

7 Aktuell forskning

7.1 Inledning

I syfte att ge en teoretisk ram för utredningen har ett uppdrag givits till två forskare vid Handelshögskolan i Stockholm, professor Sven-Erik Sjöstrand och professor Karl-Olof Hammarkvist, att belysa aktuell forskning inom området ägarstyrning. I det följande ges ett sammandrag av den rapport som finns i sin helhet i *bilaga 5* till betänkandet.

7.2 Om ägarstyrning i statligt ägda företag

Rapporten behandlar inledningsvis begreppet ”corporate governance” och grundläggande teori för företagsägande och ägarstyrning. Därefter görs en genomgång och analys av statens särskilda ställning som företagsägare och förekommande forskningsarbete inom detta område. I ett avslutande avsnitt redogörs för några olika teorier och analysmodeller som kan ge vägledning för en utveckling av ägarstyrningen och förvaltningen av de statligt ägda bolagen.

Ägarstyrning

En kort historik ges över utvecklingen av teoribildningen inom området företagsägande och styrning. Den amerikanska ”corporate governance”-modellen utvecklades på 1930-talet och avspeglade framväxten av allt större företag med allt fler inblandade ägare. Till en början låg fokus på företagets verkställande funktionerna, managementnivån. De 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.

Begreppet ”corporate governance” har inte någon allmänt entydig översättning till svenska, men används synonymt med begrepp som ägarstyrning, bolagsstyrning och ibland företagsstyrning. I rapporten används begreppet *ägarstyrning*, som då innefattar ägarens åtgärder och agerande avseende styrning, kontroll och påverkan över företaget.

Genomgången av tidigare och aktuell forskning visar att det inte finns någon entydig modell för ägarstyrning, menar författarna. Mycket av forskningen inom området rör institutioner och modeller i anglosaxiska länder, och framför allt amerikanska förhållanden, och är inte direkt överförbara eller relevanta för svenska förhållanden.

En slutsats i rapporten är dock att forskningen visar att ägarstyrningen och ägarens roll är betydelsefull för företagets prestationer och utveckling. Avgörande är vilken kompetens ägaren kan tillföra – här nämns affärskompetens och erfarenheter av komplicerade operativa och finansiella bedömningar – och vilken vision för företaget, här kallat ”ägaridè”, som ägaren tillför, och hur detta kommer till uttryck i handling.

Staten som ägare av företag

Modeller och forskning kring ägarstyrning har fokus på privata ägare och företag. Samtidigt är staten en betydande företagsägare i många länder. Rapporten lyfter fram några specifika förhållanden vad gäller staten som ägare av bolag.

Som den mest grundläggande skillnaden mellan en privat ägare och en statlig ägare framhålls att staten har andra instrument för att åstadkomma förändringar i samhället än att äga och driva företag. Staten kan påverka genom lagstiftning, genom att reglera marknader, annan styrning, genom att finansiera och kontrollera. Det faktum att staten uppträder i flera roller, har uppmärksammat behovet av att särskilja ägarrollen och förvaltningen från statens övriga uppgifter. Som ägare av aktiebolag måste staten följa samma regler som privata ägare.

Staten har en speciell roll och förutsättningar som företagsägare. Karakteristiskt är att staten kan ha bredare och mer långsiktiga intressen i sitt ägande. Statens uppgift är att bidra till att alla medborgares samlade välfärd ”maximeras” och fördelas på ett legitimt sätt. Staten kan också ha ett intresse av ett väl utvecklat näringsliv som bas för landets ekonomi. Detta ställer särskilda krav på statens

agerande som ägare. Staten kan härigenom ha en mer komplex målbild än en privat ägare. Vidare gäller att staten har ansvar för vissa samhällsviktiga funktioner.

Det finns också skillnader i förutsättningarna för styrningen av statligt ägda och privata företag. I styrningen av statligt ägda företag finns en mer komplex hierarki och flera nivåer mellan ägaren, som ytterst är medborgarna, och det enskilda företaget. Denna ”mellanhand” utgörs av riksdag, regering, departement och stats-tjänstemän, som sedan står i kontakt med företagets ordförande och ledning. Även om liknande hierarkier kan finnas också hos privata eller institutionella ägare är nivåerna fler i fråga om statligt ägda företag, framhåller författarna.

En ytterligare svårighet är att styrningen av statligt ägda bolag måste förena vad man kallar två olika ”aktörsrationaliteter”. Den politiska styrningen, baserade på medborgerligt uttryckta värderingar, ska möta ett företagsekonomiskt tänkande och kapitalrelaterade frågor och affärer. Det statliga företagsägandet är också förknippat med särskilda krav på öppenhet och transparens.

Bakgrund och motiv till statligt ägande

Statligt företagsägande har motiverats med att det för vissa verksamheter förelegat så kallade naturliga monopol, dvs. en marknads-situation med en producent vanligen i branscher med höga inträdes-kostnader eller kapitalkrav. Historiskt har detta gällt områden som infrastruktur, kraftförsörjning, telekommunikationer m.m. Den tek-niska utvecklingen kan med tiden förändra denna situation, så som t.ex. skett inom telekommunikationsområdet. Naturliga monopol kan således erodera och därför är en kontinuerlig omprövning av statens engagemang på denna grund vara befogad. I en del fall har staten med tiden ersatt monopolmodellen med direktiv, regleringar och särskild tillsyn.

Ett annat motiv till statligt företagande har varit förekomsten av s.k. externa effekter. Med detta avses en positiv eller negativ effekt från en handling (ett utbyte) som påverkar nyttan för en icke-direkt involverad aktör (”tredje man”). Förhållandet indikerar att privata företag saknar företagsekonomiska incitament att bedriva sådan verksamhet som inte självklart inom överskådlig tid kan omsättas i egna kommersiella fördelar, medan staten kan behöva an-lägga ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv. Det framhålls dock

att det finns andra alternativ för staten att korrigera sådana marknadsmisslyckanden, t.ex. genom reglering eller avgifter.

Ett närliggande motiv för statliga ingrepp är att säkra tillhandahållandet av vissa samhällsviktiga funktioner som det kan anses olämpligt eller alltför osäkert att överlämna till privata företag. Utöver grundläggande nationella behov som rör rikets försvar och allmän säkerhet och rättsväsende, finns enligt författarna även andra bredare medborgerliga uppdrag som kan gälla grundläggande infrastruktur, betalningssystem, kommunikationer eller folkhälsa. De medborgerliga uppdragen kan också gälla miljö- och naturresurser och kulturarvet i en nation.

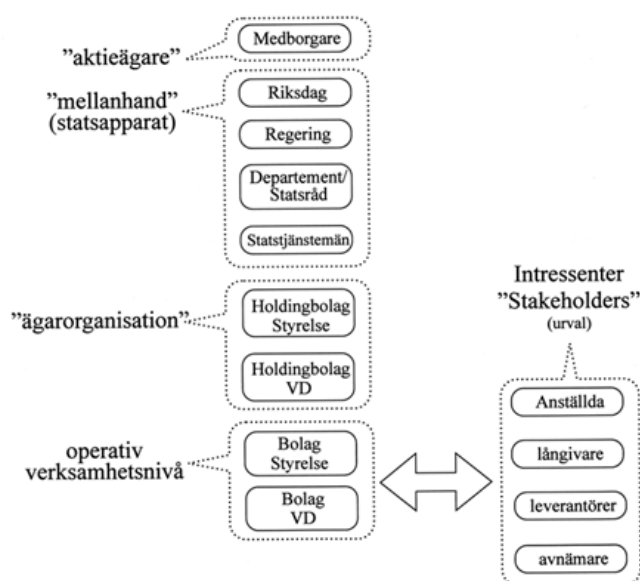
Slutligen finns, enligt författarna, också andra motiv eller bakgrund till att staten blir företagsägare. Ett exempel är de företag som bildats som följd av en om- eller avreglering inom ett område och en bolagisering av verksamhet som bedöms konkurrensutsatt.

Ägarstyrning och organisering

Rapporten diskuterar inledningsvis de formella ramarna för staten som företagsägare. De styrmedel som staten förfogar över är de samma som för privata ägare, dvs. bolagsordningen, som anger de långsiktiga villkoren och ramarna för bolagets verksamhet, ägardirektiv eller ägaranvisningar och tillsättning av styrelser i företagen. Viktigt är också den kapitalstruktur som bolaget utrustas med.

Med utgångspunkt i en generell modell för företagsstyrning diskuteras förutsättningarna för statens ägarstyrning. Specifikt för statligt ägda företag är som nämnts de många nivåerna mellan ägarna (medborgarna) och de enskilda företagen. Denna styrkedja illustreras i figuren nedan.

Figur 1 Den vertikala statliga ägarstyrningen (typfallet helägt bolag)



Enligt den styrmodell som presenteras behöver en ägare överväga hur och var påverkan ska ske i företaget: i det finansiella flödet eller i det operativa flödet. En ägare kan ha fokus i styrningen på i företagets finansiella resurser och flöde och överlämna den operativa styrningen i huvudsak till företagets styrelse. Omvänt kan ägaren ha fokus på företagets operativa flöde och det man i modellen kallar "värdekedjan". Ägaren behöver också ta ställning till på vilken nivå i styrkedjan som styrningen ska utövas och med vilka kompetenskrav. Sammantaget blir enligt denna modell valet av fokus i styrningen och behovet av specifik kompetens för denna styrning centrala faktorer i avgörandet av hur en ägarförvaltning ska utformas och organiseras.

Tillämpat på de statligt ägda bolagen i nuvarande förvaltningsorganisation skulle detta enligt analysen innebära följande:

- Bolag med samhällsuppdrag styrs i första hand i det operativa flödet, vilket fordrar den verksamhetskompetens som finns i fackdepartementen.

- Bolag med värdeutveckling som mål behöver i första hand styras i det finansiella flödet, vilket kräver kunskaper som i första hand finansdepartementet har.

Det framhålls samtidigt att styrningen av ett bolag kan kräva kompetens i båda flödena, t.ex. för ett bolag med samhällsuppdrag där också de ekonomiska frågorna är viktiga.

Rapporten diskuterar möjligheten att införa en särskild ägarorganisation mellan den beslutande nivån, "statsapparaten", och de operativa företagen. Ett holdingbolag som alternativ till den nuvarande förvaltningsorganisationen innebär att ägarfunktionen delegeras (ett steg) och att ägandet kan utövas av aktörer med annan hemvist och kompetens än i regeringen och departementen. För statens del innebär detta att ett formellt avstånd etableras emellan den politiska och den kommersiella rationaliteten.

En centralisering av ägarfunktionen i ett särskilt holdingbolag skulle enligt författarna möjliggöra rekryteringar till de exekutiva och verkställande positionerna på andra grunder än i dag sker när ägarstyrningen bedrivs i departementen. Härigenom skulle ytterligare ägarcompetenser kunna tillföras som gäller framför allt riskhanteringsförmåga, allmän affärsförmåga och affärskunnande samt en förståelse för vad som skapar uthålliga värdeskapande strukturer i företag. Ett holdingbolag med en sådan tillförd styrkompetens skulle möjliggöra för staten att agera som en mycket aktiv ägare i olika för de ägda företagen centrala frågor, menar författarna. Holdingbolagets styrelse blir samtidigt ägarföreträdare och det politiska systemet förväntas inte löpande överpröva besluten.

Rapporten avslutas med ett försök att illustrera de presenterade teorierna och modellerna i några praktiska överväganden kring grupperingar av olika statliga företag. Slutsatsen är att det inte finns något självklart "bästa" sätt att organisera det statliga företagsägandet. Som framgår av forskarnas inledande reservation i rapporten syftar rapporten i denna del inte till att presentera ett förslag till organiseringen av de statliga företagen, då detta skulle kräva större kunskap om bolagen och deras verksamhet. Ambitionen är enbart att åskådliggöra komplexiteten i frågeställningen och visa hur de presenterade teorierna och modellerna kan nyttjas som analyshjälpmedel.

7.3 Sammanfattning och iakttagelser

Sammantaget kan sägas att det inte finns någon särskild teori eller forskning utvecklad för styrningen av statligt eller offentligt ägda företag. Den teoretiska ram som har byggts upp utgår i första hand från förhållanden med privata ägare.

De modeller för ägarstyrning som finns kan vara värdefulla för utvecklingen av ägarstyrningen och en professionell förvaltning också av statligt ägda företag. Rapporten tar upp några modeller som kan vara vägledande för utformningen av styrningen.

Rapporten framhåller samtidigt att staten har särskilda egenskaper eller förhållanden som måste beaktas vid uppbyggnaden av en förvaltningsmodell. Staten har som ägare ofta bredare och mer sammansatta motiv och mål än en privat ägare. Staten har också bredare samhällsintressen och fler intressenter att ta hänsyn till. Det finns också flera nivåer och ett större avstånd mellan ägarna, som ytterst är medborgarna, och bolagen i den statliga företagsvärlden. Dessa faktorer gör statligt företagande mer komplext. Samtidigt gäller att staten har andra instrument för att påverka samhället. Ett alternativ till att bilda eller driva företag är att genom lagar reglera olika områden och genom ekonomiska styrmedel påverka ekonomin och samhällets utveckling.

I den modell för ägarstyrning som presenteras framhålls vikten av att som ägare ta ställning till var fokus i styrningen av ett bolag läggs: den operativa verksamheten eller det finansiella flödet. Detta blir också avgörande för vilken kompetens som behövs i styrningen.

8 Verksamhetsformer i staten

8.1 Inledning

I detta kapitel redovisas utgångspunkter och alternativ för val av verksamhetsform för statlig verksamhet. Vidare redovisas en kartläggning som gjorts inom ramen för utredaren av alternativa verksamhetsformer för förvaltning av statens ägande av bolag.

8.2 Statlig förvaltning och verksamhetsformer

8.2.1 Grundläggande utgångspunkter

Regeringsformen föreskriver att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen.¹

För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De statliga förvaltningsmyndigheterna som lyder under regeringen har till uppgift att genomföra eller verkställa regeringens politik. Det finns också myndighet som lyder under riksdagen. Dessa är Riksbanken, Riksrevisionen och Justitieombudsmannen.

Regeringens och myndigheternas verksamhet ska genomföras på ett sätt som tillgodoser kraven på offentlighet och insyn, och som ytterst avspeglar att regerings makt och befogenheter vilar på riksdagens och folkets mandat. Riksdagen ska därför ha goda möjligheter att granska regeringens styre av landet och få insyn i hur olika ärenden hanterats.

Regeringen ska årligen lämna en resultatredovisning till riksdagen. Detta görs i budgetpropositionen i samband med redovisning av förslag till anslag på statsbudgeten. Riksrevisionen, är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs i staten. Riksrevisionen utför årlig revision av den

¹ Jfr 1 kap. 1, 4 och 6 §§ regeringsformen

statliga förvaltningen och myndigheterna och har även möjlighet att genomföra särskilda granskningar av olika verksamheter i staten, s.k. effektivitetsrevision. Genom konstitutionsutskottet kan riksdagen granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

8.2.2 Förvaltningsmyndigheter under regeringen

En grundläggande princip i förvaltningspolitiken är att statlig verksamhet i huvudsak bör bedrivas i myndighetsform, dvs. av statliga förvaltningsmyndigheter. Denna grundsyn som senast redovisades i den senaste förvaltningspolitiska propositionen 2010 har legat fast även i tidigare förvaltningspolitiska utredningar och propositioner.

Myndighetsformen tillgodoser kraven på offentlighet och insyn och på tydliga ansvarskedjor. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten bidrar till öppenhet och insyn i förvaltningen. Myndighetsformen ger en tydlig ansvarskedja genom att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen som i sin tur ansvarar inför riksdagen. Den bidrar till rättssäkerhet genom att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas.²

Det framhålls att myndighetsformen är flexibel och ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till olika förutsättningar för statlig verksamhet. Myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om hur de egna uppgifterna ska lösas är en viktig komponent i den svenska förvaltningen. Andra fördelar är att regeringen kan göra ändringar i en myndighets uppgifter.

Regeringens styrning av myndigheter

En statlig förvaltningsmyndighet är en del av staten och statsförvaltningen. Statliga myndigheter under regeringen har rollen att verkställa regeringens politik. De kan även ha stödjande eller stabsliknande uppgifter eller ansvara för utredningar eller utvärderingar inom olika områden.

² Prop. 2009/10: 175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315, som bl.a. behandlade Förvaltningskommitténs förslag (SOU 2008:118).

Regeringen styr myndigheternas uppdrag och uppgifter genom myndighetens instruktion, andra förordningar som rör myndighetens verksamhet samt genom årliga regleringsbrev. Härutöver kan information och dialog ske genom löpande kontakter. Generella regler för myndigheternas verksamhet finns i myndighetsförordningen och andra förordningar.³

Regeringen styr myndigheterna genom regeringsbeslut. Regeringen styr alltid som kollektiv genom beslut på regeringssammanträde. Samordning inför regeringsbeslut sker genom gemensam beredning mellan berörda departement. Löpande kontakter och dialog med myndigheterna sker dock i första hand genom företrädare för ansvarigt departement.

I några fall gäller inte förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt mot regeringen. Det gäller i enskilda ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun, eller när det gäller tillämpning av lag.

Styrningen av myndigheter hade tidigare inriktning på en relativt detaljerad mål- och resultatstyrning. Sedan 2007 har en utveckling av styrningen skett mot en ökad grad av strategisk styrning. Styrningen av myndigheterna ska inriktas på verksamhetens resultat och ett medborgarperspektiv och allmänt syfta till att skapa goda förutsättningar och ramar för verksamhetens utförande. Myndigheten ska som regel ha stor frihet i verkställandet av de uppgifter och mål som angivits. Regeringen ska dock kunna differentiera styrningen och avgöra i med vilken detaljgrad den vill styra olika verksamheter.⁴

Myndighetens ledning och ansvar

Det finns tre ledningsformer för en myndighet:

- en myndighetschef (enrådighetsmyndighet)
- en styrelse (styrelsemyndighet)
- en nämnd (nämndmyndighet).

Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning. Ledamöter i styrelser, nämnder och

³ Myndighetsförordningen (2007:515)

⁴ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315 (avsnitt 12.1). Se även www.regeringen.se.

insynsråd utses av regeringen för en bestämd tid. Regeringen utser även ordförande i styrelser och nämnder.

Myndighetens chef, som benämns generaldirektör, anställs av regeringen. Myndighetens ledning ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

8.2.3 Affärsverk

Även affärsverken är som nämnts tidigare statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Detta innebär att verken är delar av den juridiskt sammanhållna statliga verksamheten. Verken äger således inte själva några tillgångar utan förvaltar endast statens tillgångar. Detta gäller också aktierna i eventuella dotterbolag.

Den väsentligaste skillnaden mellan ett affärsverk och en traditionell myndighet är att affärsverket förutsätts vara självfinansierat och dessutom leverera in delar av ett eventuellt överskott till statskassan.⁵

Affärsverksformen har sitt ursprung i 1911 års budgetreform. I samband med denna reform blev bland andra Televerket, Postverket, Statens Järnvägar och Domänverket affärsverk. Det slogs i beslutet fast att affärsverken skulle betraktas som självbärande affärsdrivande enheter. Affärsverkens omsättning skulle därför inte redovisas över statsbudgeten. Redovisningen skulle endast avse överskott som skulle inlevereras till statskassan eller underskott som fortsatt skulle belasta verken. Den grundläggande tanken bakom reformen var att ge de aktuella myndigheterna en förvaltningsform som medgav att staten skulle kunna driva dessa verksamheter på mer affärsmässiga grunder.

Riksdagen beslutade 1991 att inriktningen för affärsverken skulle vara en omvandling till aktiebolag. Det främsta argumentet för detta var att affärsverken befann sig på alltmer internationaliserade marknader med ökat inslag av konkurrens. Andra argument var att aktiebolagsformen var mer internationellt spridd och skulle främja samarbete. Den ansågs också stödja en effektivare ägarroll och genom friare former för lönesättning attrahera mer kompetent personal i verksamheten.

⁵ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Under 1990- och 2000-talet genomfördes bolagiseringar av flera affärsverk. Domänverket bolagiserades 1991, Försvarets fabriksverk ombildades 1991 till Celsius AB. Statens vattenfallsstyrelse delades upp och blev 1992 ombildat till Vattenfall AB och affärsverket Svenska kraftnät, med ansvar för infrastrukturen. Televerket ombildas 1993 till ett helägt aktiebolag Telia AB, som sedan börsintroducerades. Posten AB bildades 1994. Affärsverket Statens Järnvägar delades upp på tre olika bolag för persontrafik, godstrafik samt fastigheter och underhåll. Några av de aktiebolag som bildades ägs fortfarande till i sin helhet av staten, t.ex. Vattenfall AB, SJ AB, Green Cargo AB, medan ägandet i andra bolag breddats. Under senare år har bolagiseringar skett av bl.a. delar av Luftfartsverket.

Efter de bolagiseringar som genomfördes finns i dag sammanlagt fyra affärsverk. Dessa är Sjöfartsverket, Affärsverket Statens Järnvägar⁶, Luftfartsverket och Affärsverket Svenska kraftnät.

Affärsverksformen är mindre vanlig som samlande begrepp för en alternativ myndighetsform i dag. I stället har det blivit vanligare att, med utgångspunkt i generella regler, för varje myndighet utforma de specifika villkor och regler som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas ändamålsenligt och effektivt.

8.3 Privaträttsliga verksamhetsformer

Även om myndighetsformen sålunda är norm kan det ibland kan vara motiverat att låta en statlig uppgift utföras i privaträttslig verksamhetsform.

