Staten ska verka för att det finns en betydande företagssektor i landet över tiden vilket påverkar både det statliga ägandet som sådant och köp-/säljtransaktioner av statligt ägda företag. Jämför ett samhälles behov av företagsamhet och arbetstillfällen (och en skattebas) för (re)produktionen av välfärden för de många människorna i samhället.

[iii] Staten har ett särskilt ansvar för att vissa särskilt samhällsviktiga funktioner fungerar och dessutom för att förverkliga olika medborgaruppdrag.

[iv] En stat är (vanligen) en relativt bestående konstruktion som rymmer möjligheten till långa perspektiv bl.a. i rollen som företagsägare (även om statens företrädare varierar över tiden).

[v] Statens företag kan genom huvudmannens storlek ha en fördel när det gäller vilka risker som kan tas och beträffande kostnaderna för lånekapital (även om finansieringen ska ske på "kapitalmarknadens villkor"; jfr OECDs teser, 2005).

[vi] Staten som företagsägare förväntas fungera som förebild på områden som medborgarna angett vara viktiga (t.ex. ta miljömässigt och socialt ansvar, verka för jämställdhet och mångfald, motverka diskriminering samt ge rimliga ersättningar till ledande befattningshavare).

[vii] Det statliga företagsägandet är förenat med särskilda komplikationer (bl.a. hög hierarkisk komplexitet, svårörens rationaliteter, sammansatta uppdrag, m m) både när det gäller organiseringen av helheten (superkonglomeratet) och utformningen av styrprocesserna.

[viii] Staten verkar i sammanhang där intäkterna kan ha olika källor. Det kan handla om alltifrån ett renodlat hierarkiskt grundat anslagsflöde till ett renodlat marknadsbaserat kommersiellt dito. Många statligt ägda företag rymmer dock hyggligt påtagliga flöden från bägge dessa källor. En näraliggande distinktion rör om de företag som är kommersiellt marknadskopplade verkar på fungerande konkurrensmarknader eller i mer oligopol- eller monopol-liknande miljöer.

[ix] Den statliga ägarstyrningen – som ytterst ska representera medborgarintresset – rymmer ett särskilt krav på transparens och deltagande från olika led i ägarhierarkin.

Begreppet 'staten' rymmer olika uppdrag/uppdragsgivare

I föregående avsnitt beskrevs och analyserades olika argument kring om en stat kan äga företag och om ett sådant förhållande kan leda till komplikationer av något slag. I det följande tas det statliga ägandet för givet och istället fokuseras på den variation som föreligger när det gäller orsakerna till och motiven bakom statligt ägande. Sådana olikheter har historiskt haft en avgörande betydelse för hur det statliga företagsägandet organiserats och utövats.

Statligt företagsägande har bl.a. motiverats med att det för vissa slags verksamheter föreligger s.k. 'naturliga monopol' i stället för väl fungerande marknadsförhållanden. Naturliga monopol motsvarar en marknadssituation som endast innehåller en producent och uppkommer i branscher med höga inträdeströsklar (t.ex. stora kapitalkrav) där stordriftsfördelar medför att det är samhälls-ekonomiskt mest effektivt med en monopolist (en statlig sådan ger då medborgerlig kontroll både över verksamheten och fördelningen av vinsterna). Ibland har etablerandet av ett statligt monopol också skett för att förhindra en förväntad framväxt av ett privat monopol.

Historiskt har naturliga monopol främst funnits på infrastrukturområdet (vägar, järnvägsspår, flygfält, vattenvägar, rör [för gas, vatten och avlopp], post, kablage [el-, telefoni, TV, m m], m m). Dock har forskningsrön och den därmed sammanhängande tekniska utvecklingen med tiden förändrat denna bild (jfr t.ex. fälten telefoni och TV-distribution). Naturliga monopol kan således erodera och därför är en kontinuerlig omprövning av statens engagemang på denna grund på sin plats. I en del fall har staten med tiden ersatt monopolmodellen med direktiv, regleringar och särskild tillsyn. Det kan noteras att en del av de mest 'självklara' naturliga monopolen initialt inte fungerat som statliga sådana. Exempelvis telefoni och järnvägar växte fram som kombinationer av privata och statliga intressen (bl.a. pga. kapitalkraven/den höga risknivån). (Finansiella) kriser drev dock en del av dessa privata verksamheter in i det statliga monopolets form ("räddningsaktioner"). Statens engagemang har m a o ibland grundats i marknadsmisslyckanden (den privata sektorns har fallerat) (se Gratzner et al, 2010).

Ett annat motiv till statligt företagande har varit förekomsten av s.k. externa effekter. Med detta uttryck avses en positiv eller negativ effekt från en handling (ett utbyte) som påverkar nyttan för en icke direkt involverad aktör ('tredje man'). De forskningsrön som görs fritt tillgängliga via akademiska kanaler (t.ex. konfe-

renser och publikationer) exemplifierar dessa externaliteters positiva sida medan t.ex. företags utsläpp av föroreningar representerar den negativa sidan. Det förstnämnda förhållandet indikerar att privata företag saknar företagsekonomiska incitament att bedriva sådan grundläggande forskning som inte självklart inom överskådlig tid kan omsättas i egna kommersiella fördelar (därför är universitet vanligen statliga eller donationsfinansierade). Det senare förhållandet följer av att privata företag saknar ekonomiska incitament att begränsa sitt spridande av gifter i naturen när skadorna primärt drabbar andra aktörer och intressen samtidigt som den egna konkurrenskraften på marknaden stärks (åtminstone så länge skadeverkningarna inte är uppmärksammade).

Förekomsten av externaliteter representerar således ett slags misslyckanden för marknaden som styr- och organiseringsform – den klarar inte av att generera en samhällsekonomiskt optimal resursanvändning. Ett sätt att komma till rätta med detta är då genom att etablera statliga monopolföretag på vissa områden där då dessa (negativa) externaliteter hanteras (staten säkerställer ett flöde av grundforskning tillgängligt för alla; ett statligt företag säkerställer rena utsläpp). Det finns dock alternativa sätt att lösa detta problem främst då genom lagstiftning och/eller metoder för att internalisera dessa kostnader i företagen (t.ex. via avgifter, skatter, anslag eller subventioner). Det kan dock vara förenat med stora svårigheter att identifiera och kvantifiera externa effekter men liksom för frågan vad som konstituerar naturliga monopol sker en kunskapsutveckling som möjliggör att det som förut 'krävde' ett statligt företagande senare kan hanteras via åtgärder som istället positivt påverkar en privat konkurrensmarknads funktionssätt (se t.ex. Jordahl, 2009, och Gratzner et al, 2010). Staten kan även i företagandets form engagera sig i att skapa för nationen gynnsamma effekter – sådana som gäller såväl medborgare som alla slags organisationer – och där statsapparaten representerar en redan färdig apparat för att tillvarata ett sådant allmänt intresse.

Motiven till etablerandet av statligt ägda företag är dock fler än de som aktualiseras via förekomsten av naturliga monopol och externa effekter. En statsmakt har också ofta många *specifika medborgerliga uppdrag* som tillkommit i de demokratiska processerna över åren vid olika tidpunkter och vars beständighet kan variera. Det handlar då vanligen om 'samhällsviktiga funktioner' som det anses olämpligt eller alltför osäkert att överlämna till företag på den privata marknaden att säkerställa. Det kan då gälla

produktion och tjänster som är knutna till den nationella säkerheten i relativt bred bemärkelse, dvs. inte exklusivt knutna enbart till rikets försvar eller medborgarnas allmänna säkerhet. Det kan exempelvis handla om att säkra att grundläggande infrastrukturer fungerar så att samhälleliga kriser/kollapser undviks (jfr områden som elproduktion och eldistribution; fungerande system för vatten och avlopp, betalningar, kommunikation [datatrafik], m m). Även de medborgerliga uppdrag som gäller folkhälsa och folkligt skydd som bedrivs i det statliga företagandets form kan ses som ett samhälles skyddsanordningar emot en tänkbar samhällsfarlig utveckling (t.ex. förhindra ett utbrett improduktivt drogberoende).

Medborgarna ger även regelmässigt staten i uppgift att säkerställa omfördelningar (jfr beskattning) – något som ibland även kan ta sig det statliga företagandets form. Det kan exempelvis gälla ett ekonomiskt och organisatoriskt stöd till människor med funktionshinder genom att möjliggöra anställningar i ett statligt företag för (en del av dem) så att de kan delta i välfärdsbyggandet också som producenter. Det kan också handla om att inte enbart försöka säkerställa att ”alla ska med” i detta samhällsbygge utan också om ”att hela Sverige ska leva”, dvs. att vissa regionala omfördelningar av resurser genomförs i det statliga företagandets form.

De medborgerliga uppdragen kan också gälla att säkerställa att gemensamma naturresurser (t.ex. rekreationsområden, urskogar, vattentäkter, fauna och flora) inte förstörs/exploateras liksom att säkerställa (re)produktionen av ett kulturarv till gagn för kommande generationer. Principiellt gäller de senare exemplen att staten i företagandets form också företräder en del av de ’frånvarandes’ – dvs. de avlidnas och oföddas – intressen. Det handlar också att en del samhälleliga uppgifter har en så lång tidshorisont och därmed är förenade med så stort risktagande att det privata entreprenörskapet och kapitalet tvekar att engagera sig. Statens unika riskkapacitet genom sin storlek och beskattningsrätt möjliggör sådana satsningar och de sker inte sällan då i företagsformen och också ofta som ett led i ett slags näringspolitik. Motiven bakom dessa satsningar kan vara medborgaruppdrag men är också (samtidigt) uttryck för att staten i sina kalkyler också kan beakta möjliga/förväntade positiva externa effekter. Av liknande skäl kan även vissa företag genom sin blotta storlek och/eller typ av verksamhet bedömas vara samhällsviktiga (de genererar betydande positiva externa effekter i form av nyföretagande/kunskapsutveckling/sysselsättning m m) något som också tydligt visat sig i

samband med de svåra finansiella kriser som utspelats de två senaste årtiondena. Därvid har även i de mest marknadsliberala ekonomierna i världen (del)förstatliganden av stora företag genomförts, ofta dock tänkta som ”överbrygningsåtgärder” med en förväntad återprivatisering på sikt (de övertagna företagen anses således – åtminstone potentiellt – bära fungerande värdeskapande strukturer).

Till allt ovanstående måste också fogas att staten ibland också får företag ‘i knäet’ vars existens i denna ägarform är svårt att motivera vare sig som medborgaruppdrag eller på ekonomisk-teoretiska grunder. Det kan t o m förekomma att staten följer en tidsanda (ett mode) och bildar företag på områden där man tidigare verkat i andra former. Ett exempel utgörs av den ’bolagiseringsvåg’ som sköljde över Sverige med början på 1980-talet (efter storföretagens s.k. divisionalisering) och som också påverkade den statliga sektorn med bl.a. uppdelningen av Statens Järnvägar i ett stort antal helägda men ‘autonoma’ bolag och urskiljandet av (de flesta) statliga fastigheterna från respektive verksamheter och sammanförandet av dem i olika helägda bolag.

Är ett statligt ägande av företag ‘effektivt’?

Inledningsvis är det viktigt att framhålla att en stor mängd av de studier som gjorts rörande det statliga företagsägandets relativa effektivitet har konfronterats med betydande metodologiska problem vilket gör att forskningsläget på området är allmänt bräckligt och inte sällan tippas ideologiska positioner slutsatserna i viss riktning. Det är mycket svårt att konstruera företagspopulationer med jämförbara statligt och privat ägda företag och svårt att isolera ägandeffekter ifrån andra effekter och olikheter som är rotade i länders kulturer, institutioner och aktörsrationaliteter. Inte sällan verkar statliga företag också ofta i kontext där även andra former för statligt agerande förekommer parallellt med ägandet, vilket försvårar en jämförande analys. Dessutom verkar statliga företag ibland på områden där privata företag misslyckats.

Det är också viktigt att notera att det privata ägande som det statliga ägandet jämförs med oftast främst gäller sådana privatägda företag där det föreligger ett kontroll- och/eller direkt ägande – inte med de privata företag (institutioner) som agerar som mellanhänder mellan investerarna och de delägda företagen (olika fond-

förvaltande bolag). Det är m a o betydelsefullt att hålla i minnet att statens ägaraktörer tillhör den mycket stora kategori ägarföreträdare som hanterar *andra* människors medel. En del av de skillnader som framkommer kan således mer hänföra sig till detta förhållande än till det statliga ägandet som sådant. Jämförbarheten försvåras också om de statliga företagen (på samma marknader) verkar under andra restriktioner och/eller med annorlunda målbilder än de privata motsvarigheterna. Det kan då handla om situationer där värden utöver de mer strikt företagsekonomiska ska säkerställas via det statliga ägerandet. Slutsatserna rörande de olika ägarformernas relativa (företags)ekonomiska effektivitet blir under sådana omständigheter mindre informativa och därmed begränsat meningsfulla (jfr Kole och Mulherin, 1997).

Till allt detta kommer det klassiska mätproblemet som rör hur ett företags effektivitet ska mätas (tidshorisont, sätt att periodisera, val av vinstmått, osv), vilket ytterligare försvårar jämförbarheten. När det gäller statligt ägda företag tillkommer också komplikationen att de ofta har mer sammansatta målbilder och långa horisonter, dvs. inte enbart strävar efter ekonomisk värdetillväxt och avkastning. Besvarandet av frågan i detta avsnitts rubrik underlättas inte heller av att jämförelser av produktiviteten och/eller effektiviteten mellan statliga och privata företag på liknande verksamhetsfält av rena antalsskäl kräver populationer som omfattar flera länders företag och då tillkommer problem med de skiftande kvaliteterna och innehållen i de data som finns tillgängliga. Kunskapsläget är också bräckligt inte minst därför att denna viktiga fråga om det statliga ägandets kvaliteter ägnats relativt lite vetenskaplig uppmärksamhet – mängden av välgjorda verkligt stora empiriska studier (både omfattande fallstudier och stora populationskomparationer) är begränsad. Framför allt saknas de longitudinella ansatserna som även skulle möjliggöra en diskussion om lönsamhetsskillnader på kort- respektive lång sikt.

När det gäller ideologiernas inflytande på frågan om det statliga företagandets relativa effektivitet så har under de senaste årtiondena föreställningen om att statligt styrda företag skulle vara mer ineffektiva än privat ägda motsvarigheter dominerat. En del forskare hänför detta till det marknadsliberala tänkandets starka dominans under denna period med dess allmänt kritiska hållning till statliga hierarkier och regleringar. Ideologiers möjligheter att driva förändringar i specifika riktningar påverkas i viss utsträckning av kunskapsläget på det aktuella fältet. När det gäller stats- vs

privatägande av företag är utrymmet för en värderingsbaserad argumentation relativt stort eftersom den vetenskapligt framtagna kunskapen på detta område både är relativt begränsad och därtill också osäker (jfr bl.a. de metodproblem som beskrevs ovan). Det är dessutom inte sällan så att vid brist på empiri så idealiseras de privata företagens rationaliteter och handlingssätt medan motsatsen ibland gäller för de offentligt ägda företagen (se vidare Pagoulatos, 2005).

I princip finns det två slags studier som på sikt kan ge kunskap om statligt företagsägande är mer/likamindre effektivt i olika bemärkelser än motsvarande privat (enskilt som publikt) dito. Den ena huvudvägen bygger på en komparation av matchade populationer där vissa fundamentala faktorer hålls under kontroll. Som framgick inledningsvis i detta avsnitt är en sådan ansats förenad med mycket stora metodologiska svårigheter. Här kan man dock även tänka sig omfattande fallstudier som kompletterande underlag. Den andra huvudvägen bygger på att många statliga företag på senare årtionden privatiserats både i Östeuropa och på många andra håll. När det gäller studierna av de förstnämnda förändringarna, dvs. av de som skett i de forna öststaterna, så hävdas dock ofta att slutsatserna där kan vara mycket svåra att överföra till västeuropeiska (dvs. bl.a. svenska) förhållanden. Privatiseringen sker nämligen samtidigt som staterna ifråga radikalt byter ekonomiskt system från ett plan- och Sovjetdominerat sådant till ett marknadsbaserat av Västeuropeisk typ och detta närmast omöjliggör jämförelser på ägarstyrningsområdet (se t.ex. Galal et al, 1994, och Brown et al, 2006).

När det gäller privatiseringsstudier så gynnades dessa bl.a. av att den superstatliga EU-organisationen skapade ett tryck på nationerna att de skulle anstränga sig att avreglera en del verksamheter (eliminera statliga inlåsnings) och därmed bidra till en större (kapital)marknadsutsatt sektor i Europa (eg. EU) med mer av konkurrens, möjligheter till strukturgrepp (privata aktörer är ofta tveksamma till att samäga med stater) och nyttjande av skallekonomi (vilket förväntades effektivisera många verksamheter och göra Europas företag starkare främst versus Sydostasien och USA). För att stödja denna breddning av fältet för privata företag ersatte EU termen "public services" med uttrycket "services of general interest" (se Pagoulatos, 2005).

I det följande beskrivs och diskuteras mycket översiktligt några av de internationella och nationella forskningsinsatser som gjorts

de senaste två årtiondena – både sådana som försökt den klassiska komparativa vägen och de som följt företag som privatiseras. De internationella studier som finns sedan 1990-talet indikerar *sammantagna* att det är mer sannolikt att statligt ägda och styrda företag är något mindre effektiva i (företags)ekonomisk bemärkelse än motsatsen (t.ex. Boardman och Vining, 1989; Boycko et al, 1993; Domberger och Pigott, 1994; Ehrlich et al, 1994, Oum och Yu, 1994; Boycko et al, 1996; Wong, 2004; m fl). De svenska studier som gjordes med början på 1990-talet kom till liknande slutsatser. En del av forskningsresultaterna gällde analyser av stora dataserier från många företag från flera länder och innehöll även försök att kontrollera för vissa kontextuella förhållanden (t.ex. styrelsesammansättningar och hur exekutiven kompenserades). Meggingson et al (1994), t ex, redovisade en studie av ett större antal företag i flera olika länder som privatiserades och kom till slutsatsen att produktiviteten förbättrades när ägandet förändrades och detta oavsett marknadsstrukturerna. Ett annat exempel utgör Ehrlich et als (1994) studie av flygbolag som indikerade att när staten var hel- eller majoritetsägare så var produktivitetsutvecklingen sämre än för de privatägda bolagen och detta oavsett eventuella skaleffekter och vilka konkurrensförhållanden som rådde (se även ESO, 1998).

När det gäller studier av privatiseringsförlopp så kan konstateras att dessa ägarskiften inledningsvis drivits på ideologiska grunder – det vetenskapliga underlaget var då alltför begränsat för att fungera som ett robust stöd för förändringarna (se Bocherling et al, 1982). Det var först från och med 1990-talet som en mer betydande forskning växte fram som adresserade frågan om privatiseringarnas effekter på företagets effektivitet (ibland produktivitet) (se t.ex. Boardman och Ving, 1989; Meggingson 1994; La Porta och Lopez-de-Silanes 1999 [Mexiko]; D'Souza och Meggingson, 1999; Meggingson och Netter 2001; Shirley och Walsh, 2001; Sheshinski och Lopez-Calva 2003; Boardman et al, 2003 [Kanada]; D'Souza et al 2005; González-Páramo och Hernández De Cos, 2005 [Spanien]; Pagoulatos 2005 [Grekland]; Okten och Arin, 2006 [Turkiet]; García och Ansón 2007 [Spanien] och Borttolotti och Milella 2008; se också Parker och Saal, 2003; och Jordahl, 2009).

En slutsats som förefaller kunna dras ifrån dessa och en del andra privatiseringsstudier är att på fungerande konkurrensmarknader har de privatägda företagen blivit mer lönsamma i (företags)ekonomisk bemärkelse än de statligt ägda företagen (privatiseringen gynnade denna form av effektivitet). På mer ofullkomligt

fungerande marknader som oligopol- och monopoldito är bilden dock mer oklar. I en del studier av privatiseringar har produktivetsbedömningar gjorts för att komma runt en del av problemet med att mäta och jämföra företags- och samhällsekonomiska effektivitetsförändringar. Även i de flesta av dessa studier dras slutsatsen att det vanligen (men inte alltid) skett vissa förbättringar efter att privatiseringar genomförts. En tvekan finns hos bl.a. Martin och Parker (1997, UK), Saal och Parker (2001, England och Wales) samt Farinos et al (2007; ingen förbättring; Spanien) (se också Jordahl, 2009). Intressant är också att en del studier (Parker och Wu [British Steel] 1998; Dewenter och Malatesta 2001 [många länder]; Alexandre och Charreaux 2004 [Frankrike]) indikerar att när beslut väl tagits om privatisering försvinner de mesta av skillnaden i lönsamhet mellan de statliga och privata företagen. Detta skulle kunna indikera att den (statliga) hierarkiska styrningens effektivitet förbättrades redan av vetskapen om att en marknadskonkurrens väntade runt hörnet (se även Jordahl, 2008 och 2009).

Bl.a. Caves and Christensen (1980) och Galal et al (1994) tillhör de forskare som uttrycker skepsis rörande slutsatserna att det statliga ägandet som sådant skulle vara problemet. De hävdar att det framför allt är bristen på konkurrens på avsättningsmarknaderna (många statsägda företag verkar i monopol[liknande] miljöer) som kommer till uttryck i den lägre företagsekonomiska ekonomiska effektiviteten. De pekar också på att skillnader i målbilderna mellan statliga (inte enbart vinst) respektive privata företag (vinst) också utgör en viktig förklaring till företagsökonomiska effektivitetsskillnader.

I Sverige studeras sedan 2008 1900-talets privatiseringar av ett team ekonomiska historiker och även om dessa forskare ännu inte har slutrapporterat sitt arbete så framkommer i delrapporter att vare sig förstatligandena eller privatiseringarna förefaller primärt ha drivits på ideologiska grunder (se Gratzter et al, 2010). Forskarna hävdar att förloppen i hög grad bestämts av de institutionella sammanhangen (som t.ex. lagstiftning och konkurrensförhållanden). Som drivkrafter bakom förstatliganden eller statlig aktivitet pekar de främst på mer ekonomiskt-teoretiskt orienterade företeelser som existensen av naturliga monopol, externa effekter, infrastrukturbehov, samhällsviktiga arrangemang och ekonomiska kriser.

Ovanstående redogörelse indikerar att man bör vara försiktig med att dra slutsatser inte minst om de svenska statsägda företagens kvaliteter vs de privata när det gäller effektivitet i olika bemärkelser. De har, liksom andra länders statliga företag, utvecklats i ett specifikt kulturellt och institutionellt sammanhang och underlaget för hur den svenska statens ägande av företag fungerat är ännu så länge relativt bräckliga. Som framgått ovan finns det dock flera faktorer som sammantagna pekar på att vår tidigare redovisade försiktiga slutsats, att staten som företagsägare förefaller vara något mindre 'effektiv' i den klassiska företags-ekonomiska meningen än privat ägda motsvarigheter, skulle kunna drivas – om än med stor försiktighet och med många reservationer. Det är som forskningsläget ser ut åtminstone svårare att driva den motsatta tesen.

Statligt ägande av företag: något om juridiken

När det gäller styrning av företag så spelar valet av legal form för verksamheten en stor roll. Konstruktionen 'företag' har tio legala framträdelseformer i Sverige varav några är former med europeisk hemvist. Företagsformerna skiljer sig åt främst med avseende på kapitalinsats, antal ägare och hur ansvaret fördelas. I detta arbete som adresserar statligt företagsäggande fokuseras på formen aktiebolaget men i några fall blir också andra former aktuella. De övriga nio legala företagsformerna är handelsbolag, kommanditbolag, ekonomisk förening, ideell förening, enskild näringsidkare, stiftelse, Europabolag, Europeisk ekonomisk intressegruppering och filial. Några av dessa betraktas dock ibland inte som former för företagande (stiftelse, enskild näringsidkare och ideell förening). På det statliga området tillkommer också kopplingen till offentliga konstruktioner som myndighetsformen.

Myndigheter är bildade för att sköta uppgifter som det ankommer på staten att ombesörja. Dessa organ utövar offentlig makt och sammantagna svarar de för en väsentlig del av den löpande verksamheten inom statsförvaltningen. Det är ett offentligt organ som inte är en beslutande politisk församling och dess verksamhet drivs inte i aktiebolagets form (inte ens i de fall staten styr enheten). Staten kan dock verka via formen aktiebolag som då kan lyda under ett eller flera departement. Trots detta lyder också de statligt ägda företagen primärt under aktiebolagslagen (allmänt

under samma lagar som privata bolag med vissa smärre undantag) och kan således formellt inte styras på andra sätt 'direkt' av vare sig Riksdag/Regering eller av (ett eller flera) departement (dvs. ägarmakten utövas på bolagsstämmorna). Dock kan särskild sektorlagstiftning komma ifråga för en del av innehaven.

Verksamheter som staten äger kan också vara organiserade som koncerner. Koncern är en associationsrättslig term för benämningen på en gruppering av juridiskt självständiga företag (dotterbolag) där ett gemensamt moderbolag genom majoritetsägande eller på annat sätt (potentiellt) utövar ett "bestämmande inflytande" över hela företagsgruppen. I en allmän, associationsrättslig mening kan ett moderbolag eller moderföretaget i en 'koncern' utgöras av ett aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, stiftelse eller ekonomisk eller ideell förening. I aktiebolagsrättslig mening måste emellertid koncernens moderbolag vara ett svenskt aktiebolag för att koncernen ska definieras som sådan (se Nerep och Samuelsson, 2009). Ibland används begreppet holdingbolag i stället för begreppet moderbolag i en koncern. Det förstnämnda uttrycket refererar då vanligen till en situation där moderbolagets främsta tillgång är aktierna i dotterbolaget, där ägandet i dotterbolaget är ett hundra procent eller i vart fall nära ett sådant kontrollerande ägande samt där holdingbolaget tilldelats en mer 'ägarlik' ställning och främst agerar i dotterbolagens finansiella flöden och/eller förvaltar deras aktier. Koncernbegreppet brukar istället främst användas när moderbolaget även – och kanske främst – påverkar de *operativa* flödena i dotterbolagen. Rent formellt föreligger dock ingen skillnad emellan en koncern och ett holdingbolag.