I den senaste förvaltningspolitiska propositionen anfördes att detta kan vara aktuellt när behovet av flexibilitet och effektivitet inte på ett bra sätt kan tillgodoses i myndighetsformen.⁷ Som huvudprincip anges att man här bör skilja mellan å ena sidan styrande och policyinriktade uppgifter och å andra sidan ett operativt genomförande av tjänster som faller inom det allmännas ansvar. I det förra fallet bör myndighetsformen alltid vara huvudregel. När det gäller operativt genomförande kan det oftare vara påkallat att sådana uppgifter utförs av enskilda. På detta sätt tillvaratas på bästa sätt de särdrag som kännetecknar myndigheter och privaträttsliga organ.

⁶ I samband med att SJ bolagiserades tog affärsverket Statens Järnvägar över avvecklingen av viss verksamhet inklusive leasing åtaganden.

⁷ Prop. 2009/10:175, avsnitt 12.5.

En annan verksamhetsform än myndighetsformen ska också kunna väljas om den bedöms mer ändamålsenlig och bättre bidrar till att den aktuella lösningen. I fråga om konkurrensutsatt verksamhet har vidare gällt att bolagsformen bör väljas. Verksamhetens karaktär bör vara avgörande för organisationsform, anføres det i propositionen. Konsekvenser av valet av organisationsform ska dock bedömas så att statsmakterna inte avhänder sig möjligheter till styrning, insyn och kontroll.

8.3.1 Aktiebolag

Ett aktiebolag är en självständig juridisk person både i ekonomiskt och organisatoriskt hänseende. Aktiebolagslagen (2005:551) innehåller grundläggande regler om bolagets organisation, beslutsformer, ansvarsfördelning, insyn och kontroll.

Utöver aktiebolagslagen finns regler för noterade bolagen i Svensk kod för bolagsstyrning (Koden). Koden anger en norm för god bolagsstyrning på en mer utförlig nivå än aktiebolagslagen. Koden bygger på principen följ eller förklara, vilket innebär att ett bolag inte måste följa varje regel i koden. Om bolaget finner att en viss regel inte passar med hänsyn till bolagets särskilda omständigheter kan det välja en annan lösning än den koden anvisar förutsatt att bolaget tydligt redovisar detta. Enligt Statens ägarpolicy ska statligt majoritetsägda bolag tillämpa Kodens bestämmelser, med vissa i policyn angivna avvikelser. I övriga delägda bolag verkar staten för att Koden tillämpas. För bolag som är noterade på börs, eller ger ut noterade obligationer, gäller börsregler och internationella redovisningsregler (IFRS).

Statligt ägda bolag lyder under samma lagar som privatägda bolag. Detta gäller främst aktiebolagslagen men även andra regler för bolagens verksamhet som finns i årsredovisnings-, konkurrens-, bokförings- och insiderlagstiftningen. Statligt ägda bolag kan vidare i likhet med privatägda bolag också lyda under särskild sektorslagstiftning inom olika områden. För statliga bolag gäller samma regler om lagstadgad revision som för andra bolag. Därutöver har att Riksrevisionen har rätt att utse revisorer i statligt ägda bolag.

Aktiebolagets beslutsorgan

Aktieägaren utövar sin beslutanderätt genom bolagsstämman, som är det högsta beslutsorganet i ett aktiebolag. Detta gäller även helägda bolag. Bolagsstämman kan i princip fatta beslut i alla frågor som rör aktiebolaget. De beslut som bolagsstämman fattar verkställs sedan av styrelsen eller verkställande direktör. Bolagsstämman själv har inte någon verkställande funktion.

Riksdagsledamöter har rätt att närvara vid bolagsstämmor i de bolag där staten äger minst 50 procent av aktierna, under förutsättning att bolaget eller ett rörelsedrivande dotterbolag har fler än 50 anställda. I de statligt ägda bolagen kan även allmänheten bjudas in att närvara.⁸

Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltning, med vilket avses alla beslut och åtgärder i bolaget. Styrelsen har även ett kontrollansvar som innebär att styrelsen fortlöpande ska bedöma bolagets ekonomiska situation.

Styrelsens ordförande väljs av bolagsstämman.⁹ En särskild uppgift som åligger styrelseordföranden i statligt ägda bolag är det så kallade samordningsansvaret. Styrelsen ska genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Detta regleras i statligt ägda bolag vanligen i styrelsernas arbetsordningen.

Styrelsen utser, och entledigar, en verkställande direktör i bolaget, som ansvarar för den löpande förvaltningen.

Varje ledamot av styrelsen för ett aktiebolag har ett långtgående personligt ansvar för skötseln av bolaget. Utöver att, åtminstone formellt, kunna entledigas på kort varsel när som helst under mandatperioden (se nedan) kan en styrelseledamot ställas till ansvar för skadestånd till aktieägarna vid bristande omsorg i fullgörandet av uppdraget på grund av uppsåt eller oaktsamhet.

⁸ Prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147

⁹ Enligt aktiebolagslagen väljs styrelsens ordförande av styrelsen såvida inte annat anges i bolagsordningen. Enligt Svensk kod för bolagsstyrning ska i börsnoterade bolag styrelseordförande väljas av bolagsstämma. Eftersom av statens majoritetsägda bolag ska tillämpa koden innebär det i praktiken att styrelseordförande i dessa bolag väljs på bolagsstämma.

Styrning av aktiebolag

Ägarna av ett aktiebolag har full bestämmanderätt över bolaget och har flera olika instrument för att styra bolaget.

Bolagsordningen är bolagets grundförfattning och ska innehålla ramarna för bolaget och dess verksamhet. I bolagsordningens ändamålsparagraf anges syftet med bolagets verksamhet samt en beskrivning av föremålet för bolagets verksamhet. Om syftet med bolagets verksamhet inte är att bereda aktieägarna vinst ska detta anges i bolagsordningen. Av bolagsordningen kan dock även andra mål än vinst finnas angivna. Bolagsordningen beslutas på bolagets bolagsstämma.

Vid bolagsstämman kan särskilda anvisningar från ägaren till styrelsen beslutas, vilka styrelsen är skyldig att följa. Sådan ägarinstruktioner, ägaranvisningar eller ägardirektiv bör dock inte vara av sådan omfattning att styrelsen förlorar sin ställning som ansvarig för bolagets förvaltning, eftersom det skulle strida mot den grundläggande funktionsfördelningen i bolaget enligt aktiebolagslagen.

På bolagsstämma tillsätter ägarna styrelse för bolaget. Styrelsens mandattid är enligt Koden ett år, vilket innebär att samtliga styrelseposter normalt är tillgängliga för omval vid varje årsstämma. Därmed kan ägarna när som helst och med kort varsel kalla till extra bolagsstämma och byta ut hela styrelsen utan krav på närmare motivering.

Därutöver kan särskilt ägaren till ett helägt bolag genom informell dialog med styrelsen, främst genom dess ordförande, förlöpande ge sin uppfattning om bolagets utveckling till känna. Styrelsen för ett svenskt aktiebolag är ägarnas instrument för att sköta bolaget för ägarnas räkning. Den är därför både juridiskt och moraliskt starkt förpliktad att efter bästa förmåga tillgodose ägarnas mer eller mindre uttalade intresse.

Ur styrningssynpunkt är även frågor om bolagets kapitalstruktur och finansiering viktiga. Ett statligt bolag med hög andel eget kapital och stor finansiell flexibilitet att finansiera sin verksamhet genom att ianspråkta vinster/utdelningar och uppta lån, har större egen självständighet än ett bolag som av ägaren beläggs med restriktioner i finansieringen av verksamheten.

8.3.2 Stiftelser

En stiftelse bildas genom att någon (stiftaren) avsätter pengar eller annan form av egendom till ett specifikt ändamål. I stiftelselagen ges följande definition:¹⁰

”En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.”

Stiftelsebildningen sker vanligen genom att stiftaren upprättar ett stiftelseförordnande som anger stiftelsens ändamål, namn samt instruktioner för förvaltningen. Det finns även andra former för stiftelsebildning.

En stiftelse kan förvaltas genom egen förvaltning eller anknuten förvaltning. Egen förvaltning innebär att en eller flera fysiska personer har åtagit sig att ansvara för förvaltningen. De utgör därmed stiftelsens styrelse och ansvarar för stiftelsens förvaltning. Anknuten förvaltning innebär att ansvaret för stiftelsens förvaltning ligger på en annan juridisk person, till exempel en bank.

En stiftelse är en egen juridisk person och har egen rättskapacitet. En statligt bildad stiftelse är således inte en del av den juridiska personen staten. En stiftelse har ingen ägare utan styrs av stiftelseförordnandet och dess stadgar. Stiftelser används främst för att skydda eller avskilja medel för ett visst syfte. Avsikten är vidare att förvaltningen på detta sätt ska vara varaktig, med vilket avses minst 5–6 år.

Staten har haft en restriktiv inställning till att använda stiftelseformen för statlig verksamhet. Som verksamhetsform är stiftelseformen ofta inte lämplig för en aktiv styrning av verksamheten. Möjligheten till insyn är begränsade och för de flesta stiftelser gäller heller inte offentlighetsprincipen. De stiftelser som staten bildat ger dock större utrymme för styrning och kontroll, eftersom staten som stiftare har möjlighet att reglera sådana krav. I en kartläggning av stiftelser som Riksrevision genomförde 2008 konstaterades att det fanns cirka 145 stiftelser som bildats av staten ensam eller tillsammans med andra offentliga eller privata företag och organisationer. I rapporten riktades kritik mot regeringens styrning, uppföljning och insyn i de statligt bildade stiftelserna.¹¹

¹⁰ Stiftelselag (1994:1220).

¹¹ Statligt bildade stiftelser, RiR 2008:7.

8.4 Alternativa verksamhetsformer för förvaltning av statens ägande av bolag

8.4.1 Inledning

I följande avsnitt redovisas en genomgång av alternativa verksamhetsformer för förvaltningen av statens ägande av bolag.

En grundläggande fråga som kan ställas i detta sammanhang är vilka uppgifter som skulle kunna komma i fråga för en delegering till ett förvaltande organ eller organisation utanför regeringen och Regeringskansliet. Det handlar också om vilket mandat och befogenheter som överlämnas till det förvaltande organet och vilken styrning som regeringen kan och behöver utföra av verksamheten. Övergripande kan sägas att staten, och i verkställande funktion regeringen, kan välja att till ett förvaltande organ delegera verkställandet och genomförandet av den ägarstyrning som man vill utöva mot bolagen, dvs. i huvudsak operativa uppgifter. Man kan också välja att gå ett steg längre och även delegera eller överlåta vissa beslutsbefogenheter som rör ägarstyrningen av bolagen.

8.4.2 Jämförelse mellan olika verksamhetsformer för förvaltning

Utredaren har låtit undersöka och värdera några olika verksamhetsformer som skulle kunna vara aktuella för en förvaltning av statens ägande av bolag. En kartläggning har skett av följande verksamhetsformer: myndighet, affärsverk, aktiebolag, fond och stiftelse. Genomförandet och resultaten av kartläggningen samt bedömningar i rapporten sammanfattas i det följande.¹²

Bedömningen i kartläggningen av de alternativa verksamhetsformerna har skett med utgångspunkt i de särskilda aspekter som framgår av utredarens direktiv (s. 8–9). Dessa kriterier är följande:

- regeringens möjligheter till och utövande av styrning och kontroll över både förvaltningsorganisationen och de förvaltade bolagen,
- ansvarsfördelningen mellan olika organ och gränssnitten mellan dem,
- möjligheter till insyn i såväl företagen som förvaltningen,

¹² Kartläggningen genomfördes av SANN & Partners, se bilaga 2.

- ansvarsfördelningen mellan regering och riksdag beträffande ägarstyrningen,
- statens möjligheter till granskning och utvärdering av såväl de förvaltade bolagen som förvaltningen,
- beslutsprocess för kapitalisering och finansiering av de förvaltade bolagen, innefattande förutsättningar för att skapa en effektiv kapitalstruktur i bolagen,
- beslutsprocess för utdelning av medel från bolagen,
- hantering av särskilt beslutade samhällsuppdrag.

Även andra bedömningskriterier som bedömts vara relevanta för en helhetsbedömning i förhållande till utredarens uppdrag har beaktats i kartläggningen. Dessa gäller möjligheter till företagsekonomisk effektivitet i förvaltningen och god värdeutveckling, möjligheten till ansvarsutkrävande och förmågan att attrahera rätt kompetens till förvaltningen.

Regeringskansliet

En fortsatt förvaltning i Regeringskansliet, som formellt är en myndighet under regeringen, har enligt rapporten fördelen att (ägarens) regeringens styrning snabbt kan verkställas av den förvaltande organisationen och tjänstemännen i Regeringskansliet. Möjligheterna till insyn i bolagen är goda. Förvaltningen har fördelen av att ha tillgång till information och kompetens i departementen. Nackdelen är att ansvarsfördelningen mellan beslutande och verkställande organ inte alltid är tydlig. Det faktum att förvaltningen hanteras i ett beredningsorgan till regeringen bedöms kunna försvåra transparens och insyn i förvaltningen. Som en nackdel framhålls resursfrågan och problemet att kunna rekrytera och behålla rätt kompetens i organisationen.

Myndighet

En fristående myndighet under regeringen är den vanliga verksamhetsformen för delegering av verkställande uppgifter inom den statliga förvaltningen. Fördelar med myndighetsformen är att den ger regeringen, och även riksdagen, goda möjligheter till styrning

och kontroll och till granskning och insyn i såväl förvaltningen som i de enskilda bolagen. Den bedöms också bidra till en tydligare ansvarsfördelning mellan politisk och verkställande nivå och stödja en renodling av Regeringskansliet.

Samtidigt är myndighetsformen en mindre etablerad verksamhetsform för en förvaltning av aktiebolag. Det kan finnas hinder, bl.a. ekonomiska restriktioner, för att kunna attrahera rätt kompetens och erfarenhet till styrelse, ledning och förvaltningsorganisation. Det framhålls också att en förvaltning i en extern myndighet ställer högre krav på regeringens styrning och uppföljning jämfört med nuläget.

Affärsverk

En variant när det gäller myndighet är affärsverk. Ett affärsverk är formellt en statlig myndighet men har andra regler för den ekonomiska redovisningen, vilket innebär att verksamheten redovisas separat från statsbudgeten. Affärsverksformen användes tidigare för flera statliga företagsverksamheter, till exempel inom infrastruktur och energiområdet, men har successivt fasats ut bl.a. genom att verksamheterna bolagiserats. I dag används affärsverksformen för ett begränsat antal statliga verksamheter.

Aktiebolag

Aktiebolagsformen har fördelen att vara den etablerade formen för förvaltning av bolag hos privata ägare. En fördel kan också vara att man skulle få samma associationsform som de bolag som ska förvaltas. En förvaltning i aktiebolagsformen ger därför goda förutsättningar för att attrahera rätt kompetens till bolagets styrelse, ledning och förvaltningsorganisation bl.a. genom att ha friare ekonomiska ramar. Aktiebolagsformen bedöms liksom myndighet medge en tydlig roll- och ansvarsfördelning och stödja en renodling av Regeringskansliet. Den bedöms också ge goda möjligheter till styrning, kontroll och insyn.

Det framhålls dock att ett aktiebolag ställer andra krav på ägarens, dvs. i första hand regeringens, styrning. Regeringen kan inte styra förvaltningen direkt genom regeringsbeslut utan måste verka inom de ramar för ägarstyrning som aktiebolagslagen ger,

dvs. bolagsordning, ägardirektiv och andra dokument som fastställs på bolagsstämman. Ägaren måste därför vara tydligare med uppdrag och mål och ”tänka efter före”.

*Stiftelse eller fond*¹³

Fond och stiftelse är mindre vanliga förvaltningsformer, där relativt begränsad erfarenhet eller ”best practice” finns. Stiftelseformen är inte avsedd för aktiv näringsdrivande verksamhet utan är statisk form av förvaltning. Även fond är en ovanlig verksamhetsform för näringsdrivande verksamhet. De styrkor som framhålls med dessa alternativ är självständigheten, som stöder en renodling av ansvar och roller i likhet med aktiebolag. Nackdelarna är att möjligheterna att utöva ägarinflytande och kunna påverka förvaltningen är mer begränsade.

8.5 Myndighet eller bolag – en närmare jämförelse

Utvärderingen av de olika verksamhetsformerna visar att huvudalternativen till den nuvarande förvaltningsorganisationen i Regeringskansliet är en förvaltning i en fristående myndighet eller i aktiebolagsform. Dessa två alternativa verksamhetsformer för en förvaltning kan bedömas ge de rätta förutsättningarna för en aktiv, ansvarsfull och professionell förvaltning med goda möjligheter till styrning, insyn och kontroll. Båda alternativen skulle bidra till tydliga roll- och ansvarsförhållanden och ge goda möjligheter till granskning och ansvarsutkrävande. I följande avsnitt görs en närmare jämförelse mellan dessa båda alternativa verksamhetsformer med utgångspunkt i de aspekter som enligt utredningsdirektiven ska belysas.

8.5.1 Modell med förvaltning i myndighet

Som utgångspunkt gäller att myndigheten har uppgiften att sköta förvaltningen av de statliga bolagen på uppdrag av regeringen. Med detta avses de mer operativa uppgifterna i utövandet av statens

¹³ Eftersom fond inte är en särskild associationsform utan ofta är stiftelser behandlas stiftelse och fond samlat i denna redovisning.

ägarstyrning av bolagen inom de ramar som riksdag och regering har angivit.

Med huvudansvaret för den operativa ägarstyrningen av bolagen bör myndigheten kunna utse styrelser i bolagen - i vissa fall efter samråd med regeringen. Myndigheten har också rollen att företräda ägaren i kontakterna med bolagen.

Myndighetens närmare uppgifter härutöver blir:

- stödja och säkerställa genomförandet av ägarens styrning med ledning i de riktlinjer som regeringen ger för förvaltningen,
- följa, övervaka och analysera bolagens verksamhet, utveckling och resultat,
- vara kontaktyta mot bolagen, ansvara för löpande kontakter och,
- hålla regelbundna möten med bolagen för avstämning och lägesrapportering och planering med bolagens styrelseordförande,
- rapportera resultat av förvaltningen, bolagens utveckling och bedömningar till regeringen.

Myndigheten kan ledas av en generaldirektör eller av en styrelse och generaldirektör. Fördelen med en styrelse är den kan tillföra en bredare kompetens till ledningen av verksamheten. En styrelse för en myndighet har dock en något annorlunda ställning eller funktion än en styrelse i bolag. Löpande kontakter går i huvudsak genom generaldirektören.

En myndighet finansieras som regel genom anslag på statsbudgeten som beslutas av riksdagen eller genom avgifter.

En myndighet lyder under reglerna för offentlighet och sekretess samt lagen om offentlig upphandling. Det finns dock möjlighet att med stöd i lagen skydda affärssekretess om detta bedöms nödvändigt.

Genom att myndigheten lyder under regeringen skulle den också kunna anlitas av regeringen för en stabsliknande funktion och uppgifter som att göra analyser och förbereda underlag i strategiska frågor som rör statens ägande.

Alternativ för en myndighet

En förvaltning i myndighetsform kan ske inom ramen för en befintlig myndighets verksamhet eller innebära att en ny myndighet inrättas för ändamålet. Om en befintlig myndighet ska användas behöver antalet bolag som förvaltas sannolikt avgränsas i antal och till myndighetens kompetens- och sektorsuppgifter.

En myndighet kan ges olika frihetsgrader. För en förvaltning av statens ägande av bolag skulle en modell liknande affärsverk kunna vara lämplig genom att ge större ekonomisk frihet eller självständighet.

Nuvarande förvaltningsorganisation i departementen innebär också en förvaltning i myndighetsform, eftersom Regeringskansliet är en myndighet under regeringen. Styrformer och ledningsformer är dock delvis annorlunda än i andra myndigheter som är underställda regeringen. Regeringskansliet styrs i likhet med andra myndigheter av en instruktion som anger grundläggande uppgifter som beslutas av regeringen. Däremot ska inte myndighetsförordningen (2007:515) tillämpas av Regeringskansliet.¹⁴ Ledningsformerna är också annorlunda. Myndigheten Regeringskansliet leds av statsministern som också leder regeringens arbete. Det finns också skillnader genom att en förvaltning i Regeringskansliet inte omfattas av samma krav på rapportering som andra myndigheter.

Beskrivning av aspekter enligt direktiven

– Regeringens möjligheter till och utövande av styrning och kontroll

Regeringen beslutar om den förvaltande myndighetens grundläggande uppdrag och uppgifter genom bestämmelser i myndighetens instruktion. I instruktionen regleras även myndighetens ledningsformer, dvs. om myndigheten ska ledas av en generaldirektör eller ha en styrelse, som ansvarar för verksamheten gentemot regeringen. Vissa grundläggande regler eller riktlinjer för förvaltningen kan vara lämpliga att reglera i en särskild förordning. Den årliga styrningen sker genom regleringsbrevet som beslutas för varje budgetår. I regleringsbrevet anges mål, återrapporteringskrav och de finansiella ramarna och villkoren för myndighetens

¹⁴ Jfr 1 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

verksamhet. Kontroll sker genom uppföljning av myndighetens rapportering.

Inrättandet av en myndighet som operativt ägarorgan innebär att regeringen delegerar den löpande styrningen och kontrollen av de förvaltade bolagen till den förvaltande myndigheten. Regeringen kan dock i myndighetsmodellen avgöra hur långt den vill gå i delegeringen av mandat och uppgifter. Regeringen kan även fortsättningsvis vilja ansvara för styrningen av vissa bolag eller ha insyn i styrelsetillsättningen i vissa bolagsstyrelser, till exempel i fråga om styrelseordförande. Oavsett grad av delegering bör regeringen vinnlägga sig om att finna lämpliga former för rapportering från myndigheten. Det behöver också utformas riktlinjer som anger i vilka frågor som myndigheten ska samråda med regeringen.

– *Ansvarsfördelningen mellan olika organ*

En tydlig gränsdragning mellan regeringen och den verkställande nivån, myndigheten, är en grundläggande förutsättning för att ordningen med ett förvaltande organ ska fungera.

Som principiell utgångspunkt bör gälla att regeringen som företrädare för ägaren anger övergripande mål och inriktning för ägarstyrningen medan den förvaltande myndigheten får ansvaret för att verkställa denna styrning. För myndighetens ledning och verksamhet ansvarar generaldirektören. Om myndigheten har styrelse har generaldirektören i huvudsak verkställande ansvar.

I relationen till de förvaltade bolagen bör den förvaltande myndigheten kunna agera som företrädare för ägaren i kontakterna med bolagen. Detta kan innefatta att verkställa och övervaka genomförandet av ägarens styrning, ansvara för de löpande kontakterna med bolagen, hålla möten med bolagens styrelse för uppföljning och resultatredovisning och även medverka och vara stöd i planeringen av bolagens strategiska utveckling. Myndigheten kan vidare få mandat att ansvara för styrelsenominering och även utse styrelser i vissa bolag. Det behöver tydligt regleras vilka uppgifter som myndigheten ansvarar för och i vilka frågor som regeringen beslutar eller där samråd krävs. En sådan reglering kan ske i förordningsform.

Inrättandet av en förvaltande myndighet bedöms inte inkräkta på styrelsernas roll och ansvar i de förvaltade bolagen eller på annat sätt påverka bolagens verksamhet. En förändring av förvalt-

ningsorganisation kan dock ha ambitionen att stärka och utveckla förvaltningen och kontakterna med bolagen.

– Möjligheter till insyn i bolagen och förvaltningen

Regeringen är ytterst ansvarig för förvaltningen och behöver ha god insyn och kontroll över hur den förvaltande myndighetens verksamheten bedrivs och hur bolagen utvecklas. Regeringen behöver också tillgodose sitt behov av analyser och beslutsunderlag från myndigheten i mer långsiktiga och strategiska frågor som rör bolagen och det statliga ägandet som helhet.

Grundläggande krav på rapportering och underlag bör regleras i myndighetens instruktion eller i annan särskild förordning. Regeringen kan också i regleringsbrevet för ett enskilt år precisera krav på återrapportering och eventuella särskilda uppdrag.

Rapportering och underlag behöver följas upp genom regelbundna och strukturerade möten mellan företrädare för regeringen och den förvaltande myndigheten. En väl fungerande löpande dialog mellan regeringen och myndigheten är också viktigt för insyn och information. I övrigt gäller att myndigheten ska lämna årsredovisning, delårsrapport och annan rapportering till regeringen enligt gällande bestämmelser för statliga myndigheter.

När det gäller bolagens rapportering följer den gällande regler och påverkas inte av förändringen.

Riksdagens och framför allt allmänhetens insyn tillgodoses genom offentlighetsprincipen som gäller för statlig förvaltning.

– Ansvarsfördelningen mellan regering och riksdag i styrningen av det statliga ägandet

Inrättandet av en särskild myndighet som verkställande organ för regeringens styrning av bolagen innebär formellt sett ingen förändring i ansvarsfördelningen mellan regering och riksdag. Riksdagen är ytterst företrädaren för ägaren, dvs. medborgarna, och beslutar om det statliga ägandets omfattning (köp, sälj, kapitaltillskott m.m.) och de statliga bolagens övergripande uppdrag och verksamhet. Regeringen företräder ägaren och förvaltar bolagen på mandat av riksdagen.

Skillnaden är att regeringen delegerar verkställande uppgifter till en statlig myndighet. Regeringen är dock fortsatt ansvarig inför riksdagen för hur förvaltningen av bolagen sköts och de resultat som uppnås och har fortsatt skyldighet att rapportera verksamhetens resultat på lämpligt sätt för riksdagen. Detta bör kunna ske som i dag genom den årliga skrivelsen med verksamhetsberättelse om de statliga bolagen.

– *Statens möjligheter till granskning och utvärdering*

Möjligheterna till granskning kommer med en myndighet som förvaltande organ att vara desamma som i nuläget. Bolagens redovisning är föremål för bolagens revisorers granskning. För ägarföreträdaren är detta ett viktigt underlag i bedömningen av bolagen. För vissa bolag gäller att Riksrevisionen granskar årsredovisningarna. När det gäller den förvaltande myndigheten granskas årsredovisningen av Riksrevisionen inom ramen för den årliga revisionen. Riksrevisionen kan även företa s.k. effektivitetsrevision avseende förvaltningen. Riksrevisionen rapporterar till myndigheten och till regeringen och även till riksdagen.

Det bör kunna övervägas om särskilda utvärderingar av förvaltningsverksamheten bör genomföras som ett led i förändringen. Så sker exempelvis idag för förvaltningen av statsskulden och för AP-fondernas förvaltning av pensionsmedlen. En sådan utvärdering skulle kunna genomföras med en regelbundenhet om två till tre år och möjliggöra en grundligare värdering av förvaltningsverksamheten och av de prestationer och resultat som redovisas och även innehålla rekommendationer om möjliga förbättringar. Sådana utvärderingar skulle kunna genomföras med en regelbundenhet om två till tre år och ligga till grund för regeringens ställningstagande. Regeringen skulle kunna åläggas att redovisa utvärderingen i en skrivelse till riksdagen, som härigenom får underlag för att bedöma förvaltningens genomförande och resultat.

– *Beslutsprocess för kapitalisering och finansiering av bolagen*

När det gäller frågor om bolagens kapitalisering och behov av finansiering av investeringar kan i en modell med en förvaltande myndighet följande process gälla.

Förvaltningsmyndigheten identifierar behovet av förändringar i ett eller flera bolags kapitalstruktur eller finansiering inom ramen för de kontakter och planeringsmöten som hålls med bolagens företrädare, i första hand bolagens ordförande. Myndigheten analyserar frågan och utarbetar ett förslag som inlämnas till regeringen för beredning. Regeringen bereder frågan och tar i enlighet med gällande bestämmelser i budgetlagen upp frågan i budgetpropositionen för riksdagens beslut.

Mellan regering och riksdag skulle alltså nuvarande ordning och befogenheter fortsatt gälla. Skillnaden skulle kunna vara att en särskild myndighet skulle kunna ha mer resurser att göra analyser och ta fram bredare beslutsunderlag.

Om en fråga om t.ex. kapitaltillskott skulle vara brådskande behöver den naturligtvis, på samma sätt som i dag, hanteras skyndsamt i särskild ordning. Det skulle också kunna vara möjligt att låta den förvaltande myndigheten efter hand få ett bemyndigande att inom en bestämd ram hantera frågor om mindre kapitaltillskott eller finansieringsbehov. Motivet för detta kan vara att effektivisera eller snabba upp förvaltningen och avlasta regeringen frågor av mindre strategisk karaktär. Regeringen måste dock säkerställa att den får god information om sådana transaktioner. Detta behöver regleras i lag och närmare belopp kan beslutas årligen av riksdagen på förslag av regeringen i budgetpropositionen, vilket sedan anges i myndighetens regleringsbrev.

– Beslutsprocess för utdelning av medel från bolagen

Genom att regeringen fortfarande äger aktierna i bolagen tillfaller utdelningarna ägaren som i nuläget. Om myndigheten skulle ha mandat att hantera vissa kapitaltillskott i bolagen (jfr ovan) behöver en mindre del av bolagens utdelningar kunna disponeras för detta ändamål. Regler för detta kan anges i förordning och närmare (belopp) årligen i regleringsbrevet. Ett alternativ är att kapitaltillskott fortsatt finansieras över anslag på statsbudgeten.

– Hantering av särskilt beslutade samhällsuppdrag

En ordning med en myndighet som förvaltande organ av statliga bolag innebär inga svårigheter vad gäller styrning och uppföljning

av särskilda samhällsuppdrag som bolag kan ha. Detta är normalt uppgifter som handhas av offentliga myndigheter. I stöd för utveckling av styrning av särskilda samhällsuppdrag kan en myndighet vidare utnyttja de stabsfunktioner som finns i statsförvaltningen, t.ex. Ekonomistyrningsverket och Statskontoret. Härutöver finns vidare flera analysmyndigheter inom sektorer som trafik, arbetsmarknad, näringspolitik.

8.5.2 Modell med förvaltning i aktiebolag

Utgångspunkten för analysen är att aktiebolaget antas äga aktierna i de förvaltade bolagen och övertar rollen som ägare gentemot de förvaltade bolagen och ansvarar för den operativa ägarförvaltningen i enlighet med de ramar och riktlinjer som riksdag och regering beslutar.

Det är också möjligt att inrätta ett förvaltningsaktiebolag som *inte* äger aktierna i de förvaltade bolagen. Ett sådant alternativ beskrivs kort i ett separat avsnitt nedan.

Förvaltningsaktiebolaget ansvarar som ägare för kontakterna med de förvaltade bolagen. Det förvaltande aktiebolaget ska ha mandatet att tillsätta styrelser i bolagen - i vissa fall efter samråd med regeringen.

Aktiebolagets uppdrag och uppgifter skulle därutöver vara följande:

- stödja och säkerställa genomförandet av riksdagens och regeringens styrning med ledning av de riktlinjer som regeringen ger för förvaltningen,
- följa, övervaka och analysera de förvaltade bolagens verksamhet, utveckling och resultat,
- vara kontaktyta mot bolagen, ansvara för löpande kontakter och
- hålla regelbundna möten med de förvaltade bolagen för avstämning och lägesrapportering och planering med bolagens styrelseordförande,
- rapportera resultat av förvaltningen, bolagens utveckling och bedömningar till regeringen.

Ett aktiebolag har som framgått ovan en annan juridisk ställning än en myndighet. Formerna för styrning ser därför annorlunda ut än i alternativet med en myndighet som förvaltande organ. Ett aktiebolag styrs av beslut vid bolagsstämma och förvaltas på ägarens uppdrag av styrelsen, som har fullt ansvar för verksamheten enligt de ändamål som fastställts för bolaget. Detta kan ställa högre krav på regeringens framförhållning och långsiktighet i ägarstyrningen.

Samtidigt finns i statens ägarpolicy tydliga regler för hur styrningen av aktiebolag ska utövas i staten. Vidare gäller att staten som ensam ägare av förvaltningsbolaget har full möjlighet att styra bolaget genom att införa restriktioner för eller reglera omfattningen av aktiebolagets mandat och uppgifter. Regeringen kan, som företrädare för ägaren, besluta att behålla vissa delar av sin ägarstyrning av enskilda bolag, dvs. att regeringen ger ägaravisningar för vissa bolag, men i övrigt lämna över ägarstyrning och förvaltning till förvaltningsbolagets styrelse.

För det fall förvaltningsbolaget inte följer av riksdag och regering angivna principer och riktlinjer i sin förvaltning kan regeringen, i egenskap av företrädare för ägaren, ytterst utkräva ansvar genom att avsätta förvaltningsbolagets styrelse. En styrelseledamot i ett aktiebolag kan också drabbas av skadeståndsansvar enligt aktiebolagslagens (2005:551) bestämmelser¹⁵.

Om det förvaltande aktiebolaget ska äga aktierna i de bolag som förvaltas kommer aktierna överlåtas från staten till det förvaltande aktiebolaget. Om inget annat regleras, disponerar aktiebolaget i så fall bolagens utdelningar och andra inkomster från verksamheten. Det är också möjligt att staten fortsatt äger aktierna, och att de fortsatt i praktiskt hänseende förvaltas av Kammarkollegiet. Som framgick ovan antas i det följande att aktierna övergår till förvaltningsbolaget.

Ett förvaltningsbolag finansierar vanligen sin verksamhet från de förvaltade medlen. För ett statligt bolag finns även möjligheten att finansiera förvaltningskostnaderna genom anslag på statsbudgeten.

I framställningen i detta avsnitt refereras för enkelhetens skull till ett enda förvaltningsbolag. Möjligheten finns också att förvaltningsuppdraget fördelas på flera förvaltningsbolag.

¹⁵ Jfr 29 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551)

Managementbolag

Ett förvaltningsaktiebolag som inte äger aktierna i de bolag som ska förvaltas benämns vanligen ”managementbolag”. Ett sådant bolag skulle i stora delar ha samma operativa uppgifter som beskrivs ovan för ett förvaltningsbolag. Skillnaden är att bolaget inte i sig (i egenskap av aktieägare) har kapacitet att agera som ägare, utan gör detta på uppdrag av regeringen. Det skulle därför krävas ett särskilt bemyndigande från regeringen för att förvaltningsbolaget ska få företräda ägaren i arbetet med att utse styrelser i de förvaltade bolagen. Även i finansiella frågor begränsas förvaltningsbolagets befogenheter. Förvaltningsbolaget disponerar exempelvis inte utdelningar från bolagen utan särskilt medgivande från regeringen.

Beskrivning av aspekter enligt direktiven

– Regeringens möjligheter till och utövande av styrning och kontroll

Som företrädare för ägaren staten styr regeringen aktiebolagets uppdrag och mål genom bolagsordningen, som formellt fastställs på bolagsstämman. Bolagsordningen anger bolagets grundläggande uppdrag och verksamhetens syfte och andra grundläggande förutsättningar för bolagets verksamhet. Genom bestämmelser i bolagsordningen eller genom särskilda ägardirektiv, som även de ska fastställas vid bolagsstämman, kan regeringen precisera aktiebolagets uppgifter och ge riktlinjer för förvaltningen. I bolagsordningen regleras även bolagets ledningsformer, dvs. antal ledamöter i styrelsen m.m. Vissa grundläggande regler för aktiebolagets verksamhet kan behöva regleras i särskild ordning, vilket bör ske genom lagreglering för att bli bindande för bolaget.

Generellt kan sägas att aktiebolagsformen inte ger samma utrymme för direkt styrning från regeringens sida som myndighetsformen. Förvaltningsbolaget och dess styrelse har ett självständigt ansvar för genomförandet av verksamheten och står inte i ett formellt lydnadsförhållande till regeringen på samma sätt som en myndighet. Samtidigt har styrelsen att agera inom de ramar som staten som ägare angivit i bolagsordning och eventuella ägaravisningar. Det kan vidare regleras i vilka frågor som samråd ska ske med regeringen.

Inrättandet av ett särskilt aktiebolag med uppgift att äga och förvalta de förvaltade bolagens aktier innebär att regeringen inte längre har möjligheten att direkt styra och kontrollera de förvaltade bolagen. Regeringens styrning och kontroll måste i stället riktas mot det förvaltande aktiebolaget, som i sin tur ansvarar för att utöva och operationalisera denna styrning mot de enskilda bolagen. Regeringen måste därför säkerställa att de statliga bolagen har tydliga uppdrag och mål som utgångspunkter för förvaltningsbolagens förvaltning och ställa tydliga krav på vilken återrapportering som behövs. Om regeringen skulle vilja besluta om särskilda ägardirektiv för vissa av de förvaltade bolagen måste dessa gå via förvaltningsbolaget som i sin tur verkställer direktiven.

Regeringens styrning av förvaltningsbolagen måste ske inom de ramar för ägarstyrning som aktiebolagslagen anger. Detta förhållande ställer krav på en aktiv och informerad ägarstyrning men innebär i sak inte någon ny problematik. Som framgått har staten en omfattande bolagsportfölj och har utvecklat ett ramverk, Statens ägarpolicy, för hur staten som ägare av bolag ska utöva sin styrning och kontroll.

– Ansvarsfördelningen mellan olika organ

En tydlig gränsdragning mellan regeringen och den verkställande nivån, förvaltningsbolaget, är en grundläggande förutsättning för att ordningen med ett förvaltande organ ska fungera. I relationen till de förvaltade bolagen ska det förvaltande organet kunna agera som företrädare för ägaren i kontakterna med bolagen. Det behöver tydligt regleras vilka uppgifter som förvaltningsorganet ansvarar för och i vilka frågor som regeringen beslutar eller där samråd krävs.

I fråga om ett aktiebolag som ansvarigt för förvaltningen, som också skulle kunna äga aktierna i de förvaltade bolagen, övergår det formella ägaransvaret till aktiebolaget och dess styrelse. Om regeringen ändå vill ha inflytande på förvaltningen i vissa delar krävs att detta regleras i särskild ordning genom till exempel särskilda ägardirektiv.

Aktiebolaget övertar rollen som företrädare för ägaren i kontakterna med de förvaltade bolagen. Detta innefattar att ansvara för genomförandet av ägarens styrning i enlighet med de riktlinjer som har angivits av riksdagen och regeringen, ansvara för de

löpande kontakterna med bolagen, hålla möten med bolagens styrelseordförande för uppföljning och resultatrapportering och även medverka i och vara stöd för bolagens strategiska utveckling. Bolaget bör vidare kunna ansvara för styrelsenomineringsarbetet och utse styrelserna i bolagen. Som framgick ovan behöver det tydligt regleras vilket mandat och vilka uppgifter som aktiebolaget har, dvs. i vilka frågor som bolagets styrelse får besluta och i vilka frågor som regeringen beslutar eller där samråd med regeringen krävs, något som normalt regleras i bolagsordningen.

Styrelsen i förvaltningsaktiebolaget ansvarar för att besluta om verkställandet av ägarstyrning av de förvaltade bolagen. Styrelsen ska följa verksamheten genom regelbunden rapportering och beredas möjlighet att behandla underlag om bolagens verksamhet och resultat. I styrelsens ansvar ingår också att vidta åtgärder om bolagens utveckling avviker från de mål som fastställts. Styrelseordförandens roll är att leda arbetet i styrelsen och ansvara för att styrelsens beslut verkställs i bolaget. Ordförande ansvarar också för kontakterna med ägaren, dvs. regeringen och vid behov även information till riksdagen.

Förändringen med ett förvaltande organ utanför Regeringskansliet har inte avsikten att medföra några inskränkningar i de förvaltade bolagens ställning eller självständighet. Styrelserna i de enskilda bolagen ska fortsatt ha det fulla ansvaret för bolagets ledning och verksamhet. Alternativet med ett aktiebolag som äger och förvaltar bolagen innebär dock att de förvaltade bolagen formellt blir dotterbolag till förvaltningsaktiebolaget. Det kan därför uppstå behov av att klargöra rollfördelningen mellan förvaltningsbolagen, de förvaltade bolagen och regeringen i olika frågor.

– Möjligheter till insyn i bolagen och förvaltningen

Frågan om möjligheten till insyn gäller regeringens (och även riksdagens) insyn i såväl det förvaltande bolagets verksamhet som i de förvaltade bolagen. I nuläget får regeringen insyn i de förvaltade bolagens verksamhet genom att ha representanter i styrelserna, genom att ta del av extern rapportering men också genom direkta kontakter mellan bolagens ordförande (och VD) och representanter för ägaren på politisk nivå eller tjänstemannanivå i departementen. I ett läge med förvaltning i ett aktiebolag har regeringen

inte samma möjlighet att direkt ha kontakt med de underliggande bolagens styrelseordförande eller ha egna representanter (tjänstemän) i bolagens styrelser. Krav på insyn, information eller särskild rapportering från bolagen måste i stället koordineras via det förvaltande aktiebolaget. Tillgången till bolagens externa rapporteringen förblir dock densamma.

Regeringen behöver därför säkerställa formerna för information och rapportering från det förvaltande aktiebolaget. Regelbundna och strukturerade möten bör hållas mellan det förvaltande bolagets ordförande och företrädare för regeringen för information och lägesrapportering och för behandling av aktuella frågor. Regeringen bör också ha möjlighet att ha en representant i styrelsen för det förvaltande bolaget. Riksdagens ledamöter bör liksom i nuläget ha möjlighet att närvara vid såväl förvaltningsbolagets som de statliga bolagens bolagsstämmor.

När det gäller en förvaltning i aktiebolagsform gäller inte offentlighetsprincipen, vilket innebär en begränsning för framför allt allmänhetens möjligheter till insyn i förvaltningen och i de förvaltade bolagen. Det bör dock kunna regleras att ett statligt förvaltningsbolag ska agera med hög grad av öppenhet och erbjuda god information och insyn i förvaltningen för allmänheten. Förvaltningsbolaget kan vidare i sin roll som ägarorgan ställa höga krav på rapporteringen från de enskilda bolagen.

Riksdagen har genom Riksrevisionen fortsatt möjligheter till insyn och granskning av förvaltningen av statens ägande av bolag, men då i första hand av den verksamhet som förvaltningsbolaget bedriver.¹⁶ Konstitutionsutskottet har möjlighet att granska hur regeringen handhar styrningen av förvaltningsbolagen och vilka riktlinjer som ges för förvaltningen av de enskilda bolagen.

– Ansvarsfördelningen mellan regering och riksdag i styrningen av det statliga ägandet

Inrättandet av ett aktiebolag med ansvar för styrning och förvaltning av de statligt ägda bolagen behöver i sig inte innebära en förändring i ansvarsfördelningen mellan regering och riksdag. Nuvarande kompetensfördelning kan fortsatt gälla, innebärande att riksdagen beslutar om det statliga ägandets omfattning och om förvärv och försäljning av aktier och kapitaltillskott. Regeringen

¹⁶ Förvaltningsbolaget kommer att omfattas av lag om revision, dock ej dotterbolagen.

har sitt förvaltningsmandat av riksdagen, och är fortsatt ansvarig inför riksdagen för hur förvaltningen av bolagen sköts även om förvaltningen ligger i ett aktiebolag och är en egen juridisk person.

En ordning med ett aktiebolag som äger och förvaltar aktierna kommer dock att innebära förändrade förutsättningar för denna ansvarskedja, genom att förvaltningen kommer att ske i privaträttslig form.

Regeringen behöver utforma en väl fungerande och tydlig styrning och uppföljning av förvaltningsbolaget som säkerställer att förvaltningen sker i enlighet med de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen beslutat. Vidare behöver förvaltningsbolagets mandat när det till exempel gäller aktieförvaltning och finansiella frågor avgränsas så att förvaltningsbolaget inte överskrider de befogenheter som regeringen har i förhållande till riksdagen och som regleras i budgetlagen (2011:203).