Styrningen av bolagen i en koncern sker vanligen centralt genom styrelsen i moderbolaget eller holdingbolaget som i kraft av att företräda aktieägaren (moderbolaget) i dotterbolagen agerar både som bolagsstämma och koncernens ledning. Härigenom kan en koncern styras direkt av styrelsen i moderbolaget genom instruktioner till ledningarna i dotterbolagen. När ett aktiebolag har en enda ägare (som t.ex. vid ett statligt heläggande) har denne rätt till full insyn i bolaget, dvs. bolagets ledning har en skyldighet att informera om allt som rör företaget och dess verksamhet. Ägaren kan vidare utöva full kontroll av bolaget, dess ledning och verksamhet genom föreskrifter i bolagsordningen samt via beslut, direktiv och instruktioner givna på bolagsstämman eller förmedlade via moderbolagets styrelse.

De viktigaste formella styrmedlen som staten som bolagsägare således förfogar över är bolagsordningen där de långsiktiga villkoren och ramarna för bolagets verksamhet anges, ägardirektiv/-ägaranvisningar (olika bindande policydokument [beslutade på en bolagsstämma] som kan vara mer eller mindre tidsbundna) och styrelsetillsättningar. Viktig är också den kapitalstruktur som respektive företag utrustas med. Den viktigaste formella arenan för ägarstyrningen är som nämnts bolagsstämman. En annan viktig arena för ägarstyrning är valberedningen som föreslår en bolagsstämma med vilka personer ett bolags styrelse bör besättas.

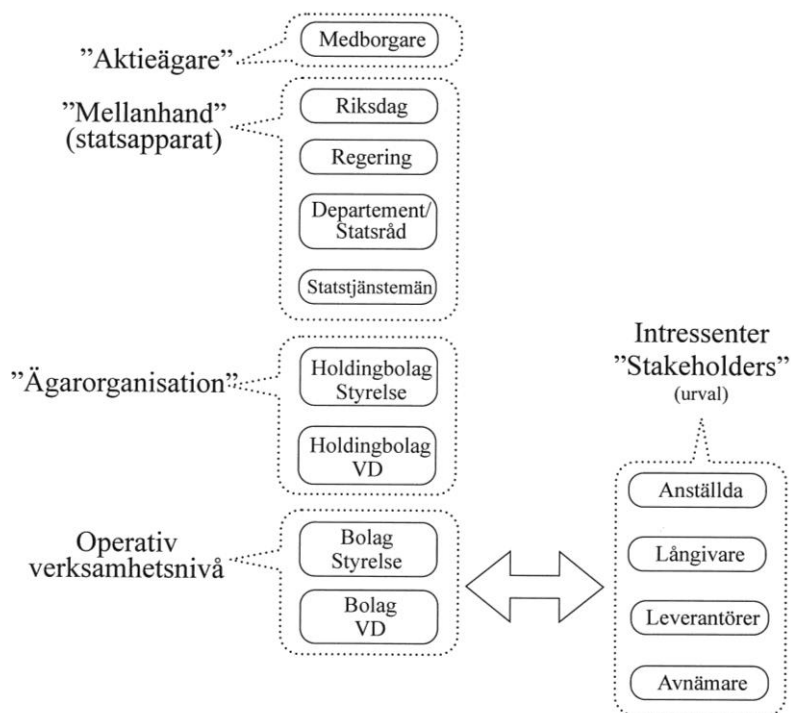
Staten (liksom andra aktörer) har även möjlighet att låsa in ett visst kapital i en stiftelse för ett 'evigt' ändamål. Den styrelse som utses blir bunden av ändamålsparagrafen (stiftarens viktigaste styrmedel) men fri att agera inom dess ramar. I en stiftelsestyrelse är enbart styrelsemedlemmarna aktörer så vare sig stiftare, ägare, kunder eller väljare har några formella rättigheter att på något slags "stakeholder"-grunder involveras i beslutsprocesserna. För staten kan det vara ett problem att stiftelseformen lyfter ut ett kapital för ett visst ändamål på evig tid vilket innebär att det undandras ifrån fortsatta demokratiskt grundade överväganden och den allmänna utveckling som sker i ett samhälle. Detta skulle möjligen kunna hanteras om det t.ex. statuerades i stiftelseurkunden att endast aktiva Riksdagsmän får befolka de statliga stiftelsernas styrelser. Särskilt när det gäller kommersiella aktiviteter med dess inbyggda dynamik kan ett stiftelsebaserat arrangemang bli problematiskt och detta oavsett huvudman.

En generell företagsmodell

Efter ovanstående genomgång av de centrala begreppen företag, ägande, företagsägande, företagsstyrning, (statlig) ägarstyrning och kunskapsläget på främst de bägge sistnämnda områdena presenteras här en teoretisk modell för företaget på plattformen "theory of the corporation" (se detta arbetes inledning) – i detta fall baserad på aktiebolaget – som kommer att användas för att analysera hur svenska statens styrning av sina hel- eller delägda företag skulle kunna organiseras. Nedanstående figur illustrerar hur den formella ägarstyrningen formellt utövas i ett sådant bolag, dvs. vilka arenor som är aktuella och deras inbördes förhållanden. Där framgår också att andra aktörskategorier än ägarna deltar i denna styrprocess. Det

som däremot inte framkommer i figuren är företagsstyrningens institutionella sida, dvs. de lagar, regleringar, koder, sedvanor och andra normer som spelar en avgörande roll för hur de olika aktörskategorierna agerar.

Figur 1 Den vertikala statliga ägarstyrningen (typfallet helägt bolag)



I ovanstående figur har den klassiska bilden av ägarstyrning komplicerats genom att staten med dess interna hierarki satts in som intermediär mellan de slutliga ägarna (här: medborgarna) och de verksamhetsdrivande företagets exekutiv. Staten som företagsägare representeras då i figuren såväl av Riksdag, Regering, Departement/Statsråd och departementstjänstemän som av en ställföreträdande ägargrupperings exekutiv – ett holdingbolags styrelse och VD. Den yttersta makten utövas således av medborgarna i den demokratiska processen. Här är mellanhandsfunktionen principiellt något annorlunda än för de privata institu-

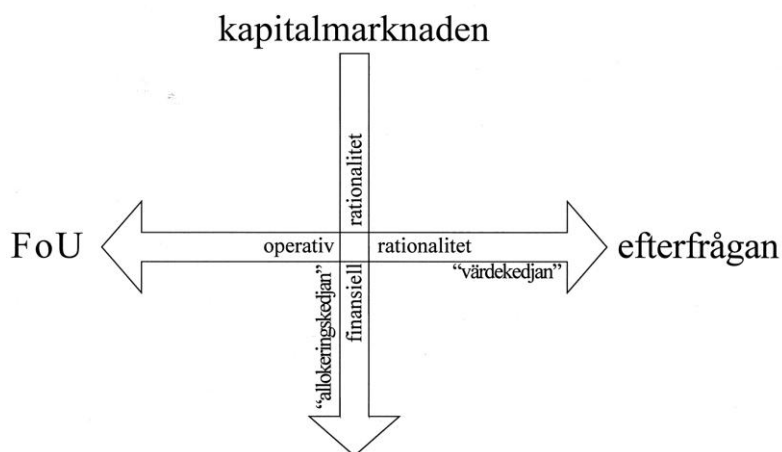
tioner (fonder) som förvaltar kapital. För de senare manifesterar mellanhanden/institutionen sällan utfallet av en organisering av aktieägare/aktieägandet. Den representerar snarare en enhet som attraherat ett kapital utan att kopplingar till de (senare) delägda företagen gjorts. I fallet med staten som mellanhand 'attraheras' riskkapitalet istället via en beskattning av medborgarna.

Ägarbilden skapar de grundläggande förutsättningarna för hur styrningen utövas liksom de aktuella verksamheterna som sådana. Ägandet kan vara mer spritt och kopplat till en kapitalmarknad eller föreligga i form av ett koncentrerat enskilt/statligt ägande (jfr kontrolläggande och heläggande) och vilken fördelning och typ som föreligger i det enskilda fallet är betydelsefullt. Den viktigaste formella styraren i ett aktiebolag är bolagsstämman – ägarens/ägarnas forum för det formella beslutsfattandet i viktiga frågor. Ibland – när det endast finns en enda aktieägare (t.ex. staten) – så blir stämmorna i huvudsak formella tillställningar som säkerställer att lagstiftarens krav uppfylls. De exekutiva organen är två: styrelsen och VD där det förstnämnda då är en arena som befolkas av de aktörer som ägarna utsett på stämmorna (ofta) på förslag från i särskild ordning tillsatta valberedningar. VD tillsätts i sin tur av styrelsen. Bägge de exekutiva krafterna står i en förtroendeställning till ägarna och är ansvariga inför dessa och har en laglig skyldighet att förvalta det uppdrag/kapital som anförtrotts dem.

Nedanstående modell (se figur 2) utgör en viktig beståndsdel – ett slags ryggrad – i den moderna företagsteorin. Modellen är hämtad ifrån Sjöstrand (2005) och Kallifatides et al (2010) men har sin rot i Östman (1993) och i den särskiljs de två kritiska flödena i bolagen som också fungerar som arenor för olika aktörers styrambitioner, nämligen det *finansiella* flödet (gestaltad vertikalt i figuren) och det *operativa* flödet (gestaltad horisontellt i figuren). Det förstnämnda flödet benämns också 'allokeringskedjan' och det senare 'värdekedjan' – benämningar som ytterligare illustrerar respektive flödes innehåll. I detta sammanhang kan det vara på sin plats att tydliggöra att de två axlarna även differentierar de sätt på vilka finansieringen av en verksamhet sker. Via det operativa flödet tillförs företag finansiella resurser främst via avsättningskopplade vederlag (intäkter från t.ex. försäljning eller avgifter) som sedan allokeras via det finansiella flödets hierarki, medan anslag och motsvarande typer av kapital istället vanligen direkt tillförs (tilldelas) det vertikala flödet (se vidare Östman, 2009).

En aktör som utövar ägarstyrning i ett företag måste överväga hur och var påverkan ska ske. Huvudsakligen sker denna insats via det vertikala flödet – allokeringskedjan – där den finansiella rationaliteten härskar. En ägare måste avgöra graden av sitt engagemang och på vilken hierarkisk nivå de finansiella (allokerings-)besluten skall tas och av vilket slags specifika aktörer (kompetenskrav). Samtidigt måste en ägare överväga i vilken utsträckning han/hon ska engagera sig i styrningen av det operativa flödet, dvs. också bestämma på vilken hierarkisk nivå dessa viktiga (strategiska) beslut ska tas och av vilka aktörer (kompetenskrav). Någonstans i en organisation sker sedan ett möte mellan de finansiella och de operativa rationaliteterna och det är viktigt för i styrprocessen var detta sker (På vilken arena? Vilka aktörer är involverade?).

Figur 2 Företagsstyrningens två dimensioner (från Kallifatides et al, 2010)



Konsekvensen av ovanstående blir att vissa specifika kompetenskrav blir närmast imperativa för de aktörer som har att agera som ägare respektive exekutiv i respektive flöde för statens räkning. För dessa ägarföreträdare blir – särskilt i de företag som har ett samhällsuppdrag av någon betydelse – relationen till det operativa flödet problematiskt eftersom de måste överskrida och komplettera

den typ av kravställande som vanligen äger i rum noterade företag. Detta ställer till speciella svårigheter eftersom sådana utvidgade målbilder vanligen har en mer kvalitativ och svårångad karaktär. Det blir därför särskilt viktigt för staten att trygga tillflödet av en sådan operativ ägarkompetens som möjliggör en kompetent styrning (också) via det horisontella flödet. Vidare blir det viktigt att säkerställa att de styrande aktörerna har ett genuint engagemang för de företag de har att hantera och de uppgifter de har att utföra och att exempelvis tillräcklig tid för dessa kvalificerade uppdrag finns. Aktörer på denna nivå (ägare och exekutiv) behöver också uppfattas som legitima av de som styrs (t.ex. anställda på olika nivåer) eftersom de förra är beroende av att de senare faktiskt utför de tilldelade uppgifterna.

Ett ägande – ett personlig ekonomiskt risktagande – utgör ofta i sig en stabil grund för legitimitet i både den interna och externa omgivningens ögon, liksom om företaget ifråga byggts upp av ägaren själv. Ingendera av dessa båda mycket viktiga och legitimitetsskapande kompetensgrunder föreligger dock särskilt frekvent vare sig i statligt eller institutionellt kontrollerade bolag. Även för den mer kommersiellt orienterade delen av de statliga företagen blir således förmågan att *absorbera* risker mindre relevant, eftersom det i dessa företag handlar om att hantera andras – inte ett eget – kapital. Däremot blir givetvis förmågan att *bedöma* risker viktig också vid statligt ägande. Även ett starkt ”track-record” vad gäller den allmänna affärskompetensen kan bygga kritisk kompetens och legitimitet liksom förmågan att förstå vilka aktiviteter som bidrar till de uthålligt värdeskapande strukturerna i ett företag (strategisk kompetens).