Det kan därför vara nödvändigt att i lag reglera den grundläggande ansvarsfördelningen mellan riksdag, regering och förvaltningsbolag. I en sådan reglering bör det också anges vilka befogenheter och skyldigheter som regeringen har i styrningen av förvaltningsbolaget och dess förvaltning av de statligt ägda bolagen.

– Statens möjligheter till granskning och utvärdering

Regeringen ansvarar inför riksdagen för styrningen av det förvaltande aktiebolaget. Det är därför regeringens skyldighet att söka lämpliga former för att följa bolagets verksamhet, handhavandet av förvaltningsuppdraget, bolagens utveckling och resultaten av förvaltningen i termer av ekonomisk avkastning och samhällsnytta. Som tidigare framgått ansvarar regeringen för att säkerställa god insyn och information om förvaltningen och de förvaltade bolagen. Det behöver fastställas, och på lämpligt sätt regleras, vilken form av rapportering som rör förvaltningen och utvecklingen i de enskilda bolagen som regeringen behöver från förvaltningsbolaget. Denna rapportering ligger sedan till grund för regelbundna möten och dialog med företrädare för förvaltningsbolaget. Det förvaltande aktiebolaget kommer också att lämna årsredovisning, delårsrapport och annan rapportering enligt gällande bestämmelser och riktlinjer för extern rapportering m.m. Detsamma gäller de förvaltade bolagen.

Sammantaget torde detta ge regeringen underlag för att vid behov initiera särskilda granskningar av förvaltningen vidta konkreta åtgärder om förvaltningen uppvisar brister eller inte uppfyller de mål och resultatkrav som ställts. En förutsättning för att på detta sätt kunna utkräva ansvar är dock att bolagets uppdrag, uppgifter och befogenheter är tydligt reglerade. Regeringen har skyldighet att rapportera verksamhetens resultat på lämpligt sätt för riksdagen, så att riksdagen får erforderlig insyn och underlag för sin granskning.

Revision är ett annat instrument för granskning. Revision av förvaltningsbolagets verksamhet kommer att bedrivas i enlighet med bestämmelser i aktiebolagslagen. Riksrevisionen har vidare möjlighet att utse revisorer i bolag där staten har bestämmande inflytande, vilket borde kunna omfatta såväl förvaltningsbolaget som de förvaltade bolagen. Motsvarande bör gälla Riksrevisionens möjlighet att genomföra effektivitetsrevision utföra grundligare granskningar av olika frågeställningar som rör förvaltningsbolagets och de enskilda bolagens verksamhet.

Härutöver bör det kunna övervägas om särskilda utvärderingar av verksamheten bör genomföras i likhet med vad som gäller för förvaltningen av statsskulden och för AP-fondernas förvaltning. En sådan utvärdering skulle möjliggöra en grundligare värdering av förvaltningsverksamheten och av de prestationer och resultat som redovisas och även innehålla rekommendationer om möjliga förbättringar. Sådana utvärderingar skulle kunna genomföras med en regelbundenhet om två till tre år och ligga till grund för regeringens ställningstagande. Regeringen skulle kunna åläggas att redovisa utvärderingen i en skrivelse till riksdagen, som härigenom får underlag för att bedöma förvaltningens genomförande och resultat.

– Beslutsprocess för kapitalisering och finansiering av bolagen

Enligt gällande regler i budgetlagen ska beslut om kapitalisering och finansiering fortsatt underställas riksdagens prövning. Det förvaltande aktiebolaget skulle inom ramen för sitt förvaltningsuppdrag tillsammans med aktuellt bolag identifiera och analysera behov av kapitalisering och finansiering för investeringar eller andra åtgärder i de förvaltade bolagen. Efter styrelsebeslut i aktuellt bolag tas frågan därefter upp i förvaltningsbolagets styrelse som sedan inkommer med ett underlag till regeringen. Efter samråd och

diskussion och eventuellt fortsatta analyser går regeringen vidare med en beredning i Regeringskansliet och regeringsbeslut om förslag till riksdagen, som eventuellt kan läggas i samband med budgetpropositionen.

Motiv kan dock finnas för att låta det förvaltande aktiebolag fatta vissa egna sådana beslut som inte är av strategisk art i syfte att effektivisera förvaltningen och ta tillvara aktiebolagsformens möjligheter till ökad flexibilitet. Detta skulle dock, som angivits ovan, kräva riksdagens godkännande.

– *Beslutsprocess för utdelning av medel från bolagen*

Utdelningar från bolagen sker till ägaren. Om regeringen fortsatt skulle äga aktierna i de förvaltade bolagen skulle utdelningarna tillfalla statsbudgetens inkomstsida som idag. I det fall ett förvaltningsbolag äger och förvaltar aktierna i de underliggande bolagen tillfaller utdelningarna förvaltningsbolaget om inget annat regleras. Normalt skulle då förvaltningsbolaget ha ett fastställt utdelningskrav från ägaren, som företräds av regeringen, vilket sedan inlevereras till statsbudgeten.

Om aktiebolaget skulle ha mandat att hantera vissa kapitaltillskott i bolagen, så som beskrivits ovan, behöver en del av utdelningarna kunna disponeras för detta ändamål. Särskilda regler eller bemyndiganden från riksdagen för detta behöver i så fall finnas.

– *Hantering av särskilt beslutade samhällsuppdrag*

Huvudlinjen bör vara att de förvaltade bolagen har tydligt utformade ägaruppdrag som i bolagsordning, eller i förekommande fall ägaranvisning, klart anger vilka särskilda samhällsuppdrag som ett bolag har. Detta utgör sedan utgångspunkten för styrningen och förvaltningen av bolaget. Om ett bolag har särskilda och omfattande samhällsuppdrag kan regeringen behöva ge särskilda ägardirektiv. Dessa bör då beredas mellan berörda departement och sedan beslutas av regeringen för att sedan beslutas vid bolagsstämma i det förvaltande bolaget för verkställande.

8.6 Sammanfattning

Kartläggningen av de olika verksamhetsformerna visar att huvudalternativen till den nuvarande förvaltningsorganisationen är en förvaltning i en fristående myndighet eller i aktiebolagsform. Dessa två alternativ bedöms ge de rätta förutsättningarna för en aktiv, ansvarsfull och professionell förvaltning med goda möjligheter till styrning, insyn och kontroll. Båda alternativen skulle bidra till tydliga roll- och ansvarsförhållanden och ge goda möjligheter till granskning och ansvarsutkrävande.

Formerna för styrning, insyn och kontroll ser dock olika ut för en statlig myndighet och ett statligt ägt bolag. En statlig myndighet är en del av staten och lyder under regeringen och styrs genom regeringsbeslut.

Ett aktiebolag är en egen juridisk person och står formellt inte i ett lydndsforhållande till regeringen. Samtidigt har staten som ensam ägare fullt inflytande. Regeringen, i egenskap av företrädare för ägaren, styr aktiebolaget genom bestämmelser i bolagsordningen och andra riktlinjer för bolaget som fastställs vid bolagets stämma. Vidare utser regeringen en styrelse för bolaget. Bolagets styrelse ansvarar sedan för genomförandet av bolagets verksamhet inom de ramar som fastställts.

En skillnad mellan en statlig förvaltningsmyndighet och ett statligt ägt aktiebolag är att offentlighetsprincipen inte gäller för aktiebolag utan endast för myndigheter. Innebörden är att en förvaltning i aktiebolagsform inte ger samma möjligheter till insyn i förvaltningen som en förvaltning i myndighetsform, om inte sådana krav på öppenhet och insyn regleras i särskild ordning för ett statligt förvaltningsbolag. Riksrevisionen har dock fortfarande möjlighet att granska bolag där staten bedöms ha bestämmande inflytande.

9 Problem och utvecklingsbehov i den statliga ägarförvaltningen

9.1 Inledning

I detta avsnitt analyseras den statliga ägarförvaltningen och ett antal grundläggande problem som behöver beaktas i en lösning för hur bolagen bäst ska förvaltas för att uppnå de mål som direktiven anger. Vidare redovisas utredarens bild av etablerade lösningar inom privat ägarförvaltning.

9.2 Bakgrund

9.2.1 Direktivens utgångspunkter

Direktiven tar upp ett antal förhållanden i nuvarande förvaltning av statligt ägda bolag i Regeringskansliet som motiv för att utreda en förändring av organisationen.

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

9.2.2 Tidigare utredningar och granskningar

Utan att någon samlad utredning gjorts av ägarförvaltningen av de statliga bolagen har några utredningar eller granskningar under senare år berört frågan.

I en rapport till *Förtroendekommissionen* (SOU 2004:47, bilaga 8) föreslogs att uppdrag och mål för bolagen skulle förtydligas, i synnerhet avseende särskilda samhällsintressen och att förvaltningen av ägandet borde koncentreras till ett departement.

Regelutredningen (SOU 2005:4) bedömde att den dubbla målsättningen – både ekonomisk effektivitet och samhällsmål – ofta orsakade problem. Utredningen föreslog bl.a. att målen för de statliga bolagen borde göras mer synliga, tydliga och mätbara, att det borde göras en tydlig uppdelning och precisering av mål för monopolverksamheter och verksamhet som bedrivs under konkurrens samt att målen och uppföljningen för bolag med särskilda samhällsintressen borde utvecklas.

Riksrevisionen konstaterade i en rapport år 2006 *Vad och vem styr de statliga bolagen?* (RiR 2006:11) att styrningen av vissa enskilda statliga bolag varit otydlig och ibland präglats av motstridiga målsättningar. Vidare ansåg Riksrevisionen att ägarföreträdaren måste klargöra hur eventuella avvägningar mellan samhällsuppdrag och de finansiella målsättningarna ska göras. Eftersom samhällsuppdraget vanligen är otydligt medan de finansiella målsättningarna är preciserade fanns det enligt Riksrevisionen en uppenbar risk att de finansiella målsättningarna prioriteras på bekostnad av samhällsuppdragen.

9.2.3 Utredningens kartläggningar och observationer

Nuvarande förvaltningsmodell

Statsministern har med stöd av 7 kap. 5 § RF givit Finansmarknadsministern ansvaret i frågor som gäller statens företagsägande som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik. Statsrådet har även ansvaret för förvaltningen av huvuddelen av bolagen med ett statligt ägande.

Finansdepartementet ansvarar i dag för förvaltningen av 34 av de 58 bolagen med statligt ägande. De bolag som förvaltas av departementet utgörs till stor del av större och värdemässigt betydelsefulla inklusive de börsnoterade bolagen. Bland bolagen finns emellertid också bolag med samhällsuppdrag av olika karaktär, t.ex. Samhall och SOS Alarm. Enheten inom Finansdepartementet med ansvar för bolagsförvaltning ansvarar för policyfrågor och har även till uppgift att utgöra ett stöd för de andra departementens bolagsför-

valtning. Enheten rapporterar till ansvarig minister för ägarfrågor i regeringen.

Förvaltning av bolag sker också i andra departement i Regeringskansliet. Flest bolag förvaltas av Näringsdepartementet med bolag inom transport- och infrastrukturområdet samt inom näringslivs-området, sammanlagt nio bolag. Socialdepartementet förvaltar Systembolaget, bolag inom apoteksområdet samt några övriga bolag. Kulturdepartementet ansvarar bl.a. för Operan och Dramaten. Övriga departement med ansvar för statliga bolag är Utbildnings-, Utrikes-, Miljö- och Justitiedepartementet.

Generellt har man i Regeringskansliets organisation eftersträvat att särskilja rollerna som ägare och ansvarig för reglering.

Förvaltningen i Finansdepartementet har ett starkt fokus på att bolagen bedriver och utvecklar sin verksamhet inom de ramar riksdagen ställt upp samt att bolagen följer de regelverk och policyer som regeringen beslutat. Dessutom formuleras och följs bolagens ekonomiska mål upp. Ägardirektiv används i enlighet med Statens ägarpolicy inte om inte särskilda skäl finns. I stället betonas styrelsernas självständiga ansvar för bolagets operationella verksamhet. Förvaltningen i Näringsdepartementet har ett bredare fokus på bolagens verksamhet och ekonomiska mål. Flera av dessa bolag har också en tydlig sektorpolitisk roll. Ägarstyrningen är mer aktiv och finner oftare skäl att använda sig av ägardirektiv och regelbunden dialog. Styrningen av bolagen inom kulturområdet har stora likheter med styrningen av myndigheter. Vissa bolag har årliga anslag och styrs i former som liknar regleringsbrev.

Enligt utredarens mening behöver de nämnda skillnaderna i förvaltningen av bolagen inte ses som ett problem utan en anpassning till att bolagen är många och sinsemellan olika och att styrningen i praktiken behöver differentieras med hänsyn till detta. De olika formerna för förvaltningen överensstämmer dock inte helt med inriktningen i den gemensamma ägarpolicy, och möjligen inte heller med den renodling mellan ägarfrågor och sektorpolitiska frågor som eftersträvas. Det kan också konstateras att det inte finns någon tydlig regel eller riktlinje etablerad för när ett bolag ska förvaltas av Finansdepartementet eller av ett fackdepartement.

Det har under utredningsarbetets gång framhållits att det i den nuvarande ordningen finns risk att frågor, som borde hanteras operativt på "armlängds avstånd" från regeringen, "politiserar", och att resursfrågorna är svårlösta inom Regeringskansliets ram, att det kan vara problem att få fram snabba beslut samt att det kan vara

svårt att hantera känsliga affärsfrågor rörande enskilda bolag med hänsyn till krav på offentlighet. Dessa problem gäller dock i första hand förvaltningen i Finansdepartementet.

Bolagens erfarenheter av nuvarande förvaltning

Utredningen har låtit genomföra ett antal intervjuer med styrelseordföranden och verkställande direktörer i ett antal statliga bolag i syfte att få en bild av hur nuvarande förvaltningsmodell fungerar från bolagens synpunkt, se kapitel 5. Härutöver har en hearing med bolagen genomförts.

Den generella bild som företrädarna för bolagen vill ge är att kontakterna med företrädare för ägaren, dvs. ansvariga statsråd/-statssekreterare och departementens tjänstemän, fungerar bra. Förvaltningsorganisationen bedöms ha blivit allt mer professionell och samarbetet fungerar smidigt.

Men bolagens företrädare pekar på flera förhållanden som uppfattas som problem inom ägarstyrningen. Ett sådant är att vissa bolag har mål och uppdrag som ibland står i konflikt med varandra. Det uppfattas också finnas outtalade samhälleliga eller politiska mål och andra icke uttalade bevekelsegrunder för vissa bolag.

Ett annat problem enligt bolagsföreträdarnas synsätt är bristande koordination i regeringen eller mellan departementen där bolagets verksamhet kan bli lidande.

Kritik finns vidare mot att ägaren är passiv i frågor av stor betydelse för bolaget, t.ex. marknads- och konkurrensförhållanden och grundläggande förutsättningar för bolagets verksamhet. Här efterlyser vissa bolag en mer aktiv, engagerad och strategisk styrning från ägaren.

Vidare framförs i intervjuerna att alltför stor vikt läggs vid horisontella frågor och riktlinjer för ersättningsfrågor och jämställdhets- och hållbarhetsredovisningar i stället för bolagets verksamhet.

Frågan om ägarens förvaltningsorganisation framhålls inte som någon stor fråga sett utifrån bolagens perspektiv. Intervjuerna ger inte stöd för att det skulle finnas oklarheter i roller och ansvar mellan ägare och bolagen. Man tar dock upp problematiken med den politiska miljöns speciella förutsättningar som kan leda till "ad hoc"-styrning beroende på dagspolitiska förutsättningar, vilket

kontrasterar mot bolagens behov av långsiktiga och stabila riktlinjer.

De frågor som behandlades vid utredningens hearing rörde i många delar samma problemställningar. En fråga som blev ytterligare belyst var att bolag med sammansatta uppdrag med både affärsmässiga och samhällspolitiska uppgifter i delar har otydliga uppdrag och mål och att det finns brister i uppföljning och bedömning av resultat.

9.2.4 Best practice

Utredningen har som redovisats i kapitel 6 kartlagt hur andra länder och andra aktörer hanterar ägarstyrning och förvaltning av bolag. Vidare har tidigare och nu aktuella förvaltningsformer i staten studerats.

Utredningens slutsats är att det inte går att fastställa en generellt giltig "best practice" för förvaltning av samtliga typer av företag som staten äger. Däremot går det att identifiera några viktiga parametrar som kan ha betydelse för att bygga upp en effektiv och professionell förvaltning i enlighet med ägarens mål och intentioner och rutiner för att utarbeta ändamålsenliga ägaruppdrag till bolagen. Roller och rutiner beskrivs nedan i detta kapitel medan en genomgång av möjliga parametrar för gruppering av bolag och inriktning av förvaltning görs i kapitel 10.

Andra länder

Flera länder med omfattande statligt ägande har genomfört någon form av kategorisering av bolagen i syfte att differentiera styrningen och förvaltningen av bolagen. De flesta länder gör en tydlig skiljelinje mellan bolag med i huvudsak affärsmässig och konkurrensutsatt verksamhet och bolag med särskilda samhällsuppdrag/-uppgifter. Vanligt är också att man särskiljer bolag med mer strategiska (politiska) intressen.

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

strategiskt intresse. I Finland finns även ett förvaltningsbolag för de statliga fastighetsbolagen.

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

Privata ägare

Privata större ägare använder oftast aktiebolagsformen för sin förvaltning. Bolagen kan dock ha olika mål och inriktning: investmentbolag, riskkapitalbolag osv.

Ett utmärkande drag är att man skiljer mellan olika innehav och förvaltningsinriktningar beroende på syftet med ägandet och tids horisonten i ägandet. Bolagsportföljen är också avgränsad och anpassad till detta. Det finns dock ägare/bolag som har mer sammansatta bolagsportföljer. Ett annat utmärkande drag är att man tydligt skiljer mellan ägarens roll att sätta målen och portföljbolagens styrelser ansvar för verkställandet. Modellen bygger således på att i enlighet med aktiebolagsrättsliga principer delegera ansvar och följa upp och värdera resultaten, och att utkräva ansvar.

När det gäller själva förvaltningen finns flera modeller. Typiska drag är att man mycket aktivt arbetar med ägarstrategier för bolagen och att det hela tiden pågår en process med uppföljning och analys mot uppställda mål. Företrädare för ägarbolagen ingår ofta i portföljbolagens styrelser, i synnerhet om dessa är helägda.

Förvaltningsmodeller i staten

Jämförelsen med andra förvaltningsmodeller i staten, t.ex. AP-fonderna och statsskuldsförvaltningen, ger vid handen att dessa är fastare reglerade än förvaltningen av statliga bolag. Förhållandet avspeglar sannolikt det faktum att det är regeringen som har förvaltningsmandatet av riksdagen och att det är regeringens beredningsorgan Regeringskansliet som verkställer förvaltningen gentemot bolagen.

Det kan således konstateras att förvaltningen av statliga bolag inte finns närmare reglerad när det gäller övergripande mål, grund-

läggande om ansvar och befogenheter, t.ex. möjligheten att delegera förvaltningen. Det finns heller inga bestämmelser om att regeringen ska utvärdera förvaltningen och resultaten av denna och redovisa ett sådant underlag till riksdagen.

9.3 Samlad problembild

9.3.1 Politisk respektive företagsekonomisk rationalitet

Det som gör förvaltning av statligt ägande i del- eller helägda bolag speciell är skillnaderna mellan politisk verksamhet och affärsverksamhet. Skilda villkor, spelregler och arbetsformer skapar två skilda men var för sig helt legitima verksamhetslogiker – ägarens politiska verklighet och bolagens företagsekonomiska verklighet.

Skillnaderna kan exemplifieras på många sätt. Inom samhällsvetenskaperna utgör statsvetenskap och företagsekonomi olika discipliner. Förenklat kan utgångspunkterna för aktörerna inom de skilda områdena beskrivas som att politiska partier strävar efter att genom att genomföra sin politik vinna röster ("det allmännas bästa") medan företagsägare och bolagsledningar eftersträvar vinst ("företagets bästa"). För att nå sina politiska mål förhåller sig politiker till väljare och intressegrupper medan företagsledare för att nå sina affärsmässiga mål är beroende av aktieägare och kunder. Av medborgarna artikulera krav är dock inte alltid överensstämmande med av kunderna visad efterfrågan. Värderingar och siffror förekommer i båda verkligheterna, men med större betoning på värderingar inom politiken och på värden i affärsvärlden.

Vidare bestäms politikens inriktning minst vart fjärde år i val medan företags mål och strategier normalt inte förändras i motsvarande periodicitet. I politiken kan det vara lämpligt att skjuta upp ett beslut i en besvärlig fråga tills klarhet eller bredare enighet nåtts, medan ett företag i regel behöver adressera uppkommande problem på ett mycket tidigt stadium och inte har råd att vänta. Vad som är politiskt rationellt och vad som är företagsekonomiskt rationellt är således inte liktydigt. Tvärtom kan det ofta uppstå betydande skillnader i enskilda frågor.

Flera av de problem som utredningen sammanfattningsvis vill redovisa har sin rot i denna spänning mellan legitim politisk rationalitet och legitim företagsekonomisk rationalitet. För att på bästa sätt kunna lösa dessas relation och nödvändiga samexistens i

ägarförvaltningen av statliga bolag behöver problemen klarläggas så att roller och ansvar kan tydliggöras även organisatoriskt i beslutskedjan från övergripande strategi för statens hela ägande till enskilda affärsbeslut i enskilda bolag.

9.3.2. Regeringen har dubbla roller – ”både spelare och domare”

Staten är både reglerare och företagsägare. Som både ansvarig för att styra riket och operativ förvaltare av ägandet i statliga företag bär regeringen påtagligt de dubbla rollerna.

Utan att avskaffa allt statligt ägande kan denna dubbelroll för staten inte upphävas. Den kan däremot hanteras på ett så bra sätt som möjligt och i detta ligger enligt utredarens mening både att rollerna tydliggörs och att de i möjligaste mån separeras på nivåerna under riksdag och regering.

Utredaren delar på denna punkt den beskrivning som framgår av direktiven. Det finns en uppenbar risk för att regeringens svårhanterliga dubbla roller förstärks med den ordning som finns i dag med förvaltningsorganisationen inne i Regeringskansliet. Även om det finns en strävan att separera ansvaret för ägarfrågorna från andra uppgifter i Regeringskansliet finns en risk för att regeringen får en roll som både domare och spelare på planen.

Vidare kan gränsen mellan den politiska nivån och tjänstemannanivån uppfattas som otydlig eftersom regeringen också styr den förvaltande myndigheten. Förhållandet med tjänstemän i de förvaltade bolagens styrelser kan ytterligare bidra till en oklar roll- och ansvarsfördelning. Frågan uppstår ofta om dessas roll utöver att vara ledamöter av styrelsen är att styra på ägarens uppdrag eller att hålla sig informerade om bolagets utveckling.

9.3.3. Regeringskansliet är för operativt i ägarfrågor

Direktiven pekar på en fortgående strävan att renodla Regeringskansliets uppgift som ”stab” till regeringen i dess beslutsfattande. Regeringen eftersträvar som konstaterats en renodling av Regeringskansliet. Uppgifter av operativ eller administrativ karaktär ska flyttas ut från Regeringskansliet.

På det område denna utredning har att belysa finns skäl att understryka denna allmänna strävan. Flera av de problem som bolagen har gett uttryck för hänger samman med att förvaltningen sker i Regeringskansliet och att regeringen därför löper risk att involveras i bolagens operativa frågor. Regeringen styr riket men detta görs vanligen inte genom att handläggningen av operativa frågor sker i Regeringskansliet utan denna sker på uppdrag till särskilda organ. Vanligtvis resulterar detta i att riksdagen beslutar om övergripande mål som preciseras av regeringen och operationaliseras i t.ex. en myndighet. Inom ägarpolitiken har en sådan åtskillnad mellan strategiska och operativa frågor inte tydligt skapats, inte ens en helt klar rågång mellan ägarfrågor och bolagsfrågor.

9.3.4 Otydligt och ostrukturerat politiskt inflytande

Med ledning av erfarenheterna från andra länder och större svenska företagsägare kan ägarstyrning delas upp i flera nivåer:

- Övergripande strategi för ägandet av portföljen
- Ägarstrategi eller ägarplaner för grupper av bolag och/eller enskilda bolag
- Operativ ägarstyrning i förvaltade bolag med hjälp av ägarplaner och ägaruppdrag.

Det kan konstateras att det politiska inflytandet inte strukturerats på motsvarande sätt.

Riksdagen har i särskilda beslut för respektive bolag bestämt bolagets huvudsakliga inriktning och regeringen har med de undantag som angivits tidigare ett brett förvaltningsmandat att handha ägandet i bolagen. I denna rollfördelning fattar riksdagen en rad beslut om t ex kapitalfrågor i enskilda bolag och ganska övergripande definitioner av bolagens verksamhetsområden men tar inte ställning till en övergripande strategi för utvecklingen av ägandet av portföljen som helhet eller till ägarstrategier för utvecklingen av grupper av bolag eller enskilda bolag.

Ansvar för de statliga bolagen är i riksdagen fördelat på flera utskott. Det kan också noteras att riksdagen inte tar ställning till någon samlad framåtblickande redovisning, en *strategi*, som rör förvaltningen av det statliga ägandet.

Regeringen har en tydligt angiven *policy* för *hur* statliga bolag ska skötas och uppträda men inte en motsvarande offentliggjord eller riksdagen underställd *strategi* för *vad* staten vill uppnå med det statliga ägandet. Genom att regeringen hanterar både ägar- och förvaltningsfrågor blir den dessutom involverad i frågor som rör ägarpolitikens såväl strategiska som operativa verkställande nivåer och även i frågor som rör beslut i enskilda bolag.

Under många år har det politiska intresset mer riktats mot vilka bolag staten ska äga än hur staten ska utöva sitt ägande. Utredningens frågeställning är dock inte *om* staten ska äga de nuvarande bolagen utan hur den ska organisera sitt ägande av dem för att nå bästa möjliga värdeskapande i ekonomisk mening och i fråga om samhällsnytta.

Risken i dagens förhållanden är att enstaka frågor tar fokus från helheten och att dagspolitiska överväganden eller opinionsyttringar tar fokus från långsiktigheten. Den politiska styrningen riskerar i stället att gå in i operativa frågor som rör förvaltningen av de enskilda bolagens angelägenheter.

Utredningen menar att ett annat sätt att lösa samlevnaden mellan politisk och företagsekonomisk rationalitet borde vara att föredra: det politiska inflytandet borde vara betydande i långsiktiga och strategiska ägarfrågor, mindre i operationella ägarfrågor och mycket begränsat vad gäller affärsbeslut i enskilda bolag. På en sådan grund kan det värde som bolagen ska skapa maximeras, vilket kan tillfalla staten och medborgarna i form av ökad samhällsnytta, utdelningar eller försäljningsintäkter.

9.3.5 Ad hoc-styrning av bolagen i brist på strategisk ägarstyrning av portföljen

Det ovan redovisade förhållandet att det saknas en tydlig åtskillnad mellan strategisk ägarstyrning och operativ bolagsförvaltning på politisk nivå leder att bolagen ibland upplever att ägarstyrningen kan bli ryckig eller "ad hoc" och kan ske mer där den dagspolitiska utgångspunkten prioriteras oavsett bolagens bästa. Det är här som bolagen upplever de största problemen med skillnaderna mellan den politiska rationaliteten och den affärsmässiga rationaliteten. Även om skillnaderna kommer att finnas kvar så länge staten äger bolag, så är det utredarens uppfattning att dess effekter kan mildras om de långsiktiga strategiska ramarna klargörs.

Avsaknaden av en långsiktig och strategisk styrning från ägaren innebär också osäkerhet om de långsiktiga ramarna och förutsättningarna för verksamheten, vilket kan hämma bolagens utveckling.

9.3.6 Många bolag har otydliga och ibland svårförenliga mål

Många av de statliga bolagen har oklara uppdrag och mål. Detta gäller särskilt de bolag som har en kombination av ekonomiskt värde drivande uppdrag och vissa samhällsuppgifter. Som Riksrevisionen har pekat på har inriktningen på ekonomiskt värdeskapande som mål för förvaltningen av de statligt ägda bolagen lett till en begränsad syn på bolagens samlade uppdrag och mål. Problemet har uppmärksammats i flera tidigare utredningar som föreslagit att också bolagens icke-finansiella mål måste formuleras, styras och följas upp. Metoder för att målsätta, styra och följa upp de verksamheter som avser samhällsuppgifter, förefaller inte ha utvecklats i lika hög grad som när det gäller den ekonomiska styrningen.

Utredningen menar att en grundläggande förutsättning för en effektiv och ändamålsenlig förvaltning är att ägaren har ett tydligt syfte och mål för sitt ägande. Även om det troligen är omöjligt att formulera ett enda syfte och mål för den statliga bolagsportföljen eftersom den är så disparat, är det en brist att någon grundläggande distinktion inte gjorts av bolagens överordnade och underordnade mål. Är det grundläggande målet ekonomiskt torde samhällsaspekter som också ska beaktas bäst beskrivas som restriktioner för det styrande målet. Är det överordnade målet samhällsnytta inom ett sektorpolitiskt område torde ekonomiska mål om effektivitet eller avkastning i utförandet av detta bäst beskrivas som restriktioner. Se vidare under analys av uppdrag i kapitel 10.

9.3.7 En enhetlig förvaltningsmodell passar inte för alla bolag

Som redovisats eftersträvas enhetlighet i förvaltningen av bolagen även om vissa skillnader har konstaterats mellan departementen i deras utövande av ägande. Dagens ägarpolitik, såsom den presen-

teras i Statens ägarpolicy och den årliga verksamhetsberättelsen, har fokus på bolagens ekonomiska prestationer och värdeutveckling medan förekomsten av samhällsuppdrag mer nämns som undantag. En genomgång av de statliga bolagens verksamhet visar emellertid att ett stort antal bolag har någon form av samhällsuppgift eller restriktioner för verksamheten, explicit eller implicit uttryckta.

De statliga bolagen har liknats vid en bukett av många olika blommor. I en enhetlig förvaltning av en disparat portfölj av bolag riskerar det att bli för svagt fokus både på de allra största bolagens prestationer ifråga om ekonomiskt värdeskapande och på de mindre eller medelstora bolagens utvecklingspotential för ökat ekonomiskt värdeskapande. I en förvaltning främst inriktad på ekonomiskt värdeskapande riskerar fokus att bli för svagt på professionalisering av att formulera ägarstrategi/uppdrag/mål för bolag med samhällsnytta som huvudsakligt uppdrag.

Utredningen menar att nuvarande modell för ägarstyrning i jämförelse med större svenska privata ägare och vissa jämförbara länder inte är tillräckligt anpassad till den mycket heterogena grupp av bolag som faktiskt ska styras och förvaltas. Förvaltningsmodellen medger inte den tydliga differentiering mellan olika grupper av bolag – t.ex. de värdemässigt största, små och medelstora utvecklingsbolag eller bolag med samhällsnytta som huvudsakligt mål – som är nödvändig för att värdeutvecklingen i termer av ekonomiskt värde eller samhällsnytta ska bli optimal.

Till denna bild hör resursinsats och utrymme för professionalisering av ägarförvaltningen. Vid varje jämförelse med annan förvaltning torde de nuvarande resurserna för att förvalta bolag med så stort värde och så viktiga samhällsuppdrag framstå som ytterst begränsade, vilket såväl nuvarande bolagsförvaltare som de förvaltade bolagen framhållit till utredningen.

Utredningen kan också notera att en bidragande faktor till här behandlade problem kan vara det olika kunskapsläget inom de aktuella områdena. Med stöd i omfattande forskning finns en stor kunskap om hur kommersiella företag leds och utvecklas. Vad gäller hur man framgångsrikt äger sådana företag är forskning och teoribildning dock mer begränsad. Beträffande företag med specifika samhällsuppdrag av sektorpolitisk natur är forskning och praktisk erfarenhet mycket begränsad och behovet betydande av att utveckla specialkunskap som kan stödja ägande och ledning av sådana företag.

Sammanfattningsvis bör givetvis övergripande policyer om hur statliga bolag ska uppträda vara enhetliga. Men i en ägarpolitik för att maximera portföljbolagens värdeskapande behöver ägarförvaltningen differentieras efter bolagens särart.

9.4 Bedömning av problemens effekter

9.4.1 Potential för höjt värdeskapande

Flera omständigheter tyder på att värdeskapandet i de statligt ägda bolagen kan förbättras. Ovan har bl. a. pekats på bristen på tydliga mål och stabila förutsättningar för bolagsstyrelsernas arbete samt avsaknad av en efter bolagens karaktär differentierad och professionaliserad ägarförvaltning.

Som framgår av probleminventeringen ovan finns heller inget fastställt samlat mått på ekonomisk framgång i termer av t.ex. värdeökning, avkastning eller utdelning för alla bolag med huvudsakligen ekonomiska mål. Inte heller används något gemensamt mått på leveransen av den samhällsnytta som företag med sådant huvudsakligt uppdrag genererar. Givetvis påverkas detta senare förhållande av att teoribildning och praktik för att skapa sådana mått är ytterst begränsad jämfört med tillgången på modeller för att mäta ekonomiskt värdeskapande. Utan mått på framgång saknas också möjligheter att fortlöpande bedöma förvaltningens resultat.

Också att regeringen kan uppfattas ha dubbla roller som reglerare och företagsägare kan bedömas ha betydelse för bolagens utveckling. Risker som befaras – att staten som reglerare gynnar sina egna bolag – förefaller med den bevakning som sker i ett öppet demokratiskt samhälle som Sverige dock begränsad. Men den riskerar också att vändas till sin motsats, dvs att staten som ägare och statens bolag på grund av risken för denna misstanke iakttar en återhållsamhet i att utveckla bolagen som en privat ägare inte skulle ålägga sig. En reducering av denna risk skulle således ge utrymme för statligt ägda bolag att konkurrera mer offensivt på konkurrensutsatta marknader.

Mot denna bakgrund finns det skäl för bedömningen att det sker en suboptimering av de resurser som finns i bolag med statligt ägande. Det är utredningens övertygelse att med ökad professionalisering av ägarstyrningen både strategiskt och operativt och en tydligare rollfördelning för att hantera problemet med statens

dubbla roller som reglerare och ägare är det möjligt att få ut större sektorpolitiskt värde ur företag med samhällsnytta som huvuduppgift och större ekonomiskt värde ur bolag med ekonomisk nytta som huvuduppgift.

Till denna bild hör resursinsatsen för att med aktivt ägande bidra till att skapa värde i portföljbolagen. Av kartläggningen framgår att stora svenska privata ägare satsar betydligt större resurser än svenska staten på att utveckla sina innehav. Även om jämförelser av denna typ inte är exakta bl.a. beroende på olika portföljsammansättning är skillnaderna inte oväsentliga. Kommentarer till dagens ambitionsnivå och resurser för aktivt ägande, som ägarförvaltade bolag och bolagsförvaltare lämnat till utredningen bör ses i detta ljus.

Det går inte att kvantifiera bedömda brister i fråga om aktivt och värdeskapande ägande och den potential som torde finnas att frigöra värden. Med hänsyn till att företagsgruppen bedöms ha ett värde överstigande 600 miljarder kronor och tillgångar överstigande 1 500 miljarder kronor, medan förvaltningskostnaderna i dag är en bråkdel av motsvarande kostnader hos andra större ägare, kan redan små förbättringar vad gäller organisation och resurser skapa betydande värden. Som redovisats ovan föreligger ett behov av differentiering av förvaltningen av portföljen, fokusering på strategiska respektive operativa ägarfrågor och en organisation för professionalisering i utförandet av ägarstyrningen.

9.4.2 Otydligt demokratiskt inflytande

Problembeskrivningen redovisar ett ostrukturerat och därmed ofta otydligt inflytande för riksdag respektive regering över såväl strategisk som operativ ägarstyrning av portföljen som helhet och enskilda bolag liksom över operativa frågor i enskilda bolag. Vidare kan det noteras att transparensen i statens ägarförvaltning kan förbättras.

Det borde enligt utredningens mening vara möjligt att uppnå ett större demokratiskt inflytande över den övergripande strategin för staten som ägare till en stor bolagsportfölj. Samtidigt torde det för både bolagen och den politiska nivån vara att föredra att enskilda operativa bolagsfrågor under en bolagsstyrelses ansvar där omständigheter måste förbli affärshemligheter inte blir föremål politiskt beslutsfattande vid sidan om styrelsen. Detta hindrar

givetvis inte t.ex. samråd mellan en bolagsstyrelse och sektorpolitiskt ansvariga i frågor där politiska intentioner ska omsättas i relevanta mål för företag.

Härmed tydliggörs behovet av att renodla vilka beslut som ska styras av politisk rationalitet respektive vilka som ska avgöras med affärsmässig rationalitet. Till de förra hör syfte, mål och inriktning för staten som ägare. Till de senare hör frågor som en bolagsstyrelse måste kunna känna odelat ansvar för. Mellan en önskad strategisk ägarstyrning under tydlig politisk kontroll och operativ bolagsskötsel under professionell kontroll behövs en operativ ägarförvaltning som översätter politiskt beslutade mål till operativa affärsmässiga mål och på denna grund utövar en professionell ägarstyrning över bolagen. Härigenom kan på ett mer renodlat sätt politiskt ansvar utkrävas för politiskt beslutade strategier och professionellt ansvar utkrävas för hur politiskt beslutade ägarstrategier omsatts i praktiken av en ägarförvaltning och i bolagen.

9.5 Behov av strukturerad ägarpolitisk styrning

9.5.1 Inledning

Som påvisats i analysen av dagens problem kan en lösning av dessa underlättas med en tydligare struktur och rollfördelning i förvaltningen av bolagen med statligt ägande. I detta avsnitt utvecklas hur en sådan strukturering kan utformas i syfte att säkerställa:

- demokratiskt inflytande och kontroll genom riksdag och regering över ägarpolitiken och den strategiska inriktningen av ägarförvaltningen,
- professionellt utövande av den operativa ägarförvaltningen för att åstadkomma ett aktivt ägande med syftet att höja bolagens värdeskapande både ekonomiskt och vad gäller samhällsnytta,
- stabila förutsättningar för bolagens styrelser och ledningar att driva och utveckla bolagen.

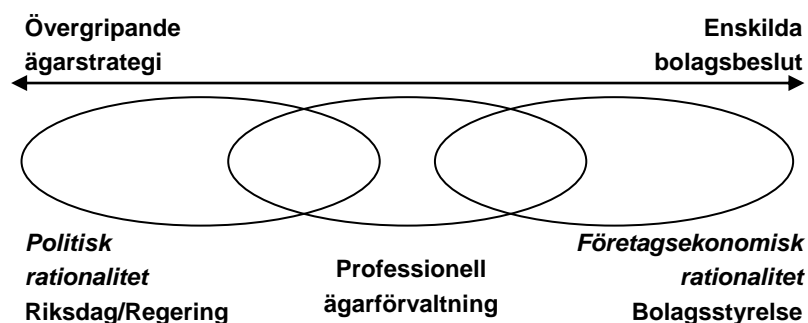
9.5.2 Tydliga roller

De ovan angivna principerna indikerar att förvaltningen av bolagen i praktiken bör utövas på tre nivåer, vilka också innebär olika roller i förvaltningsarbetet.

I illustrationen nedan ligger renodlat strategiska ägarbeslut längst till vänster och renodlade beslut om bolagens skötsel längst till höger längs den horisontella pilen. Strategiska beslut som rör statens ägande i bolag tillkommer riksdag och regering och präglas av politisk rationalitet. De ska uttrycka de politiskt ansvarigas ambitioner med de statliga företagen som grupp och ifråga om enskilda bolag.

Renodlade bolagsbeslut ligger till höger längs den horisontella pilen. Dessa beslut fattas av de enskilda bolagens styrelser och ledningar och ska kunna präglas av företagsekonomisk rationalitet inom ramen för det ägaruppdrag som fastställts för bolaget.

Mellan dessa två nivåer införs en professionell ägarförvaltning med uppgift att operationalisera och verkställa de ägarstrategier, avseende både ekonomiskt värdeskapande och samhällsnytta, som fastställts på den politiska nivån. Denna ägarförvaltning förutsätts här bedrivas av *ett* förvaltningsorgan. Beroende på portföljens sammansättning och bolagens olika karaktär kan det emellertid vara ändamålsenligt med fler än ett sådant organ. Överväganden och förslag avseende struktur och verksamhetsform för denna operativa ägarförvaltning redovisas i kapitel 11.



9.5.3 Tydliga former för strategisk styrning

För att tydliggöra de olika rollerna är det viktigt att skilja mellan ägarens och de enskilda bolagens styrinstrument.

En företagsägare arbetar med främst två styrinstrument:

1. *Ägarplanen eller ägarstrategin för det enskilda bolaget*, som utgår från ägarens grundläggande avsikter, mål och ambitioner med sitt ägande och ger uttryck för den övergripande inriktning av verksamheten och utveckling av bolaget ägaren vill se för att förverkliga syftet med ägandet och nå målen. En ägarstrategi kan vara konkret uttryckt och dokumenterad (varvid den ibland benämns *ägarplan*), men den kan också utgöras av mer eller mindre tydligt uttalade uppfattningar och föreställningar om bolagets verksamhet och fortsatta utveckling.

När det gäller statligt ägda bolag torde det många gånger vara svårt att få tydligt utformade och skriftligt dokumenterade ägarstrategier som grund för den mer operativa ägarförvaltningen. I stället får dessa uttolkas på basis av tillgänglig dokumentation, uttalanden från olika politiska aktörer m.m.

2. *Ägaruppdraget*, som är en operationalisering av ägarplanen eller ägarstrategin till ett konkret och skriftligt dokumenterat uttryck för ägarens krav och förväntningar på bolaget och de särskilda bivillkor och restriktioner ägaren eventuellt anger för det enskilda bolagets verksamhet. Det utgör den grund på vilken bolagets styrelse sedan beslutar om bolagets affärsidé, mål och strategi.

Ett ägaruppdrag brukar ange vilken verksamhet bolaget ska ägna sig åt, de ramar i detta avseende som bolaget ska hålla sig inom och vilken framtida inriktning bolaget bör ha. Det anger övergripande mål för bolaget, dvs. om detta är ekonomiskt värdeskapande eller andra mål, samt principer för uppföljning och utvärdering av bolagets prestation. Ofta ingår också uttryck för de grundläggande värderingar som ägaren anser ska ligga till grund för bolagets verksamhet, till exempel av den typ som återfinns i statens nuvarande ägarpolicy.

Motsvarande styrinstrument för det enskilda bolagets styrelse är främst:

1. *Affärsidé, mål och strategi*, där styrelsen uttolkar ägaruppdraget till en tydlig affärsidé, definierar konkreta styrmål

för verksamheten och utarbetar en affärsstrategi med syfte att förverkliga affärsidén och nå målen.

2. *Affärsplan och budget.* På grundval av den fastställda strategin beslutas om årets affärsplan och budget som anger vad bolaget ska uppnå inom ramen för sin långsiktiga strategi under kommande verksamhetsår.

9.5.4 Ägarstyrning av förvaltningsorgan respektive enskilda portföljbolag

Staten förutsätts i skissen ovan ha tre beslutsnivåer för sitt ägande: riksdagen, regeringen och ett förvaltningsorgan i form av myndighet eller aktiebolag. Myndigheten kan utgöras av Regeringskansliet men för att tydliggöra rollerna förutsätts här ett förvaltningsorgan utanför Regeringskansliet.