Generellt sett – oavsett om en verksamhet är kommersiell eller inte – är även ett kvalificerat kontaktnät betydelsefullt. Möjligheten att verka som ägarföreträdare och i exekutivfunktioner påverkas också på ett allmänt plan av en aktörers personliga kvaliteter, dvs. av sådant som social kompetens, samarbetsförmåga, statusförhållanden och personligheten (jfr även personlig framtoning). I de mer idéburna statligt ägda företagen kan det även vara särskilt viktigt för en aktör (ägarrepresentant såväl som exekutivmedlem) – både av kompetens- och legitimitetsskal – att tidigare ha gjort bekant att han/hon särskilt starkt omfattar de centrala värden som ska förverkligas. Det kan också skapa legitimitet om aktören i sitt tidigare handlande visat ett uthålligt och kompetent handlande på området ifråga.

Tankar om ägarstyrningen i de svenska statligt ägda företagen

En illustration av de presenterade teorierna och modellerna

Nedanstående resonemang ska betraktas som en *idéskiss* där vi konkretiserar en del av de slutsatser som vi dragit i den föregående framställningen. *Det är således inte fråga om ett konkret förslag från författarna om hur statens ägande bör organiseras och styrningen utföras för respektive företag utan representerar ett försök att åskådliggöra ett tänkesätt som skulle kunna understödja en mer omfattande genomgång.* M a o: det är de *principiella* resonemangen som här är det viktiga – inte själva beskrivningarna och inplaceringarna av de enskilda företagen. Det senare skulle kräva att betydligt mer omfattande studier och analyser genomförts för hela företagspopulationen. Den empiri som här används i samband med illustrerandet av vårt sätt att tänka kring organiseringen och styrningen av den statliga företagssfären utgörs i huvudsak av de publikt tillgängliga texter där respektive företag beskriver sin verksamhet (främst 'Verksamhetsberättelsen för de statliga företagen' samt [delar av] de enskilda företagens egna publikationer).

Som tidigare betonats i detta arbete är valet av juridisk form för en verksamhet något som generellt sätt är mycket viktigt. Det gäller också i fallet statligt företagsägande. Vi hävdar att i detta sammanhang är de aktuella organisatoriska grundalternativen *myndigheten, aktiebolaget, holding(aktie)bolaget och stiftelsen*. Vidare så vill vi markera att det föreligger en viktig skillnad mellan om en enhet är placerad under Finansdepartementet eller ett fackdepartement. I det förra fallet är kapitalrationaliteten den dominerande kraften eftersom det är detta departement som 'hanterar' företagets finansiering och det är på den kompetensgrunden som tjänstemännen framför allt kan förväntas behöva kapacitet. I fackdepartementen – däremot – dominerar verksamhetskompetenserna, dvs. dessa enheters tjänstemän förväntas behöva (främst/också) kapacitet att verka i det operativa flödet. Detta betyder att en organisering under Finansdepartementet indikerar att ägarstyrningen först och främst förväntas adressera det finansiella flödet (se figur 2) i företagen och att den operativa sidan delegeras antingen till ett holdingbolag eller direkt till ett rörelsedrivande bolag. Ofta är dock både Finansdepartementet och ett (eller flera) fackdepartement involverade i företagen i mer eller mindre formaliserade eller informella processer särskilt då i de fall där ett

samhällsuppdrag finns men kapitalbehoven samtidigt är betydande. I en del fall betyder detta 'dubbla departementsengagemang' att beslutsprocessen kompliceras – det kan bli en längre hierarki (ett led till) eller kräva särskilda samordningsansträngningar (denna typ av koordineringsbehov kan ibland även gälla mellan fackdepartement).

Finns ett holdingbolag har även ägarfunktionen delegerats (ett steg) och det betyder att ägandet kan utövas av aktörer med annan hemvist och kompetens än departementens (jfr ovan t.ex. sättet som Ratos ägarläkt organiserat sin styrning eller Industrivärdens modell som ofta inrymmer ett ordförandeskap i de kontrollerade dotterbolagen hämtat ifrån moderns styrelse och/eller exekutiv). För statens del innebär holdingbolagsformen att ett formellt avstånd etableras emellan den politiska och den kommersiella rationaliteten. Centraliseringen till ett holdingbolag möjliggör också rekryteringar till (en del av) de exekutiva positionerna på andra grunder än om verksamheten istället direkt ägarstyrdes av departementskrafter. En del av de ytterligare ägarkompetenser som då kan tillföras sammanfattades i ett inledande avsnitt av detta arbete. Det gällde främst riskhanteringsförmåga, allmän affärsförmåga (dvs. ett kunnande grundat i betydande erfarenheter av stora och komplicerade operativa och finansiella beslut) och en förståelse för vad som skapar uthålliga värdeskapande strukturer i företag. Ett holdingbolag med en sådan tillförd styrkompetens möjliggör för staten att agera som en mycket aktiv ägare i olika för de ägda företagen centrala frågor. En organisering av ett företag direkt under ett fackdepartement indikerar istället att det operativa flödet står i fokus. Då blir den kompetens/de värderingar som odlas i departementen mer centrala element i ägarstyrningen. Detta förhållande gäller ofta för de statliga företag där själva samhällsuppdraget står i fokus. Generellt sett är det också så att även om kraven på ägarkompetens kan se olika ut för olika företag så har själva ägaridén vanligen sin yttersta rot och hemvist i den politiska delen av ägarhierarkin.

När det gäller våra tankar kring organiseringen av de cirka sextio statligt ägda företagen (2011) så baserar vi dem främst på de beskrivningar och analyser som vi redovisat tidigare i detta arbete. Först och främst vill vi då markera att vi inte reservationslöst kan ställa oss bakom den generella slutsatsen att statligt ägda företag styrs sämre än jämförbara privata enheter även om en betydande del av de forskningsrön som föreligger förefaller peka i den riktningen. Vi

har valt att formulera vår slutsats som att forskningsresultaten tagna tillsammans indikerar att det åtminstone är mindre sannolikt att det motsatta förhållandet gäller (dvs. att statligt ägda företag skulle vara mer effektivt styrda än privata motsvarigheter).

Vi har också tidigare redovisat att det finns ett antal skäl som talar *för* ett företagande i statlig regi men att det samtidigt finns två tunga skäl som talar *emot* detsamma – egentligen de enda riktigt starka argumenten emot ägarformen som sådan: [i] att staten också samtidigt beslutar om de lagar och regleringar som sätter villkoren för detta företagande; samt [ii] att staten även kan agera (genom att styra, finansiera, kontrollera och reglera) på andra sätt än genom direkt eller indirekt företagsägande och på de sätten åstadkomma en del av de värden som eftersträvas. Detta betyder att vi drar slutsatsen att staten inte bör äga företag om det inte finns något särskilt skäl eller speciellt medborgerligt uppdrag för detsamma som överskrider det som privata företag antas eftersträva på en konkurrensmarknad.

Bilden (och jämförelsemöjligheterna) kompliceras dock något av att staten som företagsägare och företagsstyrare har ambitioner – på ett förmodat/konkret uppdrag ifrån medborgarna – att fungera som förebild för övrigt näringsliv på ett antal områden. En tanke kan ha varit att detta skulle kunna ge spridningseffekter till den svenska företagsamheten i stort, en annan tanke att detta skulle kunna ge de egna företagen konkurrensfördelar (påverka olika intressenter positivt). Det kan dock också helt enkelt vara så att detta agerande enbart leder till extra kostnader och att dessa restriktioner då skapar en konkurrensnackdel för de statligt ägda företagen (och dessutom bidrar till negativa utfall vid konventionella företagsekonomiska effektivitetsjämförelser). För de svenska statsägda företagen är rollen som förebild på utvalda fält dock en realitet men det betyder inte att den särskilda ägarstyrning som därvid följer behöver påverka själva organiseringen av den statliga företagssektorn.

Ibland diskuteras att sammanföra ett antal av de statliga företagen i ett holdingbolag. Holdingbolagsformen som sådan säger då formellt ingenting om graden av homogenitet i bolagsbildningen ifråga – att använda denna term i stället för 'koncern' indikerar dock som tidigare nämnts att den ägda företagsuppsättningen främst hanteras i ett ägarperspektiv – dvs. med den finansiella rationaliteten i fokus – och att de ingående enheternas verksamheter i huvudsak är 'orelaterade' (företagen tillhör skilda värde-

kedjor; se figur 2). Det senare är tillämpligt för det svenska statliga företagsägandet som tidigare i detta arbete beskrivits som ett superkonglomerat. I holdingbolaget står kapitalrationaliteten i fokus (konglomerat eller inte) vilket (som ovan framgick) inte gäller de företag där samhällsuppdragen är huvudsaken. Där gäller ägarstyrningen primärt verksamheterna som sådana och den utförs primärt via de operativa flödena och då kan holdingbolaget bli en mindre intressant organisationsform. I de fall där staten använder sig av ett eller flera holdingbolag som inskjutna ägarorganisationer mellan den politiska och den kommersiella sektorns aktörer blir rollfördelningen särskilt viktig. Staten har då valt holdingbolagens styrelser (med ordföranden i spetsen) som de ultimata ägarföreträdarna mellan bolagsstämmorna. Det politiska systemet förväntas således inte fungera som en (potentiell) arena för löpande 'överprövningar' av exekutivens beslut.

Det finns åtminstone teoretiska argument för att sammanföra orelaterade företag i holdingbolag. Ett sådant är att detta skulle kunna ge dess ledning fördelar i en jämförelse med de som har att verka via marknaden genom att holdingbolagets exekutiv får tillgång till tidigare, bättre och mer tillförlitlig information. Exekutiven kan utifrån sin interna ägarroll även begära in mer/särskild information om de olika ägda företagens aktiviteter och på det sättet fungera mer effektivt än externa (marknads)aktörer. Det förekommer också idéer om att orelaterade företag som ingår i ett konglomerat skulle kunna utnyttja en gemensam teknologi på skilda avsättningsmarknader, att de skulle kunna dra fördel av en gemensamt (högt) anseende, att en särskilt odlad/utvecklad managementkompetens framgångsrikt skulle kunna appliceras över orelaterade enheter eller att spridningen i den operativa risken skulle kunna dämpa amplituden i resultatsvängningarna. Även den makt som följer av storlek förs ibland fram som ett argument för att utnyttja konglomeratformen. Dock bör noteras att tillväxt i storlek också samtidigt medför succesivt ökade samordningskostnader och en tilltagande komplexitet som blir svårare och allt mer kostsam att hantera vilket sätter en praktisk gräns för omfattningen av ett konglomerat ("diseconomies of scale and scope").

I den följande första differentieringen av de statliga företagen är det särskilt fem tidigare behandlade dimensioner som kommer att beaktas (utan rangordning), nämligen om staten är hel- eller delägare (och i majoritets- eller minoritetsställning), om ett samhällsuppdrag kan identifieras/konstrueras eller inte och i så fall av vilket

slag och med vilken styrka (över- eller underordnat ett kapitalavkastningskrav), om företaget primärt finansieras via anslag/avgifter eller marknadsbaserade intäkter, om verksamheten drivs i konkurrens eller inte samt – till sist – om företaget är börsnoterat eller inte. På basis av dessa kriterier placerar vi nedan av pedagogiska skäl företagen i ett begränsat antal (fem) grupper, vilket utgör ett första steg i att förmedla en idé om vilka principer som skulle kunna ligga till grund för de statliga företagens organisering och (ägar)styrning.

Till den *första gruppen* hänför vi de helägda företag som enligt ett av våra två huvudkriterier emot statligt företagsägande inte självklart tillhör den statliga företagspopulationen. Det gäller de företag där inga särskilda skäl eller medborgerliga uppdrag utöver vad som allmänt gäller för privata företag kan spåras vare sig i företagens egna texter eller i de mer principiella resonemang som tidigare redovisats i detta arbete. Dessa företag förväntas då fungera ”som vilka privatägda företag som helst” på sina konkurrensmarknader (jfr dock den ovan beskrivna statliga ‘förebildligheten’ på vissa områden) och med klassiska kapitalavkastningsmål. Till denna första grupp skulle då i dagsläget (2011) följande företag kunna föras: APL, Bostadsgaranti, (ev.) Green Cargo (se även nedan), Infranord, (ev.) Jernhusen (se även nedan), Lernia, SBAB, Metria, (ev.) SJ (se även nedan), (ev.) SSC (se dock nedan), Svevia och SweRoad. Möjligen skulle dock staten – som argument för sitt ägande i en del av dessa (och andra) företag – kunna hävda att den företräder en särskild kapacitet och ett särskilt ansvarstagande vad gäller uthålligheten i engagemangen – dvs. att det statliga värdeskapandet utförs i ett särskilt långt tidsperspektiv. Detta förefaller emellertid vara ett relativt otydligt kriterium som i stort sett skulle kunna motivera vilket statligt ägande som helst. Dock – om ett sådant förhållande kan identifieras så kan motvarande företags hemvist i denna grupp ifrågasättas.

Till en *andra grupp* hänför vi de delägda noterade företagen som i alla väsentliga avseenden förväntas fungera som företagen i grupp ett men där statens ägarinflytande är begränsat (Nordea, SAS och TeliaSonera) och där hänsyn också kan behöva tas till de samlade ägarbilderna.

Till en *tredje grupp* för vi en del företag som uppvisar stora likheter med de första och andra grupperna men för vilka det ändå finns skäl att begrunda om inte särskilda skäl för ett statligt ägande ändå föreligger. Dessa företag är m a o svårare att kategorisera än de föregående. Det gäller de företag som uppfyller vissa av de

motiv som tidigare presenterades för statligt ägande men där det ekonomiska uppdraget som det formulerats i respektive företags texter ändå förefaller väga mycket tungt eller t o m tyngst. Det kan handla om statliga restriktioner där mer eller mindre underförstådda/uttalade samhällsuppdrag kan skönjas men där de inte dominerar bilden. Till denna grupp skulle följande företag kunna föras: Apoteket, Akademiska Hus (se dock nedan), LKAB, SEK (Svensk Exportkredit), SSC (Svenska Rymdaktiebolaget), Sveaskog, Svedavia, Swedsurvey, Svenska Skeppshypotekskassan och Vattenfall. Även i dessa fall skulle således ett statligt ägande kunna motiveras men kanske då med en lite annorlunda argumentation än den som förs för många av företagen i nedanstående grupper.

Den *fyärde och femte gruppen* inrymmer de hel- och delägda företag som förefaller ha relativt tydligt formulerade samhällsuppdrag och där då den förstnämnda konstellationen rymmer de som samtidigt har väsentliga (konkurrens)marknadskopplade intäkter. Till grupp fyra skulle då exempelvis följande företag kunna föras: Apoteksgruppen, Fouriertransform, Miljömärkning i Sverige, Postnord (delägt; röster 50-50), Samhall, Svenska Spel (se även nedan), Swefund (se även nedan), Systembolaget och Vasallen (se även nedan). Den femte gruppen representeras av de statligt ägda företag som främst fungerar via anslag (eller avgifter). Dit skulle exempelvis följande företag kunna föras: Almi, Apotekens Service, Arlandabanan Infrastructure, Bilprovningen (myndighetsfunktion²), Botniabanan, Dom Shvetsii (delägt; minoritet), Dramaten, Ersättningskog, European Spallation Source (delägt; majoritet), Göta Kanal, Inlandsinnovation, Innovationsbron, Operan, RISE, SOS Alarm, Specialfastigheter, Sbo (Statens Bostadsomvandling), Svenska Miljöstyrningsrådet samt Voksenåsen.

Det är kanske främst två formationer av företag ovan som skulle kunna betraktas som särskilt komplexa och därför svåra att diskutera enbart på basis av den kriterielista som ovan använts. Det gäller *dels* företagen i och kring den svenska statens järnvägsverksamhet, dvs. SJ, Green Cargo och Jernhusen, som alla tidigare varit integrerade och detta även tillsammans med de andra företag som ansetts nödvändiga för verksamhetens genomförande, främst därvid de företag som burit infrastrukturen; *dels* de företag som primärt sysslar med ändamålsfastigheter (Akademiska Hus, Jernhusen [jfr ovan], Specialfastigheter och Vasallen).

I det förstnämnda fallet (järnvägssektorn) kan det vara ett alternativ – om en fungerande konkurrens anses föreligga för person-

och/eller godstrafiken – att helt lämna över denna verksamhet till privata intressen. I så fall är det svårt att formulera ett särskilt skäl för att SJ och Green Cargo kvarstår som statliga aktörer inom sektorn. Föreligger det däremot osäkerhet om en effektiv konkurrens rörande järnvägstransporter kan utvecklas kan slutsatsen bli den motsatta. Då kan man åtminstone tänka sig att dessa företag skulle kunna fungera som ett sätt för staten att ackumulera kunskap om hur en marknad som avviker rejält ifrån skolböckernas modeller av effektiva sådana egentligen fungerar. Det statliga ägandet skulle då kunna motiveras av förekomsten av en allmän osäkerhet om hur ett transportsystem byggt på järnväg bör konstrueras och drivas. För existensen av en sådan oklarhet talar att just järnvägsfältet förefaller att ha organiserats på särskilt många olika och omstridda sätt runt om i världen och att det (därför?) genomförts en hel del empiriskt grundad komparativ forskning på området. Det är också fullt möjligt att gå till den rådande praktiken på området för att hämta intryck – globalt finns det järnvägssystem som drivs i de flesta tänkbara blandningar av statligt och privat (och både privatiseringar och [åter]förstatliganden förekommer). Man kan också i det svenska sammanhanget notera att danska staten driver järnvägstrafik (persontransporter) i Sverige (samtidigt som man har monopol på detta i Danmark [på stornätet]).

I det senare fallet – företag som förvaltar ändamålsfastigheter – så är ett utmärkande drag att marknaden för dessa insatser är relativt smal med åtföljande begränsningar i konkurrensen. Dessutom kan frågan resas om inte verksamheterna som sådana ställer så specifika krav på fastigheternas utformning och funktionssätt att ett särskiljande av dessa kan vara dysfunktionellt. Ett alternativ till avknoppningen av fastigheterna skulle exempelvis i fallet Akademiska Hus kunna vara att de involverade universiteten och högskolorna ålades att själva fungera som ägare av 'sina' fastigheter och att de då mot bakgrund av sin kunskap om sina speciella behov fick uppdraget att upphandla förvaltningstjänsterna på en konkurrensmarknad. Detsamma skulle också kunna gälla Specialfastigheter och kanske Jernhusen men möjligen i mindre grad Vasallen.

En illustration av hur den teoretiska plattformen skulle kunna användas i ett analysarbete

Det är viktigt att upprepa att ovanstående indelning av de statligt ägda företagen i fem grupper framför allt är gjord av *pedagogiska skäl*. De nyttjade kriterierna hade möjliggjort skapandet av såväl fler som färre grupper. Även placeringarna av de enskilda företagen kan från andra perspektiv och/eller med utökade underlag se åtminstone delvis annorlunda ut. M a o: det är här viktigt att särskilt lyfta fram och beskriva tre komplikationer som kan tillstöta när det gäller den slutliga bedömningen om hur den statliga företagspopulationen skulle kunna hanteras: [i] dynamiken, [i] tidsandans genomslag och [iii] dess ideologiska karaktär.

[i] För det första så är företagen inte inlåsta i en specifik (grupp)hemvist utan samhälls- och ägaruppdragen (kan) förändras över tiden (och därmed också hur de olika företagen kan organiseras och styras). Som även framgått tidigare bl.a. i resonemangen om naturliga monopol och externa effekter så är det således vanligen fråga om dynamiska förlopp. De inplaceringar som nedan beskrivs ska därför inte ses som något annat än *tidspräglade (2011) exemplifieringar* – de gör vare sig anspråk på att representera något mer permanent eller fungera som något slags prognos om en förväntad framtid. M a o: ett (statligt ägt) företag kan röra sig från att i ett visst skede närmast ha betraktats som rent kommersiellt (och då i huvudsak vara styrt på kapitalrationell grund) till att istället snarast fungera som en garant för att en viss samhällsviktig funktion upprätthålls (och då styras främst på en idealbaserad grund) – *och vice versa*.

[ii] För det andra: vad som under en viss tidsperiod betraktas som något som staten självklart ska ombesörja kan under en annan epok ses som något som det istället är uppenbart att den privata marknadens aktörer ska sköta – *och vice versa*.

[iii] För det tredje: även i stunden kommer det att finnas konkurrerande ägaridéer för (de flesta av) de statligt ägda företagen. De aktörer (vanligen politiker) som strävar efter att få företräda staten uttrycker ofta olika syn på vad som kvalificerar som ett samhällsuppdrag och därmed ett statligt företagsägande.

Det är viktigt att alla dessa tre förbehåll finns i läsarens bakgrund när vi i det följande med hjälp av 2011 års statliga företagspopulation *illustrerar* vårt ovan redovisade sätt att tänka kring ägarorganisering och ägarstyrning.

De statliga företag där samhällsuppdraget i dag förefaller vara det primära (grupperna fyra och fem; se ovan) dvs. de för vilka det operativa flödet står i centrum och där den ekonomiska effektiviteten utgör ett medel för ideals/idéers förverkligande (det finansiella flödet ska anpassas till/stödja verksamheten) kan drivas antingen som en myndighet, ett aktiebolag eller en stiftelse men kanske inte lika självklart i form av ett antal aktiebolag som inordnas i en koncern/i ett holdingbolag (huvudskälen till detta beskrevs ovan). Då kapitalbehovet vanligen är relativt lågt och verksamheten står i centrum har ibland slentrianmässigt formen aktiebolag valts för dessa företag – särskilt där intäktsidor från marknader saknas kan detta val ifrågasättas (även myndighetsformen kan vara ett alternativ). I vissa fall kan dock kapitalbehovet vara så pass stort och därmed kritiskt för förverkligandet av uppdraget att aktiebolagsformen kan ge fördelar. Om det är en direkt kapitalintensiv verksamhet kan man t o m överväga om inte företagen skulle kunna underställas en särskild enhet (ett holdingbolag) med en ägarstyrning i form av företrädare för både Finansdepartementet och ett (eller flera) fackdepartement. Detta skulle kunna tänkas gälla företag som Botniabanan, Fouriertransform, Göta Kanal, Inlandsinnovation, Innovationsbron och möjligen Samhall (se dock även den följande framställningen). I typfallet – när uppdragen står i centrum och kapitalet är ett medel för uppdragens förverkligande – förväntas dock exekutiven i de ingående myndigheterna eller bolagen främst bemannas med personer som både har kompetens på sakområdena ifråga och en legitimitet att företräda de underliggande medborgerliga uppdragen. De finansiella flödena får då i dessa företag en mer underordnad roll.

När det gäller de företag som placerades i grupp ett – helägda företag som verkar på traditionella konkurrensmarknader utan särskilt samhällsuppdrag – så kan – utöver vidareutvecklingsalternativet – avyttringar till den privata sektorn vara en tänkbar framgångsväg. Detta kan då ske antingen genom att en särskild enhet etableras för hanteringen av dessa företag (ett holdingbolag) eller genom att var företag hanteras för sig i projektform. En holdingbolagsmodell skulle kunna möjliggöra en viss kompetensuppbyggnad för den särskilda avyttringsverksamheten som även skulle kunna utnyttjas för ett flertal försäljningar. En projektmodell (där de enskilda projekten t.ex. knyts till olika fackdepartement) borde kunna gynna företagens utvecklingsarbete genom att

dessa kan få en mer verksamhetsnära hemvist och behandling under processen. Exempel på företag som skulle kunna tillhöra denna gruppering är APL, Bostadsgaranti, (ev.) Green Cargo (se dock ovan), Infranord, (ev.) Jernhusen (se ovan), Lernia, SBAB (se nedan), Metria, (ev.) SJ (se ovan), Svevia och SweRoad. I det sistnämnda företaget finns visserligen en koppling till det svenska biståndet men det är möjligt att denna inte är av så avgörande karaktär att den med självklarhet föranleder en annan typ av organisering. Bostadsgaranti är hälftenägt så där kan både avyttring och ett helägande tänkas bl.a. beroende på om verksamheten drivs i en monopolliknande miljö eller inte. Om förvärvsalternativet (upp till helägande) förespråkas kan även en placering på ett fackdepartement vara tänkbar.

För företagen som ovan placerats i grupp två (de delägda börsnoterade företagen) gäller också, eftersom det är fråga om aktieinnehav i företag som verkar under likartade förhållanden som företagen i grupp ett, att en avyttring kan vara ett möjligt alternativ, då kanske i första hand i den ovan beskrivna projektformen. Det som skulle kunna tala emot ett sådant förfarande är att ett av dessa tre innehav (Nordea) rör bank- och finansverksamhet – en sektor som brukar betraktas som (särskilt) samhällsviktig och där staten skulle kunna ha uppfattningen att lagstiftningen och regleringar av olika slag är otillräckliga medel för att kontrollen av denna marknads funktionssätt ska vara effektiv. Att då även aktivt deläga eller t o m driva en egen bank skulle kunna tillföra staten en verksamhetskompetens som gynnar dess möjligheter att säkra en kompetent övervakning. Ett liknande resonemang skulle också kunna gälla för SBAB (se ovan). Man kan i sammanhanget notera att finska staten (indirekt via Sampo) är en stor ägare i just Nordea. När det gäller SAS och TeliaSonera (där finska staten också är delägare) förefaller de ursprungliga uppdragen att hantera monopol-situationer ha blivit obsoleta (via tekniksprång och avregleringar) vilket komplicerar en argumentation för att staten bör behålla (del)ägandet.