Detta innebär att ägarstyrningen från riksdagens och regeringens sida riktas mot två skilda objekt, förvaltningsorganet respektive de enskilda portföljbolagen.

Ägarstyrning av förvaltningsorgan

På den *strategiska* ägarnivån gäller riksdagens beslut. De beslut som där fattas avseende förvaltningsorganet utgör dess strategiska ägarstyrning. Den bör innefatta främst följande:

- Strategiska riktlinjer för staten som ägare. De anger vad staten vill uppnå med sitt ägande och hur detta bör utvecklas.
- Inriktning av portföljen som preciserar hur staten anser att dess portfölj av bolag bör utvecklas på ett övergripande plan.
- Riktlinjer för utövandet av ägandet – policy, organisation m.m. – som sätter ramarna för hur staten agerar som ägare. Det kan t.ex. gälla hur man väljer att organisera den operativa förvaltningen av portföljbolagen, policyfrågor av den typ som behandlas i statens nuvarande ägarpolicy m.m.
- Kapitalfrågor, som anger hur utdelningar, kapitaltillskott m.m. ska beslutas.

Den operativa ägarstyrningen av förvaltningsorganet utövas av regeringen på riksdagens uppdrag. Denna styrning kommer att innefatta bl.a. följande åtgärder:

- Besluta om förvaltningsorganets närmare uppdrag och mål, med utgångspunkt i riksdagens beslut, genom myndighetsinstruktion/-bolagsordning, eventuella ägaranvisningar m.m.
- Tillsätta styrelse i förvaltningsorganet alternativt utse generaldirektör i en myndighet.
- Fortlöpande analysera utvecklingen av förvaltningen av portföljbolagen och initiera åtgärder med anledning därav.
- Följa upp och kontrollera lönsamhet/samhällsnytta och eventuell utveckling av förvaltningen mot särskilda mål.
- Hålla fortlöpande kontakt med förvaltningsorganets styrelse.

Regeringens ägaruppdrag till förvaltningsorganet torde komma att i huvudsak innehålla:

- Affärsdefinition för den eller de kategorier av portföljbolag som ingår i förvaltningsuppgiften – huvudsaklig ”koncernidé” för hela eller delar av verksamheten.
- Mål (sektorpolitiska/ekonomiska) och restriktioner för bolaget som helhet och/eller delar av verksamheten, innebärande konkretiseringar av det övergripande uppdrag, mål och riktlinjer som fastställts av riksdagen .
- Verksamhetens juridiska form, organisatoriska struktur m.m.
- Riktlinjer för hantering av kapitalfrågor – policy för utdelningar respektive kapitaltillskott.

Det bör uppmärksammas att med en extern förvaltning av statens ägande av bolag ansvarar regeringen således för styrningen av förvaltningsorganet, vilket i sin tur ansvarar för styrningen av portföljbolagen.

Ägarstyrning av portföljbolag

Vid en jämförelse med privata aktörer har staten en beslutsnivå som dessa i praktiken saknar. I ett investmentbolag fattar bolagsstämman vissa grundläggande beslut men knappast beslut avseende enskilda portföljbolag. För dessa beslut svarar i stället investmentbolagets styrelse. Besluten på den högsta strategiska nivån avseende de statligt ägda bolagen (här portföljbolagen) fattas av riksdagen och regeringen i vad som här benämns strategisk ägarstyrning.

Riksdagen anger de övergripande och strategiska utgångspunkterna för portföljbolagens verksamhet, vilka brukar innefatta föremålet för bolagets verksamhet, dess kapitalisering samt vissa övergripande riktlinjer för verksamheten. Riksdagens beslut har av naturliga skäl inte den detaljnivå som normalt präglar ett ägaruppdrag, vilket beslutas av mer operativt inriktade ägare. Många av besluten rörande enskilda bolag anger inte tydligt hur bolagens prestationer ska mätas och utvärderas.

På denna grund utövar förvaltningsorganet den operativa ägarstyrningen av portföljbolagen. Förvaltningsorganet tar således över uppgiften att omforma den politiska nivåns strategiska ägarstyrning till konkreta ägaruppdrag och andra anvisningar till portföljbolagen. I vissa fall kan regeringen emellertid vilja specificera riksdagens strategiska utgångspunkter rörande ett enskilt bolag. Detta kan då lämpligen ske i form av ägaranvisning till ett förvaltningsorgan i bolagsform respektive instruktion till en myndighet.

9.5.4 Sammanfattning av styrmodellen

Översiktligt kan den styrmodell som skisserats ovan sammanfattas enligt följande.

Riksdagen beslutar om statens ägarstrategi avseende bolagsportföljen som helhet, dvs. för såväl förvaltningsorgan som enskilda portföljbolag. Underlag för riksdagens beslut utarbetas i vanlig ordning av regeringen. Riksdagen följer upp och utvärderar regeringens ägarstyrning både avseende förvaltningsorgan och portföljbolag.

Regeringen utarbetar på riksdagsbeslutens grund ägaruppdrag för förvaltningsorganet. Detta kan vid behov innehålla preciserade riktlinjer också avseende vissa enskilda portföljbolag. Regeringen följer vidare upp och utvärderar förvaltningsorganets operativa ägarförvaltning av portföljbolagen.

Förvaltningsorganet operationaliserar sitt ägaruppdrag från regeringen till sin egen affärsplan och utformar på grundval av riksdagens och regeringens strategiska inriktningsbeslut för respektive bolag ägarstrategier och ägaruppdrag för portföljbolagen. Förvaltningsorganet följer upp och utvärderar portföljbolagen och rapporterar till regeringen.

Portföljbolagen ansvarar för affärsstrategi och affärsplan enligt sina ägaruppdrag.

Riksdagen och regeringen har således det fulla strategiska ägaransvaret medan det operativa ägandet utövas av ett särskilt förvaltningsorgan. Utrymme för särskilda anvisningar från den politiska nivån till förvaltningsorganet finns, liksom för insyn i detta organs styrning och kontroll av portföljbolagen.

För förvaltningen av portföljbolagens angelägenheter ansvarar den för respektive bolag tillsatta styrelsen i enlighet med aktiebolagslagens bestämmelser. Således utarbetar styrelsen på ägaruppdragets grund bolagets affärsstrategi, tillsätter och i förekommande fall entledigar verkställande direktör, beslutar om årlig verksamhetsplan och budget samt övervakar genomförandet av dessa. Några begränsningar i portföljbolagens handlingsutrymme utöver de som finns i nuvarande ordning föreligger inte.

10 Gruppering av bolagen för en professionell ägarförvaltning

10.1 Inledning och bakgrund

10.1.1 Inledning

De statliga bolagen utgör en mycket heterogen grupp. Av direktiven framgår att utredaren särskilt ska överväga om ägarförvaltningen av statliga bolag i sin helhet eller endast avseende vissa bolag bör förändras och inordnas i en ny eller befintlig myndighet eller bolagiseras. Utredaren ska även överväga vilka kriterier som är lämpliga att lägga till grund för en eventuell uppdelning av bolagen för en mer specialiserad ägarförvaltning. I detta avsnitt analyserar utredaren inledningsvis parametrar för en ändamålsenlig gruppering av bolagen och ägarförvaltning av dessa grupper. Avslutningsvis föreslår utredaren parametrar för gruppering och en indelning av bolagen efter dessa.

10.1.2 Staten äger en mycket diversifierad portfölj

Orsak och motiv för det statliga ägandet skiftar. Bolagens storlek varierar från några av Sveriges största till mycket små och företagen verkar i många olika branscher. Några bolag är fullt kommersiella storföretag på fungerade marknader, andra är statlig kärnverksamhet som av praktiska skäl bedrivs i bolagsform. Ett par bolag har legalt monopol på sin marknad medan andra verkar under full konkurrens. En del bolag är anslagsfinansierade.

10.1.3 Ett av dagens problem är strävan att förvalta bolagen "enhetligt"

Ägandet i de flesta av bolagen med statligt ägande förvaltas i Finansdepartementet och för övriga bolag sker ägarförvaltningen av ansvarigt fackdepartement. Vissa skillnader föreligger mellan Finansdepartementets och fackdepartementens ägarförvaltning där fackdepartementen tenderar att använda sig mer av ägardirektiv.

Strävan efter enhetlighet har enligt utredarens mening lett till att bolag med övervägande ekonomiska mål (med eller utan uttalade eller implicita sektorpolitiska eller andra politiska mål/restriktioner) ibland drivs utan tillräckligt systematiska krav på ekonomiskt värdeskapande eller tillvaratagande av förvaltningssynergier. Bolag med övervägande sektorpolitiska mål har ekonomiska restriktioner uttryckta som mål eller krav på effektivitet men drivs ibland med svag precisering, mätning och uppföljning av sektorspolitiska mål och prestation, men med nästan samma fokus på den ekonomiska restriktionen som för bolag med värdeskapande som övervägande mål.

Som utredarens kartläggning visat finns dock ingen "best practice" för ägarförvaltning av alla typer av bolag utan möjligen enbart för förvaltning av rimligt homogena grupperingar av bolag med någorlunda likartade ägarmotiv. Erfarenhetsgrunden för att det är ändamålsenligt att eftersträva en gruppering av bolagen med statligt ägande för differentierad ägarförvaltning är stark. Detta innebär givetvis inte att all strävan mot enhetlighet ska upphöra eller att differentiering inte går att uppnå inom en i stort samlad förvaltning.

10.2 Parametrar för gruppering av bolagen

10.2.1 Inledning

Direktiven framhåller flera omständigheter och syften att överväga vid en analys av bolagen för gruppering. En utgångspunkt är strävan att renodla Regeringskansliets arbetsuppgifter och lyfta ut uppgifter av icke-styrande karaktär. De stora skillnaderna mellan bolag som i dag ägarförvaltas genom Regeringskansliet betonas. Utredaren uppdras att överväga att kategorisera företagen och välja olika organisationsformer för olika kategorier och i detta arbete

utgå från statens perspektiv och belysa konsekvenser för riksdagen och regeringen samt för de förvaltade företagen.

10.2.2 Tidigare och nuvarande kriterier och aspekter i ägarförvaltningen

Fram t.o.m. 2007 gjorde regeringen en uppdelning av bolagen i två grupper i den årliga verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande:

- Företag som verkar under *marknadsmässiga villkor* på en marknad med full konkurrens och med marknadsmässiga krav på resultat, avkastning och finansiell balans baserat på företagets riskprofil
- Företag med *särskilda samhällsintressen* där ägaren, staten, styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt och företagen verkar på en marknad med särskilda förbehåll.

I näringsutskottets betänkande 2010/11:NU7 behandlas regeringens verksamhetsberättelse från 2010. I en bilaga till betänkandet redovisar riksdagen bolagen uppdelade efter parametrarna:

- förvaltande departement
- statens ägarandel
- om bolagen har resultatkrav eller ej.

Utredaren konstaterar att de kriterier och grupperingar som har beskrivits ovan har utformats för uppföljningen och utvärderingen av förvaltningen. Syftet har inte varit att de ska ligga till grund för själva inriktningen och organiseringen av förvaltningen.

I ”Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2010” som ingår i regeringens årliga skrivelse om de statligt ägda företagen¹ belyses följande parametrar som kan beaktas vid indelning av bolagen i ändamålsenliga grupper för analys men möjligen också för ägarförvaltning:

- Ägarandel
- Omsättning
- Resultatkrav
- Konkurrensutsättning
- Anslagsfinansiering

¹ Jfr skr. 2009/10:140, bet. 2010/11:NU7, rskr.2010/11:190

- Bransch.

I direktiven till utredaren framhålls flera principer för styrning av företag med statligt ägande, vilka kan ha betydelse för en gruppering av bolagen:

- Tydlig styrning
- Professionell styrning
- Respekt för öppenhet och demokratisk kontroll
- Stabilitet och kontinuitet i förvaltning
- Bara frågor som kräver politiskt ställningstagande underställs regering och riksdag.

Vidare klargörs i direktiven övergripande mål och riktlinjer för samtliga företag med statligt ägande, vilka också ska beaktas. Dessa är:

- För vissa bolag är huvuduppgiften ”långsiktig värdeutveckling”
- Andra bolag ska ”utföra särskilt beslutade uppdrag”
- Alla bolag ska vara föredöme inom socialt och miljömässigt ansvar (hållbarhetsredovisningar) och följa statens ägarpolicy med bl. a. riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare och rapportering.

10.2.3 Parametrar använda i underlagsrapport

I en omfattande kartläggning av de statligt ägda bolagen som genomförts på utredarens uppdrag har ² en genomgång gjorts av samtliga bolags bolagsordningar, relevanta riksdagsbeslut rörande varje bolag samt bolagens och ägarförvaltningen årsredovisningar. I rapporten analyseras bolagen efter en följande parametrar:

- Bransch
- Ägarförhållanden (statens andel)
- Balansräkning, omsättning, resultat (storlek)
- Samhällsuppdrag
- Övervägande samhällsuppdrag
- Nationellt intresse
- Fungerande marknad.

² McKinsey & Co., se bilaga 2.

Kartläggningen illustrerade att det på flera punkter kan vara svårt att tillämpa dessa parametrar. Vad som är en *uppgift i samhället ett samhällsuppdrag* eller *övervägande samhällsuppdrag* kräver både klara distinktioner och djup analys samt, givetvis, att fattade beslut rörande bolagen innehåller de upplysningar som behövs för att göra en bedömning. Utredaren återkommer till detta senare i detta kapitel.

Faktorn *nationellt intresse* är än svårare att härleda och används inte i kartläggningen som en parameter för gruppering.

Även begreppet *fungerande marknad* kan i hög grad problematiseras. För ett par bolag, Svenska Spel och Systembolaget finns som nämnts legala monopol och i övrigt de regler och den konkurrens som råder på respektive marknad.

I kartläggningen rekommenderades följande parametrar för en indelning av bolagen med statligt ägande i grupper för differentierad och specialiserad ägarförvaltning:

1. Storlek – behovet att säkerställa fokus på de mest värdefulla bolagen
2. Professionell ägarmiljö – undvik fragmentering
3. Branschkompetens i ägarförvaltningen
4. Funktionella förvaltningssynergier
5. Synliggör och målsätt samhällsuppdrag.

Som anförts tidigare är den första faktorn, storlek, av den arten att en handfull bolag svarar för cirka 80 procent av värdet i den statliga bolagsportföljen. Förhållandet varierar något mellan mått på värde, omsättning och resultat men i alla dessa avseenden finns några bolag med en sådan betydelse att de bör ägnas stor och högt kvalificerad uppmärksamhet i ägarförvaltningen.

Faktorerna 2–4 utgör snarare välmotiverade riktlinjer för indelning och förvaltning än för gruppering som sådan. Den sista faktorn, att synliggöra och målsätta samhällsuppdrag, får ses som ett konstaterande av att de ägaruppdrag av olika karaktär, som är dominerande för vissa bolag och underförstådda för andra bolag, bör tydliggöras både för en gruppering av bolagen och för en professionell ägarförvaltning av dem.

10.2.4 Analys av parametrars betydelse för gruppering av bolag och inriktning av ägarorgan

Flera av de identifierade parametrarna bör övervägas vid val av ändamålsenliga grupper av bolag att förvalta professionellt. Andra parametrar handlar mer om hur sådana grupper bör förvaltas. Här görs en kort genomgång.

Samhällsuppdrag/övervägande samhällsuppdrag

Många bolag har viktiga uppgifter i samhället eller tydliga samhällsuppgifter som affärsdefinition. Men vissa har ett ägaruppdrag med specifik sektorpolitiska uppdrag som också utgör bolagets övervägande mål. Detta bör vara en faktor av avgörande betydelse för hur ägandet i bolaget förvaltas och därmed för en gruppering som kan utgöra grund för specialiserad ägarförvaltning.

Synliggör och målsätt samhällsuppdrag

Utredaren har i flera sammanhang kunnat konstatera att begreppet samhällsuppdrag kan användas i många betydelser. För en indelning i grupper med denna parameter som en av de avgörande behöver samhällsuppdragen vara explicita och målsatta. Detta gäller både för bolag som klassificeras som företag med särskilda samhällsintressen och för sådana som inte gör det. Har företaget inget särskilt samhällsintresse att ta hänsyn till bör även detta framgå.

Nationellt intresse

Som konstaterats är detta ett begrepp som inte återfinns i nuvarande bolagsordningar/ägardirektiv och som det ligger utanför utredarens uppdrag att konstruera. Bolag med övervägande och betydande samhällsintressen kan sägas ha ett nationellt intresse. Huruvida LKAB med sin betydelse för Norrbotten och Vattenfall med sin vikt för landets energiförsörjning kan klassificeras med begreppet "nationellt intresse" är en politisk fråga utanför utredarens uppdrag. Men om det i ägarens behandling av dessa bolag, vilket då och då har framförts i den allmänna debatten, skulle förekomma inslag av implicita begränsningar på grund av ett

samhällsintresse som inte återspeglas i dessas bolagsordningar eller ägardirektiv bör detta givetvis klargöras.

Storlek

För varje ägarförvaltare är det närmast en självklarhet att de största bolagen – räknat i värde, omsättning, balansräkning, resultat – måste ägnas särskild uppmärksamhet. Härvid utgör staten som ägare inget undantag. Det övergripande målet är att skapa värde och resultatet av detta har betydelse för statens inkomster och förmögenhet. Utdelningarna från främst de allra största bolagen påverkar statsbudgeten och bedömt reformutrymme. Värdet kan också – om riksdagen så beslutar – realiseras och reducera statens skuld. Det är således synnerligen angeläget att ägarförvaltningen av de allra största bolagen, vilka står för huvuddelen av värdeskapandet i statens bolagsportfölj, präglas av fokus, hög affärskompetens och gott allmänpolitiskt omdöme. Detta torde bäst säkerställas genom att bolagen ses som en grupp som kan ägnas särskild uppmärksamhet.

Anslagsfinansiering

I statens bolagsportfölj återfinns anslagsberoende bolag inom områden som näringspolitik och kultur. Detta är ofta bolag i gränslandet mellan förvaltning och reglering och de tillhör den grupp som nämnts ovan av bolag med tydligt uttalade sektorpolitiska uppgifter som ett övervägande ägaruppdrag. Inom en sådan grupp kan anslagsfinansieringen vara en viktig faktor att ta med i bedömningen i ägarförvaltningen och möjliga val av undergrupper.

Konkurrensutsatt/fungerande marknad

I den statliga bolagsportföljen finns en något disparat grupp som verkar på marknader med ofullständig konkurrens eller med ingen legal konkurrens. Till de förra hör t.ex. vissa bolag med näringspolitiska uppgifter och de senare utgörs av Svenska Spel och Systembolaget. Samtliga tillhör den grupp av bolag där specifika samhällsuppdrag är tonvikten i bolagens ägaruppdrag. Faktorn blir

därmed en fråga att bedöma vid indelningen av en sådan grupp i eventuella undergrupper och för ägarförvaltningen av sådana bolag.

Statens ägarandel

Även bolag där staten är delägare är av skiftande karaktär. Det gäller statens ägande i tre börsbolag, Bilprovningen samt några mindre verksamheter med sektorpolitiska uppgifter. Detta är således en faktor av betydelse inom de grupperingar av bolag som kan ske med utgångspunkt i vilket ägaruppdrag bolagen egentligen har.

Som nämnts utgör många angivna parametrar faktorer att beakta vid ägarförvaltningen av identifierade grupper av bolag.

Professionell ägarmiljö – undvik fragmentering

Detta är givetvis ett centralt allmänt övervägande som pekar på professionalisering och specialisering men samtidigt på att det bör finnas en övre gräns för antalet företagsgrupper för särskild ägarförvaltning.

Funktionella förvaltningssynergier

Också detta är en given utgångspunkt för all ägarförvaltning. Där förvaltningssynergier kan skapas i termer av specialistkunskap om t.ex. typ av företag ska de tillvaratas. Dock gäller inom ägarförvaltning av rörelsedrivande bolag inte generella stordriftsfördelar i meningen att det skulle vara rationellt att låta samma förvaltare ägna sig åt ett mycket stort antal bolag.

Bransch/branschkompetens

I enlighet med kommentaren till ”professionell ägarmiljö” och ”funktionella förvaltningssynergier” är bolagens branschtillhörighet och ägarförvaltarnas branschkunskap viktiga framgångsfaktorer i en professionell förvaltning. Där branschkunskap kan samordnas i ägarförvaltningen bör så ske men faktorn bransch torde inte vara

avgörande för en övergripande gruppering av bolag i en förvaltning som inte ska fragmenteras i för många organ.

10.3 Val av parametrar för gruppering av bolagen

10.3.1 Inledning

Som framgått av analysen hittills är mycket få av de parametrar som använts och diskuterats för en indelning av bolag med statligt ägande, ägnade att ge både en klar indelning där inga eller få bolag kan sägas vara diskutabelt placerade och att utgöra en grund för ändamålsenlig förvaltning enligt de krav som bör ställas på en förvaltning som differentieras efter bolagsgruppers särart.

10.3.2 Huvudsakliga parametrar för gruppering

1. Övervägande uppdrag

Ett bolags ägaruppdrag, ibland benämnt enbart uppdrag, utgörs av de riktlinjer ägaren fastställt för bolagets verksamhetsinriktning och meddelat bolagets styrelse. Professionella ägare utarbetar ägarstrategier och ägarplaner för bolag de förvaltar ägande i och på denna grund bestäms ägaruppdraget, ofta bara uttryckt som uppdraget för bolaget. För ett enskilt bolag uttrycks detta vanligtvis i bolagsordning och ägardirektiv. Uppdraget anger i regel övergripande mål för verksamheten, dvs. vad bolaget ska utvecklas till, hur man mäter framgång över tiden, affärsdefinition, dvs. vilken verksamhet bolaget ska syssla med och ofta vad det inte får ägna sig åt, samt grundläggande värderingar, som bolaget har att efterleva. Uppdraget utgör den ram inom vilken styrelsen kan utveckla bolagets affärsstrategi och dess affärsplaner.