Den tredje gruppen som i huvudsak rymmer företag som verkar i konkurrensmiljöer och där staten primärt uttrycker ekonomiska avkastningskrav är svårare att organisera då den samtidigt inrymmer de företag som omfattas av en del mer underförstådda/-subtila/uttalade ideal-/värdebaserade restriktioner som i flera fall förefaller vara av betydande omfattning eller åtminstone kan förmodas ha betydelse. Detta skulle då kanske främst kunna tänkas

gälla för företag som Apoteket, Akademiska Hus (se också ovan), LKAB, Postnord, SCC, SEK, SSC, Sveaskog, Svedab, Svedavia, Swedsurvey, Svenska Skeppshypotekskassan, Teracom Group och Vattenfall. Dock är skälen till det statliga ägandet i denna grupp högst varierande liksom hur starkt de markerats i de befintliga texterna – deras betydelse i förhållande till de olika kapitalavkastningskraven varierar likaledes kraftigt.

För Apoteket föreligger det marknadsargument för att det skulle kunna placeras i grupp ett ovan och därmed utgöra en tänkbar kandidat för avyttring enligt någon av de modeller som ovan skisserats. Dock skulle man även kunna hävda att eftersom det handlar om en synnerligen viktig folkhälsoanknuten verksamhet så är det viktigt att staten inte förlorar en kontroll som kan vara svår att återta eller driva på andra sätt. Det kan också handla om att säkerställa att denna samhällsviktiga funktion särskilt vad gäller tillgången till 'smala' men livsviktiga läkemedel fungerar över hela riket (ett tillgänglighetskrav) oavsett om detta är kommersiellt motiverat eller inte. Om vägen med ett bibehållet statligt ägande fortsätter att beträdas skulle en inplacering under ett fackdepartement – och då som aktiebolag – kunna vara i samklang med de resonemang som ovan presenterats även om även andra lösningar är väl så tänkbara.

När det gäller LKAB som blev helägt av staten 1957 är situationen i flera avseenden principiellt annorlunda än för Apoteket då produktion och leveranser av förädlade järnmalmsprodukter är en mycket kapitalkrävande verksamhet som drivs på en internationell konkurrensmarknad. Verksamheten i LKAB förefaller utmärkas av några mycket speciella förhållanden – inte enbart av dess geografiska belägenhet och stora betydelse för en avsevärd del av norra Sverige (samhällsviktig?) utan också av de betydande medel som finns reserverade för de extraordinära kostnader som följer av att i princip en hel stad (Kiruna) måste flyttas för att driften ska kunna fortsätta. Det skulle då kunna ses som rimligt att staten står som yttersta garant för de eventuella oförutsedda och ofinansierade kostnader som uppkommer vid en sådan gigantisk stadsflytt (risktagare). Det finns således vissa omständigheter som talar för att LKAB inte enbart utgör en tänkbar privatiseringskandidat utan att företaget även fortsatt skulle kunna verka som ett statligt aktiebolag antingen underställt ett departement (nära statsmaktens idealbaserade rationaliteter) eller i en holdingbolagskonstruktion (nära kapitalrationaliteten). För det förstnämnda

talar en del samhälleliga förhållanden medan kapitalintensiteten i verksamheten och det till detta länkade tydliga avkastningskravet mer talar för det senare.

När det gäller Postnord kompliceras bilden av att det är delägt med danska staten (50 procent röster; 60 procent kapitalandel). En betydande del av verksamheten är konkurrensutsatt och kommersiell till karaktären men det finns också väsentliga bitar som staten reglerar (postservice). Ägarbilden och den särskilda komplikationen skulle kunna tala för ett aktiebolag direkt underställt ett departement (är kapitalbehovet mycket stort skulle en hemvist vid Finansdepartementet eller en interdepartemental samverkan kunna bli aktuell; se ovan). Även SSC uppvisar många drag som skulle kunna hänföra detta företag till grupp ett. De samhällsuppdrag som dock kan skönjas är dels det regionala (jfr LKAB ovan) och dels idén att staten med sitt ägande tagit på sig uppdraget att verka för att landet på ett riskfyllt men kritiskt fält ska befinna sig i den globala teknikutvecklingens absoluta front till gagn då även för andra företag (jfr även ESS). Det kan ligga nära till hands – då företaget möter internationell konkurrens och har ett tydligt avkastningskrav – att driva verksamheten i aktiebolagsformen. Med tanke på verksamhetens kvalificerade karaktär och inte oöverstigligt höga kapitalbehov skulle även en inplacering under ett fackdepartement kunna komma ifråga.

SEK skulle också kunna hänföras till grupp ett men också här föreligger ett uppdrag – i detta fall tydligt – som gör att även en placering i en annan grupp skulle vara tänkbar. SEK ska enligt instruktionen verka för landets bästa genom att stödja svenskt näringslivs globala utveckling genom att främja landets export via finansieringsinsatser. Det föreligger också en koppling till den svenska biståndsverksamheten. Allt detta sammantaget skulle kunna motivera en neutral position i förhållande till den svenska företagsamheten som helhet, dvs. möjligen tala för ett statligt ägande (tidigare var SEK delägt av svenska banker). Även Sveaskog förefaller ha ett tydligt samhällsuppdrag (utöver de [företags]-ekonomiska målen). Det handlar om att företaget i betydande utsträckning – utöver sin kommersiella roll på den svenska virkesmarknaden – förväntas engagera sig i naturvård (avsätta betydande skogsmarker som naturvårdsarealer och hålla ett mycket stort antal s.k. ekoparker). Det framkommer också att skogarna anses ha en viktig funktion som rekreationsområden. (Det kan noteras i sammanhanget att Sverige internationellt sett har ett ganska

begränsat statligt skogsägande). Eftersom verksamheten är kapitalkrävande och de ekonomiska målen framträdande skulle aktiebolaget kunna vara en lämplig verksamhetsform. Liksom i fallet med LKAB (ovan) skulle Sveaskog också kunna placeras i ett holdingbolag för större statliga kärninnehav och då knyts t.ex. till Närings- eller Finansdepartementet.

Svedavia driver ett antal 'samhällsviktiga' flygplatser i landet och har en blandad finansiering för detta uppdrag som i grunden sker utan större konkurrens (företaget får heller inte förvärva/lägga ner/avyttra flygplatser utan Regeringsbeslut). I detta fall aktualiseras därför även myndighetsformen som ett alternativ till aktiebolaget och då i bägge fallen med inplacering under ett fackdepartement. Swedsurvey har knutit sin i huvudsak kommersiella verksamhet till det kunnande som finns i Lantmäteriet så en anknytning direkt till denna verksamhet och ett lämpligt fackdepartement skulle kunna vara ett tänkbart arrangemang. Teracom har sin rot i ett monopol som gäller en distributionskanal (marknät) för (främst) TV-sändningar och levererar då sina tjänster i huvudsak till hushåll, servicebolag och kommersiella TV-bolag. Verksamheten är i viss bemärkelse konkurrensutsatt men då företrädesvis via aktörer som utnyttjar andra distributionstekniker (jfr t.ex. satellitbaserad överföring). Verksamheten är relativt kapitalkrävande varför det inte är självklart att enheten ska underställas ett fackdepartement men det partiella monopolet (marknät) indikerar att staten skulle kunna vara en tänkbar ägare.

Vattenfall är ett mycket stort kapitalintensivt energiföretag som i huvudsak har ett kommersiellt uppdrag, vilket skulle kunna placera företaget i grupp ett. Dock finns även här vissa restriktioner som starkt påminner om de mer allmänna riktlinjer som föreligger när staten som ägare ska agera som förebild (jfr hållbar utveckling, osv). Här skulle ett statligt ägande istället kunna motiveras av att verksamheten bedöms vara särdeles samhällsviktig (elförsörjning) och samtidigt nationellt mycket omfattande (stor marknadsandel) och att företaget därför borde ligga under statens direkta kontroll (staten bör inte reducera sin närvaro på denna marknad alltför mycket och de andra två stora aktörerna är inte [längre] svenskägda). Det är kanske även möjligt att hävda att det föreligger ett mer eller mindre uttalat medborgerligt uppdrag att Vattenfall ska helägas av staten (jfr t.ex. erfarenheterna ifrån Övertorneå). Liksom i fallen LKAB och Sveaskog (ovan) skulle man såväl kunna tänka sig en placering i ett holdingbolag för stora statliga kärn-

innehav som en knytning till ett (fack)departement. Aktiebolagsformen skulle kunna motiveras med tanke på kapitalintensiteten i verksamheten.

När det gäller företag med tydliga samhällsuppdrag som samtidigt har marknadsintäkter (och/eller är avgiftsbaserade) i inte oväsentlig omfattning så pekar de tidigare resonemangen i detta avsnitt på att aktiebolagsformens skulle kunna vara lämplig men eftersom uppdragen fokuserar på själva verksamheten skulle fackdepartementen kunna vara en lämplig hemvist (om inte kapitalkraven är stora då även Finansdepartementet kan komma in i bilden). Det skulle här exempelvis kunna handla om Apoteksgruppen, Fouriertransform, Miljömärkning i Sverige, Samhall, Svenska Spel (kan t.ex. även föras till grupp tre), Swefund (kan t.ex. även föras till grupp tre) och Systembolaget.

Apoteksgruppen har en mycket speciell uppgift i att den både sysslar med att sälja ut statliga företag (apotek till småföretagare) och att samtidigt hålla en serviceorganisation för dessa (tillhandahåller bl.a. skalfördelar). Denna verksamhet skulle kunna föras till det holdingbolag som skulle kunna etableras för försäljningar av företag eller drivas som ett separat utförsäljningsprojekt dock då fristående ifrån konkurrenten Apoteket (underordnas olika departement). Fouriertransform tillhör den grupp företag som skulle kunna sammanföras i en särskild enhet (se ovan) pga. av kombinationen av stort kapitalbehov och pregnant samhällsuppdrag (gynna svensk fordonsindustri). Miljömärkning i Sverige (stimulera produktutveckling som gynnar miljön), Samhall (ge funktionshindrade människor möjligheten att delta i produktion för konkurrensmarknader) och Systembolaget (bidra till folkhälsan genom att motverka ett utbredd drogberoende) uppvisar alla tre sådana samhällsuppdrag som exempelvis skulle kunna hanteras av olika fackdepartement, där dessa värden vanligen har sin hemvist och sitt ursprung.

När det gäller Svenska Spel kan man både tänka sig *både* att det drivs på kommersiella grunder för att stärka statskassan (och bygga legitimitet för detta genom att kanalisera betydande medel till en folkligt särskilt omhuldad sektor: idrottsrörelsen), då med vissa restriktioner grundade i sociala överväganden (motverka spelberoenden och/eller privatekonomiska haverier), *och* att det existerar för att förhindra tillväxten av eller attraktiviteten i de konkurrerande verksamheter som i huvudsak bedöms bedrivas utan större sociala hänsyn. I bägge fallen ligger en inplacering under ett fack-

departement nära till hands även om Finansdepartementet – med tanke på de stora kapitalströmmarna – också kan vara ett alternativ. När det gäller Swefund så har det ett speciellt uppdrag att satsa kapital i utvecklingsbara länder som behöver finansiellt stöd för sin företagsamhet under sin resa mot demokrati. Särskilt fattiga länder ska ges prioritet och satsningarna (med partners) ska gälla aktiviteter som inte de kommersiella krafterna hanterar. Verksamhetens finansiella karaktär parad med själva uppdraget skulle kunna tala för ett aktiebolag inordnat under ett fackdepartement.

För (främst) anslagskopplade eller avgiftsfinansierade verksamheter som exempelvis Almi, Apotekens Service, Arlandabanan Infrastructure, Bilprovningen, Botniabanan, Dramaten, Ersättnings-skog, European Spallation Source (ESS; delägt, majoritet), Göta Kanal, Inlandsinnovation, Innovationsbron, Dom Shvetsii (delägt, minoritet), Operan, Rise, SOS Alarm, Specialfastigheter, Sbo, Svenska miljöstyrringsrådet samt Voksenåsen är myndighetsformen ett alternativ liksom olika kopplingar till fackdepartement. De teoretiska argumenten för något sådant har tidigare presenterats. Det skulle då främst gälla de företag som inte är så kapitalkrävande så att det finns skäl att förmoda att Finansdepartementets samlade överväganden (som sker på en högre hierarkisk nivå än de som görs i fackdepartementen) mer påtagligt kommer in i bilden. Arlandabanan Infrastructure, Apotekens Service, Bilprovningen (klassisk myndighetsutövning, ett återförstatligande kan då vara då ett alternativ liksom att konstruera enheten som en renodlat övervakande kontrollmyndighet), Dom Shvetsii, Dramaten, ESS, Operan, SOS Alarm (samhällsviktig funktion; ett statligt heläggande och drift i egen regi är ett tänkbart alternativ), Svenska Miljöstyrringsrådet och Voksenåsen utgör alla exempel på företag för vilka myndighetsformen och/eller en inplacering i ett fackdepartement skulle kunna komma ifråga (även stiftelseformen skulle kunna vara aktuell i ett par fall). De övriga företagen i denna grupp arbetar med lite större kapital och även om avkastningen på detta inte förefaller vara ett huvudmål så kan i vissa fall ett val av aktiebolagsformen motiveras. RISE, till sist, är ett företag som fungerar närmast som ett holdingbolag för ett antal industriforskningsinstitut och där skulle även en ombildning av dessa (moder- såväl som dotterenheter) till stiftelser kunna komma ifråga, då eventuellt med vissa departementala anknytningar.