Utöver mer långsiktiga ägaruppdrag fastställs ofta vid bolagsstämmor finansiella mål om avkastning, utdelning, m.m..

Den avgörande skiljelinjen för en indelning av bolagen med statligt ägande i grupper är, som utvecklas vidare nedan i detta kapitel, övervägande ägaruppdrag och därmed förenliga mål. (Se även avsnitt 9.5 för en behandling av ägaruppdrag.) Detta kan uttryckas som att skapa ekonomiskt värde eller att skapa samhällsnytta. I båda fallen förekommer som utvecklas nedan för de flesta av bolagen – implicit eller explicit – motsvarande restriktion

avseende samhällsnytta respektive ekonomiskt värde. Det är, som framhållits, viktigt att säkerställa professionellt ägande både för bolag med ekonomiskt värdeskapande som övervägande mål och för bolag med samhällsnytta som övergripande mål. Som underlag för förvaltningen bör ägaruppdrag och mål/restriktioner vara tydliga och kvantifierbara.

2. Storlek

Den andra mycket betydelsefulla parametern för gruppering är storlek. En ändamålsenlig ägarförvaltning måste som konstaterats säkerställa fokus på de bolag som svarar för 80 procent av värdet och medge specialisering och professionalisering av dessas ägarförvaltning, inklusive nödvändig kompetens för att förvalta betydande poster i noterade bolag. Huruvida detta kräver en egen förvaltningsenhet återkommer utredaren till.

3. Förvaltningssynergier

Den tredje huvudfaktor utredaren vill använda vid en gruppering av bolagen är vad som kan inbegripas i förvaltningssynergier. Här ingår de tidigare analyserade parametrarna ”professionell ägarmiljö – undvik fragmentering”, ”funktionella förvaltningssynergier” och ”bransch/branschkompetens”. I överväganden om förvaltningssynergier bör t.ex. skillnaden beaktas mellan att äga och följa upp å ena sidan stora mer ”självgående” bolag med möjlighet att rekrytera omfattande egen kompetens och å den andra sidan att som ägare medverka till att utveckla små eller unga bolag. Faktorerna *statens ägarandel*, *konkurrensutsatt/fungerande marknad* samt *anslagsfinansiering* blir viktiga att ta hänsyn till inom grupper och vid tydliggörande av uppdrag samt mål/restriktioner.

Eftersom övervägande ägaruppdrag är den mest grundläggande parametern för en uppdelning i grupper fördjupas i 10.3.3. 10.3.5. – vissa frågor rörande mål respektive restriktioner, olika dimensioner av begreppet samhällsuppdrag samt utredarens överväganden beträffande övervägande uppdrag.

10.3.3 Mål och restriktioner

Flera av bolagen med statligt ägande har mer detaljerade mål medan andra bolag har få och otydliga mål. För både tydligt angivna och mer otydliga förväntningar gäller dock att mål måste hänga samman för undvikande av målkonflikter.

Utredaren vill härvid uppmärksamma att när ägaren i ägaruppdrag och andra sammanhang anger mål bör hänsyn som kan strida mot dessa snarast beskrivas som restriktioner. När det överordnade uppdraget är ekonomiskt värdeskapande och målen för detta är fastställda bör beslutade mål av annan karaktär, t. ex. av samhällskaraktär, anges som begränsningar för hur värdeskapandets ekonomiska mål får förverkligas. På motsvarande sätt bör för företag med sektorpolitiska uppgifter som övervägande uppdrag, målen inom dessa områden kompletteras med restriktioner avseende ekonomisk effektivitet (mätt som t.ex. kapitalavkastning, produktivitet eller kostnadsnivå) för hur den avsedda samhällsnyttan får skapas.

10.3.4 Olika dimensioner av begreppet "samhällsuppdrag"

I begreppet samhällsuppdrag ryms som nämnts många olika innebörder, vilka kan avse både mål och restriktioner.

Alla företag kan sägas fylla en *uppgift i samhället* men i normalt språkbruk sägs de inte därför ha ett samhällsuppdrag. För vissa statligt ägda bolag gäller emellertid att deras verksamhet är begränsad till att utföra en specifik samhällsuppgift, t.ex. att förvalta och utveckla järnvägsstationer. Dessa bolag har en samhällsuppgift som *affärsdefinition* men det *övervägande* uppdraget kan ändå vara att skapa ekonomiskt värde.

Vissa statliga bolag har entydigt *sektorpolitiska mål* som huvudmål för verksamheten. Ägaruppdraget anger att detta är huvudsyftet bakom bolaget och att det är inom detta som bolaget målsätts och mäts. Samhall är ett sådant exempel. Bolagets *övervägande* uppdrag är inte att skapa ekonomiskt värde i form av utdelning till staten utan att skapa samhällsnytta för medborgarna genom att hjälpa personer ut på arbetsmarknaden.

De flesta statliga bolag har till huvuduppgift att skapa *ekonomiskt värde*. Det är vad deras ägaruppdrag anger och det är sådana mål som är styrande. Men sådana företag kan även ha mer

eller mindre tydliga begränsningar för sin verksamhet, som utgörs av samhällshänsyn inom områden som begränsningar ifråga om möjligheter till avyttringar eller förvärv. LKAB har t. ex. som övervägande uppdrag att skapa ekonomiskt värde. Detta torde inte innebära att ägaren eller bolaget kan bortse från den *samhällsnytta i vid mening* bolaget står för i en hel landsända även om detta inte är uttryckt i bolagets ägaruppdrag utan kan sägas vara implicit.

Med begreppet övervägande ägaruppdrag att skapa samhällsnytta menar således utredning att bolag av riksdagen har fått en sådan uppdragsbeskrivning och styrande mål inom ett sektorpolitiskt område men samtidigt i regel vissa restriktioner avseende ekonomi och effektivitet. Med ett övervägande uppdrag att skapa ekonomiskt värde menar utredaren att detta är ägaruppdragets överordnade mål samtidigt som det i vissa fall kan förekomma vissa samhällsmotiverade restriktioner för detta.

10.3.5 Övervägande uppdrag

Med utgångspunkt i ägaruppdrag och huvudsakliga mål/restriktioner för bolagen har utredaren identifierat fyra schematiska typfall av ägaruppdrag:

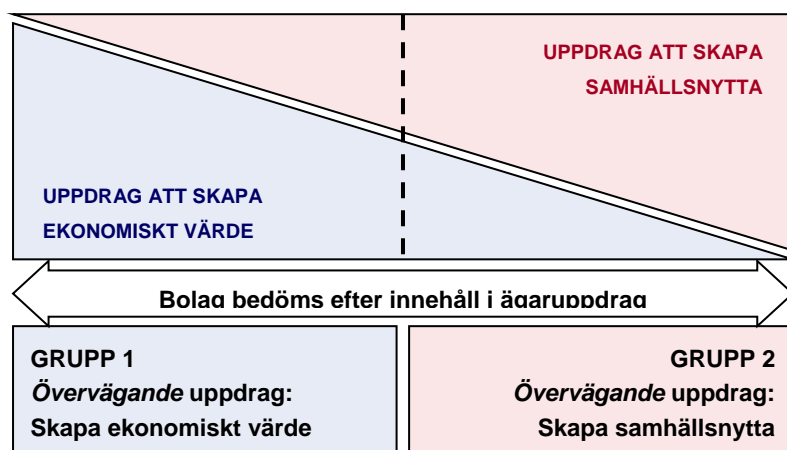
1. Bolag med renodlat ekonomiskt värdeskapande uppdrag: ekonomiska mål utan uttalade restriktioner avseende sektorpolitik, ägande eller allmänna politiska hänsyn
2. Bolag med värdeskapande som huvuduppdrag men med inslag av samhällsuppdrag med konsekvenser för styrningen av bolaget: ekonomiska mål med restriktioner avseende sektorpolitik, ägande eller allmänna politiska hänsyn
3. Bolag med huvudsakligen samhällsuppdrag men också väsentliga ekonomiska mål/restriktioner med konsekvenser för styrningen av bolaget: sektorpolitiska mål med uttalade restriktioner avseende företagsekonomisk effektivitet
4. Bolag med samhällsuppdrag utan krav på att generera ekonomiskt värde till staten men grundläggande krav på ekonomisk effektivitet: sektorpolitiska mål utan uttalade företagsekonomiska restriktioner.

Dessa fyra huvudtyper kan i en matris kompletteras med betydelsen av bolagens ekonomiska värdeskapande respektive vikten av deras skapade samhällsnytta. Utredarens analys visade att vattendelaren går vid vad som är *övervägande ägaruppdrag*, dvs. om det övervägande ägaruppdraget är att skapa ekonomiskt värde eller samhällsnytta.

På denna grundval kan bolagen delas in i två huvudkategorier:

- en grupp bestående av typfall 1 och 2 ovan med *övervägande ägaruppdrag att skapa ekonomiskt värde*, inte sällan kombinerat med mer eller mindre explicita restriktioner av samhällsnyttig karaktär
- en grupp bestående av typfall 3 och 4 ovan med *övervägande ägaruppdrag att skapa samhällsnytta*, vanligen kombinerat med mer eller mindre långtgående restriktioner avseende främst ekonomisk effektivitet

Bilden nedan illustrerar denna tankegång.



De två trianglarna överst i bilden representerar de två huvudsakliga dimensionerna av ett ägaruppdrag. Den nedre triangeln representerar uppdrag att skapa ekonomiskt värde medan den övre innehåller uppdrag att skapa samhällsnytta. De allra flesta bolag har som konstaterats implicit eller explicit uppdrag av bägge typerna. De kan placeras längs den horisontella pilen efter hur deras ägar-

uppdrag är sammansatta. Om målet att skapa ekonomiskt värde utgör huvuddelen av ägaruppdraget blir eventuella kompletterande mål avseende samhällsnytta restriktioner för genomförandet av huvudmålet. Om målet att skapa samhällsnytta utgör huvuddelen av ägaruppdraget blir eventuellt kompletterande mål avseende ekonomiskt värde (effektivitet) restriktioner för utförande av detta huvudmål. De två typfallen av övervägande uppdrag som konstaterats ovan ligger således på var sin sida om den streckade mittlinjen i figuren.

Bolag som på grund av sammansättningen av sina uppdrag hamnar till vänster om mittlinjen i trianglarna tillhör en grupp medan bolagen till höger om mittlinjen tillhör en annan grupp. Utredarens slutsats är som angivits att detta är den helt grundläggande uppdelningen av de statligt ägda bolagen. Inom denna uppdelning kan de två andra parametrarna – storlek och förvaltningssynergier – påverka indelningen av företagen i ändamålsenliga grupper för ägarförvaltning.

10.4 Utformning av bolagsgrupper

10.4.1 Vissa övergripande principer

Vid utformningen av grupper som lämpar sig för differentierad förvaltning bör några övergripande principer för statlig verksamhet och förvaltning av ägande i bolag beaktas.

En uppenbar sådan är att lösningen bör vara *enkel* och praktiskt användbar. Oavsett parametrar bör utredaren söka en praktiskt användbar indelning som ska möjliggöra ändamålsenliga förvaltningsformer och förvaltningslogiker i en indelning i grupper som är lättförklarad och lättbegriplig.

Ett annat viktigt hänsynstagande vid utformning av ägarpolitik och ägarorganisation är bolagens behov av långsiktig *stabilitet*. Direktivens mål om långsiktigt värdeskapande och det konstaterade behovet av stabila förutsättningar för bolagen talar för att riktlinjer som varar i mer än 3–4 år är önskvärda. Vid genomförandet av en förändring bör således en stabil grund i riksdagen eftersträvas.

Som utredaren konstaterat finns det utrymme för ett tydligare inflytande för riksdagen över strategiska beslut och uppföljning av både ekonomiskt värdeskapande och skapad samhällsnytta.

Utredaren avser därför att vidareutveckla ett ägarpolitiskt ramverk att fastställas av riksdagen med regelbundna intervaller (kanske vart fjärde år). Detta bör komplettera dagens ägar*policy* för samtliga bolag med en ägar*strategi* för det samlade ägandet och möjligen vissa justerade beslutskompetenser mellan riksdag, regering och förvaltande bolag.

Vidare har utredaren konstaterat att *regeringens* påtagliga dubbla roller som reglerare och förvaltande ägare kan vara hämmande för de ägda bolagens utveckling. Uppdraget är att i möjligaste mån skilja på regeringens reglerande och företagsägande roller och att flytta ut operativa uppgifter ur Regeringskansliet. Regeringen bör vara inriktad på strategisk ägarstyrning utan onödig dagspolitisk inblandning i operativa ägar- eller företagsfrågor.

Som konstaterats utgörs bolagen med statligt ägande av två artskilda grupper beroende på bolagens *övervägande ägaruppdrag*. Både ägarförvaltning utifrån ekonomiska aspekter och förvaltning baserad på sektorpolitisk professionalism behöver utvecklas. Professionell hantering av bolag med ekonomiskt värdeskapande som övervägande uppdrag och mål kan som hittills utgå från vedertagen teoribildning och praktik. Vetenskapliga och praktiska erfarenheter av att utveckla professionalism i att forma, mäta och följa upp sektorpolitiska mål är som nämnts mer begränsade och behöver förstärkas, vilket torde ställa krav på en fokuserad kompetensutveckling på detta område.

Som utredaren konstaterat föreligger ett betydande utrymme för *klargörande* av bolagens grundläggande ägaruppdrag och mål. Vid närmare överväganden om inplacering av bolagen i lämpliga grupper får utredaren utgå från nuvarande situation rörande bolagens uppdrag. Övervägandena kan belysa ett antal fall där mer fullständiga ägaruppdrag/mål skulle underlätta en inplacering i föreslagna grupper och dessutom ge klarare förutsättningar för ägarförvaltningen och bolagens arbete med sina affärsstrategier.

10.4.2 Bolagsgrupp 1: övervägande uppdrag att skapa ekonomiskt värde

I denna grupp ska alla bolag ha ekonomiskt värdeskapande som övervägande ägaruppdrag och således huvudsakligen ekonomiska mål och om så bedöms nödvändigt kompletterande restriktioner av samhällsnyttokaraktär. Gruppen kommer att innehålla det största

antalet bolag – både samtliga de stora bolag som svarar för cirka 80 procent av värdet och ett stort antal andra bolag. Några av de allra största bolagen är också föremål för ett stort allmänpolitiskt intresse. Kompetenskraven på styrelse, ledning och förvaltning över en sådan grupp inrymmer hög affärsmässig kompetens och gott politiskt omdöme.

Med ledning bl. a. av kartläggningen av andra länders och privata ägarförvaltares strategier torde gruppen delas upp i två undergrupper – en för mycket stora bolag och en för mindre och medelstora bolag.

Stora företag

Undergruppen kommer att svara för 80 procent eller mer av värdet i statens portfölj av hel- och delägda bolag. Samtliga bolag är mogna företag som drivs kommersiellt men kan ha vissa särskilda åligganden eller restriktioner. Ägarförvaltningen torde komma att likna motsvarande enheter i andra länder och större privata investmentbolag med erfarna förvaltare och specialiserade analytiker som kan forma ägarplaner för vidare utveckling av dessa bolag.

Exempel på bolag som bör placeras i denna grupp är helägda LKAB, Sveaskog och Vattenfall samt ägandet i de delägda bolagen PostNord, TeliaSonera, SAS och Nordea. Förvaltningen av ägandet i börsbolag kräver givetvis särskild kompetens.

Mindre och medelstora företag

Gruppen utgörs av några mindre men huvudsakligen av medelstora bolag, vilka har värdeskapande som övervägande uppdrag och varierande företagsspecifika restriktioner av karaktären samhällsuppdrag. Flera av bolagen kan bedömas ha en betydande utvecklingspotential, vilken ägarförvaltningen bör inriktas på att tillvarata. Flera av företagen går att inordna i några sammanhållande branschgrupper.

Exempel på bolag som bör placeras i denna grupp är Jernhusen, Vasallen, Green Cargo, SJ, SBAB, Lernia och Vectura.

10.4.3 Bolagsgrupp 2: övervägande uppdrag att skapa samhällsnytta

Bolagen i denna grupp har sektorpolitiska mål med olika grad av tydlighet i sin egenskap av redskap i en politisk strategi med politiska mål för sektorn. Flera av bolagen har också ekonomiska mål, vilka i enlighet med utredarens synsätt ovan utgör restriktioner för fullgörandet av det specifika samhällsuppdraget. Det bör åter – i enlighet med analysen – noteras att förhållandet att ett bolag har en viktig uppgift i samhället som affärsdefinition vilken ska lösas med ekonomiskt värdeskapande som huvuduppdrag *inte* utgör grund för placering i denna grupp.

Det bör också poängteras att det förhållandet att ett mål anges som restriktion inte innebär att kravnivån behöver sättas lågt. Det är tvärtom fullt möjligt att ange en restriktion i termer av t.ex. kapitalavkastning som sätts på en mycket krävande nivå. Det avgörande är i stället att när denna nivå är uppfylld finns inget behov av att gå längre än så utan den eventuella kapacitet som finns för ytterligare måluppfyllelse bör i stället inriktas mot verksamhetens huvudmål.

Gruppen kommer att bestå av helägda statliga bolag samt några små delägda företag. I vissa fall handlar det om bolagiserad statlig verksamhet med företagsspecifika samhällsuppdrag som överordnat uppdrag. Erfarenhetsmässigt tilldrar sig flera av dessa ett betydande politiskt intresse på grund av de politikområden inom vilka de är redskap för politiken. Detta torde ställa krav på både betydande politisk kompetens och specialiserad sektorpolitisk sakkompetens i styrning av gruppen och ägarförvaltning av bolagen som komplement till nödvändig affärsmässig kompetens.

Vid en genomgång av de bolag som bör tillhöra denna grupp framträder en undergrupp av bolag med huvudsakligen näringspolitisk inriktning. Ändamålet för dessa är att vara redskap i en politik som syftar till att stödja tillväxt. Andra bolag verkar inom skilda sektorer men har det gemensamt att de är redskap i en politik för att förbättra välfärden för medborgarna.

Bolag med syftet att bidra till ekonomisk tillväxt

Gruppen innehåller ett betydande antal företag med ett näringspolitiskt syfte. Det kan noteras att samtliga i allt väsentligt saknar avkastningsmål. Alla är helägda utom Visit Sweden, där staten är hälftenägare. Utredaren har noterat att det inletts ett arbete i Regeringskansliet för att pröva möjligheterna till bättre samordning mellan flera av bolagen i gruppen.

Till denna undergrupp hör bl. a. ALMI, Arlandabanan, Svedab (Öresundsbron), Visit Sweden och Göta Kanal. Det senare bolaget drivs med både näringspolitiska och kulturhistoriska motiv.

Bolag med syftet att bidra till välfärd för medborgarna

Bolagen i denna grupp är av skiftande storlek och verkar inom flera politikområden men framför allt med socialt, kulturellt och miljöinriktat motiverade uppdrag. Några är delägda och några är huvudsakligen anslagsfinansierade, vilket givetvis behöver uppmärksammas i förvaltningen.

Uppenbara exempel på bolag i denna grupp är Samhall, Systembolaget, Apotekens Service AB och SOS Alarm.

10.4.4 Överväganden och inplacering av vissa företag i grupperna

För flera företag råder som konstaterats inte full klarhet om övervägande uppdrag och motsvarande mål för verksamheten. De bedömningar och slutsatser som redovisas i den särskilda kartläggningen av bolagen (jfr avsnitt 10.2.3) kan därför skilja sig från vad framgår av regeringens senaste verksamhetsberättelse för bolagsgruppen. Företag där detta gäller är Svensk Exportkredit (SEK), Fouriertransform, Skeppshypotek och Swedesurvey.

SEK och Fouriertransform är exempel på bolag med en *sambällsuppgift* som affärsdefinition men övervägande ekonomiskt värdeskapande som ägaruppdrag och övervägande ekonomiska mål för verksamheten. Vad gäller SEK kan verksamhetsberättelsen tolkas som att bolaget borde tillhöra Grupp 2 medan analysen i kartläggningen pekar på att bolaget borde tillhöra Grupp 1. Utredaren anser sig kunna konstatera att bolaget huvudsakligen mäts på ekonomiska mål, torde ha övervägande ekonomiskt värde-

skapande som uppdrag och därför bör placeras i Grupp 1. Verksamhetsberättelsens uppgifter talar för att riskkapitalbolaget Fouriertransform bör tillhöra Grupp 1 medan kartläggningens analys pekar mot Grupp 2. Utredaren konstaterar att bolaget har ett högt ställt avkastningsmål och enligt sitt uppdrag ska verka på kommersiella villkor (om än inom en begränsad marknad), vilket placerar bolaget i Grupp 1.

Också för Svenska Skeppshypotekskassan pekar verksamhetsberättelsens respektive kartläggningens analys på olika grupp-tillhörighet. Utredaren tolkar uppgifterna om verksamheten som att den existerar av näringspolitiska skäl och verksamheten i likhet med flera andra näringspolitiska bolag saknar tydliga avkastningsmål, varför Svenska Skeppshypotekskassan torde ha samhällsnytta som övervägande ägaruppdrag och bör tillhöra Grupp 2.

För Swedesurvey är ägaruppdrag och mål inte entydiga. En tolkning av årsredovisningen pekar på att bolaget borde tillhöra Grupp 2 medan analysen i kartläggningen pekar på Grupp 1. Utredaren bedömer att bolaget bör tillhöra Grupp 2.

Även om verksamhetsberättelsen, kartläggningens analys och bolagets egen tolkning av uppdrag och mål pekar i samma riktning kan bedömningen av vissa bolags övervägande uppdrag vara svår. Det kan således diskuteras om de uppgifter i samhället som utförs av Akademiska Hus, Specialfastigheter, Teracom, Swedavia medför att det utförande företaget ska anses vara företag med ett övervägande uppdrag att skapa samhällsnytta. Utredaren konstaterar dock efter en grundlig analys att samtliga här nämnda bolag har som övervägande uppdrag att skapa ekonomiskt värde och därför bör tillhöra Grupp 1.