Till sist: som förhoppningsvis framgått i ovanstående framställning har vi inte kunnat finna belägg för att det skulle finnas något självklart ('bästa') sätt att organisera ett statligt företagsägarande – vare sig generellt eller mer specifikt när det gäller den svenska statens innehav. Detsamma gäller ägarstyrningen i de statliga företagen. Som anförts i de tidigare beskrivningarna och analyserna i detta arbete betyder detta dock inte nödvändigtvis att alla sätt att organisera och styra skulle fungera (lika) 'bra'. Inte heller att kulturella och institutionella olikheter skulle kunna legitimeras varje enskild lösningssidé eller att allting beror på 'särskilda omständigheter' och att därför inga allmängiltiga resonemang skulle kunna föras. Istället har vi med (främst) en företagsekonomisk begreppsapparat försökt synliggöra och värdera ett antal faktorer som vi bedömer skulle kunna spela en viktig roll vid organiseringen och styrningen av en statlig företagspopulation och också försökt illustrera några av konsekvenserna av detta för det svenska statliga företagsinnehavet med en åtföljande exemplifiering hur dess enheter – *principiellt* – skulle kunna analyseras.

Referenser

- Aguilera, R. A., and Jackson, G., 2003, The cross-national diversity of corporate governance, *Academy of management Review*, Vol. 28, pp. 447-65.
- Aguilera, R. A. et al, 2008, An organizational approach to comparative corporate governance, *Organization Science*, Vol. 19, pp. 475-92.
- Ahrens, Thomas et al, 2011, The research frontier in corporate governance, *Journal of Management and Governance*, Vol. 15, No. 3, pp. 311-25.
- Alexandre, H., and Charreaux, G., 2004, Efficiency of French Privatizations: A Dynamic Vision, *Journal of Corporate Finance*, Vol. 10, No. 3, pp. 467-494.
- Allen, F. and Zhao, M., 2007, *The Corporate Governance Model of Japan: Shareholders are not Rulers*, Paper presented May 13, University of Pennsylvania and Bentley College.
- Anell, Barbro et al. (red.), 1992, *Staten som ägare. Erfarenheter från ASSI; Celsius, Nordbanken, Procordia och SSAB*, SNS, Stockholm.
- Aoki, M., 2001, *Towards a Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Arun, T. G., and Turner, J., 2009, *Corporate Governance and Development – Reform, Financial Systems and Legal Frameworks*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Bebchuk, L., and Hamdani, A., 2009, *The Elusive Quest for Global Governance Standards*, Discussion paper 633, Harvard Law School Cambridge, MA.
- Berg, Anders, 1999, *Staten som kapitalist: Marknadsanpassning av de affärsdrivande verken 1976-94*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Berle, A., and Means, G., 1932, *The Modern Corporation and Private Property*, Mac-Millan, New York.
- Bjuggren, P-O, and Mueller, D. C., 2009, *The Modern Firm, Corporate Governance and Investment*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

- Blair, M., 1995, *Ownership and Control – Rethinking Corporate Governance for the Twenty-first Century*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Boardman, A. et al, 2003, Privatization in North America, in Parker, D., and Saal, D., (eds.), *International Handbook on Privatization*, pp. 129-160, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Boardman, A., and Vining, A., 1989, Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises, 32, *Journal of Law and Economics*, pp. 1-33.
- Borglund, Tommy, 2006, *Aktieägarvärden i focus – Internationell påverkan på intressentrelationer genom förvärv och fusion*, Doktorsavhandling, Stockholm School of Economics, EFI, Stockholm.
- Borlotti, B., and Milella, V., 2008, Privatization in Western Europe: Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues, in Roland, G., (ed.) *Privatizations: Successes and Failures*, Columbia University Press, New York.
- Boycko, M. et al, 1993, *The Progress of Russian Privatization*, Stockholm Institute of East European Economics, Stockholm, Working Paper.
- Boycko, M. et al, 1996, A Theory of Privatization, *Economic Journal*, Vol. 106, pp. 309-19.
- Brown, D. et al, 2006, The Productivity Effects of Privatization: Longitudinal Estimates from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine, *Journal of Political Economy*, Vol. 114, No. 1, pp. 61-99.
- Bøhren, Ø., 2011. *Eierne, styret og ledelsen. Corporate governance i Norge*, Fagbokforlaget, Bergen.
- Carlsson, R., 2007, Swedish Corporate Governance and Value Creation: Owners Still in the Driver's Seat, *Corporate Governance*, Vol. 15, No, 6 pp. 1038-1055.
- Carlsson, R., and Hallberg, M., 1997, *Ägarstryning – Om Corporate Governance från Wallenbergsfär till offentlig sektor*, Ekerlids Förlag, Falun.

- Caves, D., and Christensen, L., 1980, The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads, *Journal of Political Economy*, Vol. 88, 958–76.
- Davies, A., 1999, *A Strategic Approach to Corporate Governance*, Gower, Cambridge, UK.
- Dewenter, K., and Malatesta, P., 2001, State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labour Intensity, *American Economic Review*, Vol. 91, No. 1, pp. 320-34.
- Domberger, S. and Piggott, J., 1994. Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey, in Bishop, M. et al (eds.), *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press, Oxford.
- Douma, S. et al, 2006, Foreign and domestic ownership, business groups and firm performance, *Strategic management Journal*, Vol. 27, pp. 637-57.
- D'Souza, J., et al., 2005, Effects of Institutional and Firm-specific Characteristics on Post-privatization Performance: Evidence from Developed Countries, *Journal of Corporate Finance*, Vol. 11. No 5, pp. 747-66.
- Ehrlich, I. et al, 1994, Productivity Growth and Firm Ownership, *Journal of Political Economy*, Vol. 102, No. 5, pp. 1006-38.
- Engwall, L., 1992, *Mercury Meets Minerva*, Pergamont Press, Oxford.
- ESO, 1998, *Staten och bolagskapitalet*, Finansdepartementet, Stockholm.
- Farinós, J., et al, 2007, Operating and stock market performance of state-owned enterprise privatizations: The Spanish experience, *International Review of Financial Analysis*, Vol. 16, No. 4, pp. 367-89.
- Felton, R., 2004, A New Era in Corporate Governance, *The McKinsey Quarterly*, No. 2, pp. 28-42.
- Ferguson, N., 2008, *The Ascent of Money: A Financial History of the World*, London and New York.

- Freeman, R. E., and Reed, D. L., 1983, Stockholders and Shareholders: A New Perspective on Corporate Governance, *California Management Review*, Vol. 25, p. 88ff.
- Freixas, X. et al, 2008, *Handbook of European Financial Markets and Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- Galal, A., et al., 1994, *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis: A Summary*, The World Bank, Washington D.C.
- Gandori, A., 2004, *Corporate Governance and Firm Organization – Microfoundations and Structural Forms*, Oxford University Press, Oxford.
- Garcia, L., and Ansón, S., 2007, The Spanish Privatisation Process: Implications on the Performance of Divested Firms, *International Review of Financial Analysis*, Vol. 16, No. 4, pp. 390-409.
- Glete, J., 1987, *Ägande och industriell omvandling*, SNS förlag, Stockholm.
- González-Páramo, J., och Hernández De Cos, 2005, The Impact of Public Ownership and Competition on Productivity, *Kyklos*, Vo. 58, No. 4, pp. 495-517.
- Gratzer, K. et al, 2010, Statligt företagsägande och privatisering i Sverige, *Nordiske Organisationsstudier*, Vol 12, No. 4 p. 94-112.
- Henrekson, M., and Jakobsson, U., 2001, The Transformation of Ownership Policy and Structure in Sweden: Convergence Towards the Anglo-Saxon Model? Working Paper, IUI and Stockholm School of Economics, Stockholm.
- Henrekson, M., and Jakobsson, U., 2011, *Globaliseringen och eroderingen av den svenska modellen för bolagsstyrning*, IFN Policy Paper nr 48, Institutet för Näringslivsforskning (IFN), Stockholm.
- Hofstetter, K., 2006, One Size Does Not Fit All: Corporate Governance for ‘Controlled Companies, *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, Vol. 31, No. 3, pp. 597-664.

- Jordahl, H., 2008, *Privatisering av statligt ägda företag. En litteraturöversikt med focus på OECD-länderna*, Regeringskansliet, Stockholm.
- Jordahl, H., 2009, *Privat och statligt ägande: Vad säger forskningen?* Fores Policy Paper, 2009:1, Stockholm.
- Kallifatides, M. et al, 2010, *Corporate Governance in Modern Financial Capitalism: Old Mutual's Hostile Takeover of Skandia*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, MA.
- Kumbhakar, S. C. and Hjalmarsson, L., 1998, Relative performance of public and private ownership under yardstick competition: electricity retail distribution, *European Economic Review*, Vol. 42, pp. 97-122.
- Kole, S. R. and Mulherin, J. H., 1997, The Government as a Shareholder, *Journal of Law and Economics*, Vol. XL, pp. 1-22.
- La Porta, R. et al, 1998, Law and Finance, *Journal of Political Economy*, No. 106, pp. 1113-55.
- La Porta, R., and López-de-Silanes, F., 1999, The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No 4, pp. 1193-1242.
- Lindgren, H., 2007, *Jacob Wallenberg 1892-1980*, Atlantis, Stockholm.
- Lindh, S., and Meyerson, E., 1998, *Staten och bolagskapitalet. Om aktiv styrning av statliga bolag*, Rapport till Expertgruppen för offentlig ekonomi (ESO), Ds. 1998:64. Finansdepartementet, Stockholm.
- Lubatkin, M. et al, 2005, Origins of Corporate Governance in the USA, Sweden and France, *Organization Studies*, Vol. 26, No. 6, pp. 867-88.
- Mallin, C., 2004, *Corporate Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Mallin, C., 2006a, *Handbook on International Corporate Governance – Country Analyses*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Mallin, C., 2006b, *International Corporate Governance – A Case Study Approach*, Edward Elgar, Northampton, MA, USA.

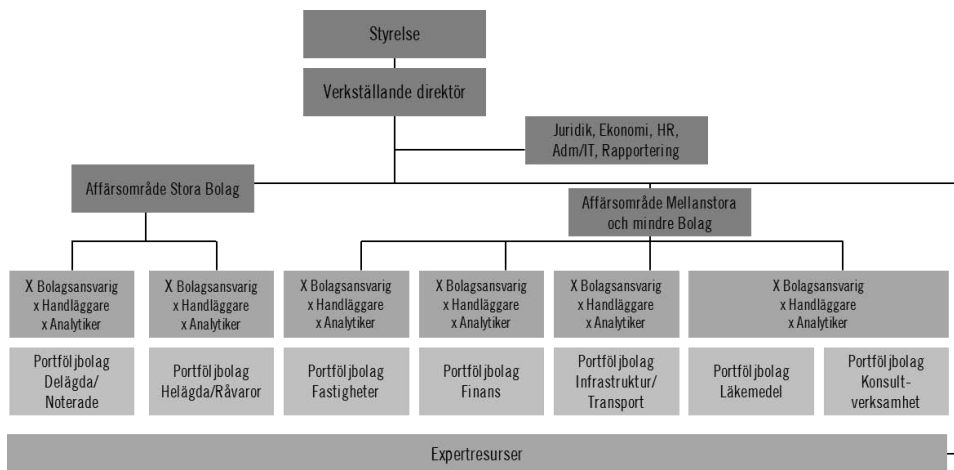
- Martin, S., and Parker, D., 1997, *The Impact of Privatization: Ownership and Corporate Performance in the UK*, Routledge, London.
- Meggison, W. et al, 1994, The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis, *Journal of Finance*, Vol. 49, pp. 403-52.
- Meggison, W., and Netter, J., 2001, From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 2, pp. 321-89.
- Meuller, D., 2009, The Corporation: An Economic Enigma, in Bjuggren, P-O, and Meuller, D. (eds.), *The Modern Firm, Corporate Governance and Investment*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Modén, K. M., 1998, *Owner categories and productivity effects in acquisitions*, Stockholm, IUI, mimeographed.
- Monks, R., and Minow, N., 2008, *Corporate Governance*, Wiley & Sons, Chichester.
- OECD, 2005, *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*, OECD Publishing.
- Ohmae, K., 1995, *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, Free Press, New York.
- Olsson, J., 1989, *Vad ska staten äga? De statliga bolagen inför 90-talet*, Ds 1989:23.
- Olsson, U., 2000, *Att förvalta sitt pund*, Ekerlids, Stockholm.
- Osborne, S. (ed.), 2010, *The New Public Governance*, Routledge, London.
- Otken, C., and Arin, p., 2006, The Effects of Privatization on Efficiency: How Does Privatization Work? *World Development*, Vol. 34, No. 9, pp. 1537-56.
- Oum, T. H., and Yu, C., 1994, Economic Efficiency of railways and implications for public policy, *Journal of Transport Economy and Policy*, Vol. 38, pp. 121-38.
- Pagoulatos, G., 2005, The Politics of Privatisation: Redrawing the Public-Private Boundary, *West European Politics*, Vol. 28, No. 2, 358-80.

- Parker, D., and Wu, H-L., 1998, Privatization and Performance: A Study of the British Steel Industry under Public and Private Ownership, *Economic Issues*, Vol. 3., No. 2, pp. 31-50.
- Parker, D., and Saal, D. (eds), 2003, *International Handbook on Privatization*, Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Toninelli, P., 2000, *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Università degli Studi di Milano, Milano.
- Röell, A., 2008, Recent Developments in Corporate Governance, in Freixas, X. et al (eds.), *Handbook of European Financial Markets and Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- Saal, D., and Parker, D., 2001, Productivity and Price Performance in the Privatized Water and Sewerage Companies of England and Wales, *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 20, No.1, pp. 61-90.
- Samuelsson, P., 2005, *Konkurrerande modeller för bolagsstyrning*, Liber Amicorum Reinhold Fahlbäck, Lund, s. 459-85.
- Sevenius, R., 2007, *Bolagsstyrning*, Studentlitteratur, Lund.
- Sheshinski, E., and López-Calva, L., 2003, Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence, *CESifo Economic Studies*, Vol. 49, No. 3, pp. 429-59.
- Shirley, M., and Walsh, P., 2001, Public vs Private Ownership: The Current State of the Debate, *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2420.
- Shleifer, A., and Vishny, R., 1994, Politicians and Firms, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 4.
- Shleifer, A., 1998, State Versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 4, pp. 133-50.
- Sjöstrand, S-E., 1995, Towards a Theory of Institutional Change, i Groenewegen, J. et al (eds.), *On Economic Institutions*, Edward Elgar, London.
- Sjöstrand, S-E., 1997, *The Two faces of Management. The Janus Factor*, Thomson, London.
- Sjöstrand, S-E., 2005, Om vertikala och horisontella organiseringsprocesser, i Lind, J., och Schuster, W. et al (red.).

- Redovisningens teori, praktik och pedagogik*. EFI, Stockholm. 255-72.
- Sjöstrand, S-E, 2009, *Management – Från kontorsteknik till lednings- och organisationsteori. Utvecklingen på Handelshögskolan i Stockholm under 100 år (1909-2009)*, EFI, Stockholm.
- Steen-Johnsen, K., et al, 2011, On Civil Society Governance: An Emergent Research Field, *Voluntas*, September.
- Varouj A. et al, 2005, Can corporatization improve the performance of state-owned enterprises even without privatization? *Journal of Corporate Finance*, Vol. 11, No. 5, Pages 791-808.
- Westerlund, G., and Sjöstrand, S-E., 1979, *Organizational Myths*, Harper & Row, New York.
- Vickers, J., and Yarrow, G., 1988, *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Wong, S., 2004, Improving Corporate Governance in SOEs: An Integrated Approach, *Corporate Governance International*, Vol. 7, No. 2.
- Östman, L., 1993, De vertikala och horisontella styrprocessernas betydelse för den ekonomiska effektiviteten, i Samuelsson, L. och Östman, L. (red.), *Redovisningens roller*, EFI, Stockholm, s. 220-36.
- Östman, L., 2009, *Towards a General Theory of Financial Control for Organizations*, EFI, Stockholm.

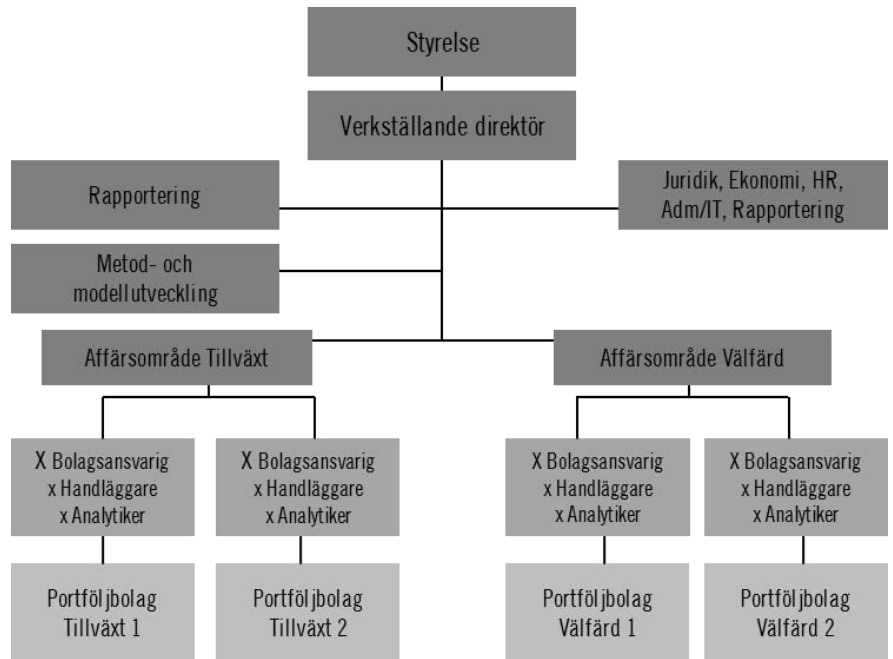
Principiell organisationsstruktur för de två förvaltningsbolagen

Figur 1: Förvaltningsbolag 1



Källa: KPMG

Figur 2: Förvaltningsbolag 2



Källa: KPMG

Tabell 1 Kostnadsuppskattning

Initiala kostnader av engångskaraktär		
Beskrivning	Kostnadsnivå (mkr)	Kommentar
IT-investeringar	4	IT-investeringar avser sådana kostnader som är direkt hänförliga till att bygga upp ett standard IT-system utifrån den verksamhet som förvaltningsbolagen kommer att bedriva. Inga särskilda IT-behov har identifierats. Ytterligare utredning (behovsanalys, förstudie, etc.) måste genomföras för att få ett exakt svar.
Rekrytering	9	Rekrytering bygger på ett antagande om ett stöd från kvalificerad rekryteringsfirma.
Kommunikation, varumärke o.d.	5	Kostnad för marknadsföring och kommunikation, framtagande av logotyper etc. har schablonberäknats till 5 mkr.
Konsultarvoden	?	Utöver dessa poster kommer konsultarvoden avseende stöd från kvalificerad finansiell rådgivare som komplement till dess att den egna organisationen är operativ. Denna post har ej kvantifierats då den är beroende på hur bolagsbildningen genomförs.
Summa	18	Initiala kostnader av engångskaraktär ligger i storleksordningen 20 mkr, exkl. eventuella konsultarvoden samt lönekostnader för ytterligare utredning och projektledning.

Källa: KPMG

Tabell 2 Kostnadsuppskattning

Årliga förvaltningskostnader		
Beskrivning	Kostnadsnivå (mkr)	Kommentar
Personal, lönekostnader inkl. sociala avgifter	100	Personalkostnader bygger på en uppskattning av numerär och kompetensprofil i enlighet med den principiella organisationsstrukturen samt indikativa värden avseende lönenivån.
Styrelsearvoden	5	Styrelsearvoden har beräknats utifrån ett medelvärde för styrelsearvoden i motsvarande privata ägarbolag.
Lokalhyra	5	Lokalhyra bygger på ett antagande om läge (AA) och standard (hög), en genomsnittlig lokalyta per anställd (20 kvadratmeter) samt statistik för hyresnivåer.
Administrativa omkostnader (kontorsmaterial, IT/tele, m.m.)	40	Administrativa omkostnader har beräknats schablonmässigt med ett värde av 40 procent av lönekostnaden.
Konsultarvoden	?	Förvaltningsbolagen kommer att ha behov av externa konsulter, men den kostnaden har inte kvantifierats, då den bygger på hur förvaltningsbolagens resp. ledning avser att arbeta.
Totalt	150	Den samlade årliga förvaltningskostnaden för förvaltningsbolag 1 och 2 ligger i storleksordningen 150 mkr.

Källa: KPMG

Ordlista

Termer som används i utredningen avseende ägande

Termer avseende *ledning* av företag/bolag är mer allmänt använda än ord och begrepp som beskriver utövande av *ägande* av företag/bolag. I utredningen används flera termer med utgångspunkt i vedertagen vokabulär bland professionella ägare. En anpassning har i vissa fall gjorts till de speciella förhållanden som gäller för staten som ägare, bl. a. att beslut rörande ägande fattas på flera nivåer än vad som är vanligt för privata ägare.

Aktivt ägande

Ägande där ägaren spelar en aktiv roll för att utveckla ägda bolag. Detta kan ske genom *ägaruppdrag*, som kan skrivas in i bolagsordning eller beslutas på bolagsstämma, *ägardirektiv* (*ägaranvisning*), tillsättning av styrelse, regelbunden uppföljning m.m. Vanligt i fråga om helägda eller majoritetsägda bolag. Motsatsen är *passivt ägande*, där ägaren inte engagerar sig i hur bolaget sköts.

Bolagsstyrning

Bolagets styrning i samspel mellan de i aktiebolagslagen fastställda beslutsorganen bolagsstämma, styrelse, verkställande direktör samt revisor. Engelska *Corporate Governance*. Jfr *ägarstyrning*.

Bolagsförvaltning

Se *ägarförvaltning*.

Direkt ägande

Avser ägande utan mellanled. Motsatsen är *indirekt ägande*.

Förvaltningsbolag

Bolag som äger aktier i andra bolag (*portföljbolag*) och kan utöva aktivt ägande (ägarstyrning) i dessa. Kallas ibland *holdingbolag* eller *ägarbolag*.

 Holdingbolag

Se *förvaltningsbolag*.

Operativ ägarförvaltning

De konkreta åtgärder som i denna utredning *förvaltningsbolagen* svarar för gentemot *portföljbolagen* inom ramen för de inriktningsbeslut som fattats av riksdagen och regeringen. Kan också benämnas *operativ ägarstyrning*. Jfr. ägarstyrning.

Operativ ägarstyrning

Se *operativ ägarförvaltning*.

Passivt ägande

Ägande där ägaren inte engagerar sig i hur bolaget sköts. Motsatsen är *aktivt ägande*, där ägaren spelar en aktiv roll för att utveckla ägda bolag.

Portföljbolag

Bolag som ägs och förvaltas av *förvaltningsbolag*.

Strategisk ägarförvaltning

De inriktningsbeslut som fattas av Riksdagen för statens samlade portfölj av hel- och delägda bolag, för de av utredningen föreslagna förvaltningsbolagen samt för enskilda av förvaltningsbolagen ägda bolag (*portföljbolag*). Kan också benämnas *strategisk förvaltning* eller *strategisk ägarstyrning*.

Strategisk ägarstyrning

Se *strategisk ägarförvaltning*.

Ägaranvisning

Av ägaren utfärdade riktlinjer för ett ägt bolag som beslutas vid bolagsstämma i det ägda bolaget. Även benämnt *ägardirektiv*.

Ägarbolag

Se *förvaltningsbolag*.

Ägardirektiv

Se *ägaravisning*.

Ägarförvaltning

Ägarens förvaltning (handhavande, skötsel) av aktier i bolag. Kan utövas aktivt eller passivt. Benämns ibland *bolagsförvaltning* främst ifråga om helägda eller majoritetsägda bolag.

Ägarplan

Ägarens plan på lång och kort sikt över hur ett ägt bolag bör utvecklas. Formas på grundval av beslutad strategisk inriktning.

Ägarpolitik

Ägarens samlade strategiska beslut avseende det samlade ägandet och/eller enskilda ägda bolag

Ägarstrategi

Ägarens mål och huvudsakliga inriktning för sitt ägande i ett eller flera bolag.

Ägarstyrning

Ägarens styrning i kraft av sitt ägande. Utövas i huvudsak via bolagsstämman genom beslut om bolagsordning, i förekommande fall särskilda ägaravisningar, tillsättning av styrelse och revisor, beslut om utdelning respektive emission eller inlösen av aktier m.m. Jfr *bolagsstyrning*.

Ägaruppdrag

Ägarens uppdrag till ett ägt bolags styrelse. Kan innefatta affärsdefinition, övergripande mål, grundläggande värderingar och vissa kapitalfrågor. Ägaren utarbetar i regel *ägaruppdrag* på grundval av en *ägarplan* som formats med utgångspunkt i strategiska inriktningsbeslut.

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomisk värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skadeståndsansvar och försäkringsplikt
vid sjötransporter – Atenförordningen och
försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]

Snabbare betalningar. [11]

Penningtvätt – kriminalisering, förverkande
och dispositionsförbud. [12]

En sammanhållen svensk polis. [13]

Socialdepartementet

Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med
assistansersättning. [6]

Finansdepartementet

Skatteincitament för riskkapital. [3]

Ekonomisk värde och samhällsnytta
– förslag till en ny statlig ägarförvaltning.
[14]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom
utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012
– långsiktig säkerhet, haverier och global
utblick. [7]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare
– en forskningsantologi. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgifts-
behandling på det arbetsmarknadspolitiska
området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av
föräldrpenning. [9]