Svenska Spel har diskuterats från motsatta utgångspunkter. Bolaget verkar inom spelmonopolets ram och har att skapa samhällsnytta som övervägande uppdrag men också betydande mål att skapa ekonomiskt värde. Bolaget är trots det legala monopolet utsatt för aggressiv konkurrens och i debatten ifrågasätts ibland om bolaget verkligen efterlever sitt övervägande uppdrag. Utredaren saknar dock underlag för någon annan slutsats än att så är fallet och placerar bolaget i Grupp 2. Också för detta bolag torde det för framtida ägarförvaltning vara en fördel att förtydliga bolagets uppdrag, mål och restriktioner.

Ett övervägande av helt annan art gäller de två konkurrenterna Apoteket AB och Apoteksgruppen AB, som hitintills båda ägarförvaltats av Socialdepartementet. Båda har som andra bolag som

nämns här viktiga *samhällsuppgifter* men inte *samhällsnytta* som övervägande uppdrag utan ska, i likhet med sina privatägda konkurrenter på apoteksmarknaden, främst skapa ekonomiskt värde. Utredaren ställer sig tveksam till att ha förvaltningen av två konkurrenter i samma förvaltarteam varför dessa bolag borde ligga i olika undergrupper till Grupp 1. Apoteket AB är även efter apoteksreformen omsättningsmässigt ett av de största statliga bolagen och bör förvaltas tillsammans med övriga storbolag.

Det nya bolaget Inlandsinnovation tolkas i kartläggningen som ett bolag med övervägande samhällsuppdrag. Utredaren har inte grund att göra någon annan bedömning utan placerar bolaget bland övriga näringspolitiska bolag i Grupp 2.

I utredningsarbetet har det diskuterats om vissa bolag ska förvaltas i något annat ägarorgan än det departement som deras verksamhet till stor del är en förlängning av. Detta gäller Operan, Dramaten, Dom Shvetsii och Voxenåsen liksom de delägda bolagen Miljömärkning (statens ägarandel är 10 procent) och Miljöstyrningsrådet (85 procent). Med den bild som vuxit fram av gruppen företag med övervägande uppdrag att skapa samhällsnytta och undergruppen som ska bidra till att skapa välfärd har emellertid utredaren kommit fram till att också de senast nämnda bolagen bör ingå i denna gruppering.

Med hänsyn till pågående överväganden och därmed avsaknad av erforderlig klarhet om inriktningen av ESS, den europeiska spallationskällan, har utredaren avstått från att göra någon grupplacering.

10.4.5 Inplacering i två bolagsgrupper med vardera två undergrupper

Utredarens överväganden i detta kapitel resulterar i en indelning av de statligt ägda bolagen i grupper enligt nedanstående sammanställning.³ Detta är således utredarens bedömning av en ändamålsenlig gruppering för ägarförvaltning av bolagen efter de parametrar som valts: övervägande uppdrag, storlek samt förvaltnings-synergier. I kapitel 11 redovisas utredarens förslag till hur dessa grupper ska organiseras och förvaltas.

³ Indelningen avser 56 av de totalt 58 bolagen med statligt ägande. Bolag som är under likvidering eller vilande ingår inte (jfr tabell 2.1 i kap. 2).

Bolagsgrupp 1:
Övervägande uppdrag att skapa ekonomiskt värde

STORA OCH NOTERADE BOLAG

Helägda bolag

Apoteket
LKAB
Sveaskog
Vattenfall

Noterade/delägda bolag

Nordea
SAS
TeliaSonera

PostNord

MEDELSTORA BOLAG

Fastigheter

Akademiska Hus
Specialfastigheter
Jernhusen
Vasallen

Infrastruktur/Transport

Bilprovningen
Green Cargo
Infranord
SJ
Rymdbolaget
Svevia
Swedavia
Teracom

Finans

Bostadsgaranti
Fouriertransform
SBAB
SEK

Läkemedel

Apoteksgruppen

Konsult/Uppdragstagare

Lernia

Metria
Vectura

Bolagsgrupp 2:
Övervägande uppdrag att skapa samhällsnytta

BIDRA TILL TILLVÄXT	BIDRA TILL VÄLFÄRD
ALMI	Apotekens Service
Arlandabanan	APL
Bostadsomvandling	Dom Shvetsii
Botniabanan	Dramaten
Ersättningsmark	Miljömärkning
	Miljöstylningsrådet
Göta Kanal	Operan
Innovationsbron	Samhall
Inlandsinnovation	SOS Alarm
	Systembolaget
RISE Holding AB	Svenska Spel
Skeppshypotek	
Svedab	Swedfund
Swedesurvey	
Sweroad	
Visit Sweden	Voxenåsen

11 Överväganden och förslag

11.1 Utgångspunkter och problembild

Utredarens uppdrag är att lämna förslag till hur förvaltningen av bolag med statligt ägande lämpligast bör bedrivas och organiseras med utgångspunkt i målen för verksamheten, kravet på en effektiv och professionell förvaltning samt riksdagens och allmänhetens möjligheter till insyn i förvaltningen.

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

I sitt kartläggnings- och analysarbete (jfr kapitel 9) har utredaren, identifierat följande problembild:

- Den skillnad som finns mellan politisk och företagsekonomisk rationalitet i styrningen av det statliga bolagsägandet avspeglas inte i tillräckligt hög grad i hur förvaltningen är organiserad och bedrivs.
- Statens dubbla roller som både reglerare och företagsägare på de marknader där vissa av de statliga bolagen är verksamma riskerar att sammanblandas i dagens förvaltning.
- Regeringen och Regeringskansliet tenderar att dras in i en alltför operativ roll i ägarstyrningen av bolagen, vilket bl.a. leder till att avgränsningen mellan hantering av ägarfrågor och bolagsfrågor blir oklar. Detta leder i sin tur till att den politiska och ägarstrategiska styrningen blir otydlig och ostrukturerad.

- Styrningen av bolagen tenderar att bli ”ad hoc-mässig” och kännetecknas av ryckighet, kortsiktighet och bristande konsekvens.
- De sammansatta ägaruppdrag och komplexa målbilder som kännetecknar många av de statligt ägda bolagen har inte klargjorts tillräckligt för att kunna ligga till grund för en tydlig och effektiv ägarstyrning.
- Bolagens olikheter avspeglas inte i tillräcklig grad i synen på hur bolagen bör förvaltas, vilket leder till en alltför likriktad och odifferentierad förvaltningsmodell som inte passar alla bolag.

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

11.2 Mål och inriktning av förslagen

Mål för statens ägarförvaltning

Med utgångspunkt från direktiven och ovanstående problembild har utredaren formulerat följande övergripande mål för förvaltningen av statens ägande i bolag:

Förstärkt värdeutveckling i alla bolag

En effektivare och mer professionell förvaltning ska ytterst bidra till ett ökat värdeskapande i samtliga bolag med statligt ägande. Detta avser såväl ekonomiskt värde, främst för de statligt ägda bolag som har detta som huvudsakligt ägaruppdrag, som värde i termer av samhällsnytta, vilket särskilt avser bolag med någon form av samhällsuppgift som ägaruppdrag.

Även om tyngdpunkten i bolagens uppdrag, som framgått av genomgången i kapitel 10, skiljer sig i betydande grad mellan bolagen är båda aspekterna av värdeskapande relevanta för flertalet bolag. Även för de mest utpräglade ekonomiskt värdedrivande bolagen finns i allmänhet någon grad av samhällsintresse, och de

bolag som har samhällsnytta som huvuduppdrag ska fullgöra detta uppdrag inom ramen för bestämda krav på ekonomisk effektivitet. Det är utredarens bedömning att det finns en stor potential för ökat värdeskapande i båda dessa avseenden.

Tydligt politiskt inflytande på strategisk nivå

Det ska finnas en tydlig demokratisk insyn och kontroll av förvaltningen och ett bestämmande inflytande över portföljbolagens ägaruppdrag, övergripande mål och huvudsakliga inriktning av verksamheten. Detta bör emellertid avse den politiska och ägarstrategiska styrningen, inte den operativa styrningen av enskilda bolag.

För att skapa bättre förutsättningar för riksdag och regering att för medborgarnas räkning utöva detta inflytande bör väl definierade ramar och spelregler för den politiska styrningen av bolagsförvaltningen utvecklas. Som ett led i detta bör en tydlig ägarstrategi utarbetas som fastställer riksdagens och regeringens syn på den strategiska inriktningen och de långsiktiga målen för statens bolagsägande samt riktlinjer för förvaltningen av detta.

Stabila förutsättningar för bolagens verksamhet och utveckling

Ägarpolitiken ska syfta till att lägga fast tydliga och långsiktigt stabila ramar för de förvaltade bolagen. Därigenom skapas en fast grund för dessa att utveckla sin verksamhet i enlighet med det uppdrag de fått av riksdagen och regeringen. Utan att minska det politiska och demokratiska inflytandet över förvaltningen är det angeläget att komma ifrån ryckighet, kortsiktighet och bristande konsekvens i styrningen av de statligt ägda bolagen.

Därför bör en tydlig avgränsning av roller och ansvar göras mellan å ena sidan den politiska och strategiska styrningen och å andra sidan den operativa förvaltningen av bolagen. Därigenom skapas bättre förutsättningar för den operativa förvaltningen utan också för en tydligare politisk och strategisk styrning av bolagsförvaltningen.

Inriktning av förslagen

En grundläggande utgångspunkt för utredarens förslag är att skilja mellan den övergripande och strategiska styrningen av förvaltningen av statens ägande i bolag som utövas av riksdag och regering, och den operativa förvaltningen, med vilket avses de åtgärder som vidtas i syfte att verkställa den styrning som har beslutats. En annan utgångspunkt har varit att särskilja statens roll som reglerare och som ägare av bolag genom att utövandet av ägarrollen, sker i särskilda förvaltningsorgan.

En sådan ordning, som skiljer mellan policyutformning och verkställande uppgifter, bedöms ligga väl i linje med svensk förvaltningstradition. Den skulle också enligt utredarens bedömning skapa goda förutsättningar för att utveckla en aktiv och professionell förvaltning som stöder värdeutvecklingen i termer av både ekonomisk nytta och samhällsnytta i de statligt ägda bolagen.

Utredaren föreslår att den operativa förvaltningen flyttas från Regeringskansliet till två specialiserade förvaltningsenheter i bolagsform i syfte att frigöra den potential till värdetillväxt som utredaren bedömer föreligga för både de ekonomiskt och samhällsmässigt värde drivande bolagen. Vart och ett av dessa bolag ska ha en professionell styrelse med integritet och gedigen erfarenhet av den typ av verksamhet som de förvaltade bolagen bedriver. Respektive förvaltningsbolag ska ges möjlighet att bygga upp organisation, kompetens, resurser och arbetsmetoder som särskilt är anpassade till uppgiften att förvalta respektive kategori av bolag.

Genom dessa åtgärder förväntas inte bara effektiviteten i förvaltningen av respektive bolagskategori kunna höjas väsentligt. Det skapas också en tydlig avgränsning av roller och ansvar mellan den politiska nivån och den operativa bolagsförvaltningen som i sin tur ger förutsättningar för en starkare, tydligare och mer stabil politisk och strategisk styrning. Vidare uppnås en renodling av Regeringskansliets uppgifter.

De två förvaltningsbolagen föreslås som helhet finansieras med eget kapital och inte kunna ta upp lån på den öppna kapitalmarknaden. Utdelningar från portföljbolagen föreslås fortsatt inlevereras till statsbudgeten. Dock föreslås förvaltningsbolagen kunna disponera en begränsad andel av utdelningarna för att snabbt och flexibelt kunna tillföra de förvaltade bolagen mindre kapitaltillskott. Sådana kapitaltillskott får dock endast avse investeringar

inom befintlig verksamhet och strategi i syfte att utveckla bolagets värdeskapande förmåga.

Slutligen föreslås att ett tydligt ägarpolitiskt ramverk utvecklas för riksdagens och regeringens styrning av bolagsförvaltningen i den nya förvaltningsorganisationen. Förslaget till ramverk behandlar formerna för regeringens styrning av förvaltningsbolagen samt det demokratiska inflytandet och insynen och kontrollen över förvaltningen ska säkerställas.

11.3 Två specialiserade förvaltningsbolag

11.3.1 Den operativa ägarförvaltningen överförs till enheter utanför Regeringskansliet

Förslag: Den operativa förvaltningen av statens ägande i bolag överförs till förvaltningsenheter utanför Regeringskansliet. Härigenom uppnås en tydligare uppdelning mellan den politiska och ägarstrategiska styrningen och verkställande uppgifter i förvaltningen av statens ägande i bolag.

Skälen för utredarens förslag:

Utredarens skäl för detta förslag utgår från den problembild som redovisas i kapitel 9 och som kort sammanfattats ovan.

Särskilja rollerna som reglerare och företagsägare

Som framgår av utredarens problembeskrivning är denna dubbelroll för staten ofrånkomlig så länge staten äger företag. Däremot kan dess konsekvenser mildras genom att skapa en tydlig ansvarsmässig och organisatorisk separering av de två rollerna. Det mest effektiva sättet att åstadkomma detta är enligt utredarens mening att överföra den operativa bolagsförvaltningen till enheter utanför Regeringskansliet. I vilken grad problemen därigenom mildras beror på vilken självständighet dessa enheter ges. Om sådana enheter fortsatt lyder direkt under regeringen blir skillnaden mindre tydlig än om förvaltningen kan överlåtas till enheter med större självständighet gentemot den politiska nivån.

Renodla Regeringskansliet

Utredningsdirektiven ger uttryck för en strävan att renodla Regeringskansliet genom att flytta ut arbetsuppgifter av operativ och administrativ karaktär som kan anses främmande för rollen som regeringens beredningsorgan.

Flera av de uppgifter som ingår i operativ bolagsförvaltning får anses vara av sådan art. Rollen som aktiv och engagerad ägare innebär många gånger att man blir involverad i även förhållandevis bolagsnära frågor. Detta riskerar att leda till att Regeringskansliets resurser i alltför hög grad tas i anspråk för operativa förvaltningsfrågor till förfång för den mer övergripande, ägarstrategiska styrningen.

Det är mot denna bakgrund utredarens uppfattning att en förändring av det slag som föreslås inte bara är ägnad att avlasta Regeringskansliet uppgifter av operativ och administrativ karaktär, som bättre kan skötas av därtill specialiserade enheter. Den kommer också att skapa bättre betingelser för en tydligare och mer effektiv politisk och strategisk ägarstyrning av bolagen än vad som hittills varit fallet.

Tydlig avgränsning av roller och ansvar

Syftet med att skapa en tydlig avgränsning av roller och ansvar mellan den politiska/ägarstrategiska och den operativa förvaltningen är bl.a. att:

- undvika dagspolitisk styrning av enskilda företagsfrågor och därmed den ryckighet och kortsiktighet detta riskerar att leda till,
- i stället skapa förutsättningar för en tydligare styrning från riksdag och regering i strategiska och övergripande frågor,
- skapa en tydligare roll- och ansvarsfördelning i ägarstyrningen och därmed bättre förutsättningar för effektivt ansvarsutkrävande,
- skapa ökad stabilitet i förutsättningarna för bolagens verksamhet över politiska majoritetsskiften.

Det skulle enligt utredarens bedömning knappast vara möjligt att åstadkomma en avgränsning mellan den politiska/ägarstrategiska och operativa förvaltningen som i erforderlig grad uppfyller dessa

syften inom ramen för nuvarande förvaltningsorganisation. En lösning med organisatorisk separering mellan tydligt åtskilda ansvarsområden är därför nödvändig.

Det bör dock noteras att det enligt förslaget kommer att behöva finnas kvar en funktion i Regeringskansliet med uppgift att verkställa riksdagens och regeringens politiska och strategiska ägarstyrning gentemot portföljbolagen och att svara för den operativa ägarstyrningen av det eller de förvaltningsorgan som etableras utanför Regeringskansliet. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 11.5.

Säkerställa att förvaltningen är tydlig och sköts professionellt

I utredningens direktiv framhålls de stora ekonomiska värden som de statligt ägda bolagen representerar och att dessa värden måste förvaltas på ett ansvarsfullt sätt, präglad av tydlighet och professionalitet. Vidare framhålls vikten av kontinuitet, stabilitet och långsiktighet i förvaltningen, samtidigt som denna fortlöpande måste kunna anpassas till ökade och förändrade krav från omvärlden.

Det är utredarens bedömning att den operativa bolagsförvaltning som hittills bedrivits inom ramen för den särskilda förvaltningsenhet som funnits inom Finansdepartementet till övervägande del varit inriktad mot den ekonomiska styrningen av särskilt bolagen med ekonomiskt värdeskapande som övervägande ägaruppdrag. Däremot har mindre uppmärksamhet ägnats bolagens uppgift att skapa samhällsnytta. För de bolag som har skapande av samhällsnytta som huvuduppdrag har detta enligt utredarens mening bidragit till att bolagens potential i detta hänseende inte till fullo har realiserats. Utredaren anser också att det funnits brister i långsiktigheten och stabiliteten i förvaltningen och att denna i alltför liten utsträckning anpassats till bolagens skilda ägaruppdrag och mål.

Som framgår ovan bedömer utredaren att det är svårt att inom Regeringskansliets ram bygga upp en förvaltningsorganisation av erforderlig omfattning och differentierad struktur för att i väsentlig grad lösa dessa problem. Utredaren finner därför att en överföring av förvaltningen till särskilda enheter utanför Regeringskansliet är nödvändig för att uppnå detta syfte.

Skapa förutsättningar för en mer differentierad styrning av olika delar av bolagsportföljen

Den analys av det statliga bolagsbeståndet som redovisas i kapitel 10 leder till en uppdelning av bolagen i två huvudgrupper med i grunden skilda ägaruppdrag och därav följande övergripande mål och inriktning av verksamheten. Det är uppenbart att förvaltningen måste differentieras i grundläggande avseenden mellan dessa bolagsgrupper för att maximal effektivitet ska uppnås.

Även förutsättningarna för att åstadkomma en sådan förändring är enligt utredarens bedömning bättre i en eller flera enheter utanför Regeringskansliet än inom dess ram. Detta kan åstadkommas på i princip två vägar, antingen genom att förvaltningen delas upp mellan fristående enheter eller att det sker en uppdelning i separata underenheter inom ramen för en samlad förvaltningsenhet. Förslag i detta avseende redovisas i ett följande avsnitt.

Samlad bedömning

Sammantaget är det utredarens bedömning att en överföring av förvaltningen till en särskild förvaltningsorganisation väsentligt förbättrar förutsättningarna för att utveckla en aktiv, effektiv och professionell förvaltning som stödjer utredarens målbild om

- förstärkt värdeutveckling i alla bolag,
- tydligt politiskt inflytande på strategisk nivå, samt
- stabila förutsättningar för bolagens verksamhet och utveckling.

Denna slutsats ligger i linje med den utveckling av formerna för förvaltning av statligt bolagsägande som skett i ett flertal andra länder under senare år. Den står också i överensstämmelse med OECD:s riktlinjer, särskilt vad gäller vikten av att hålla isär statens roller som ägare och reglerare på marknaden och att regeringen inte bör vara involverad i den operativa skötseln av bolagen (se avsnitt 3.3.1).

11.3.2 Förvaltning i aktiebolagsform

Förslag: Statens operativa ägarförvaltning ska bedrivas i aktiebolag. Aktiebolagsformen bedöms ge bäst förutsättningar för att utveckla en aktiv och professionell förvaltning som leder till förstärkt värdeutveckling i alla bolag, tydligt politiskt inflytande på strategisk nivå samt stabila förutsättningar för bolagens verksamhet och utveckling. Aktiebolagsformen ger också goda förutsättningar för styrning och ansvarsutkrävande.

Skälen för utredarens förslag:

Utredaren har i kapitel 8 redovisat tänkbara verksamhetsformer för förvaltning av statens bolagsägarande. Därav framgår att de alternativ som i praktiken står till förfogande är antingen en särskild myndighet, eventuellt i form av affärsverk, under regeringen eller ett av staten helägt aktiebolag, vars aktier förvaltas av regeringen.

Aktiebolag

Inledningsvis kan konstateras att många statliga verksamheter under senare år har överförts till aktiebolagsform. I den senaste förvaltningspolitiska propositionen anföras att det kan vara motiverat att låta statliga uppgifter utföras i privaträttslig verksamhetsform när kraven på flexibilitet och effektivitet inte kan tillgodoses på ett bra sätt i myndighetsformen (jfr avsnitt 8.3). Den operativa förvaltningen av statens bolagsägarande utgör enligt utredarens mening ett sådant exempel.

En lösning med den operativa förvaltningen av statens bolagsägarande i aktiebolagsform ger enligt utredarens mening bäst förutsättningar för att uppfylla de tre ovan angivna huvudmålen för ägarförvaltningen.

En aktiebolagslösning stöder målet om *förstärkt värdeutveckling i samtliga bolag* i främst följande avseenden:

- Aktiebolagsformen är den gängse associationsformen för kommersiell verksamhet i större skala och även den vanliga formen för bolagsförvaltning hos privata ägare. Genom aktiebolagslagen och annan reglering har den en tydlig och väl utvecklad styr-

struktur med klara ansvarsgränser och allmänt kända och etablerade former för styrning, uppföljning, kontroll och ansvarsutkrävande.

- Den bygger på samma former för styrning av företag som de som tillämpas i näringslivet i övrigt och som vilar på en sedan lång tid väl utvecklad och allmänt etablerad teoretisk och metodologisk grund. Därigenom underlättas att överföra kunskap och erfarenheter från andra företag och att, bl.a. med hjälp av s.k. benchmarking, säkerställa att verksamheten bedrivs med hög effektivitet.
- Aktiebolagsformen ger enligt utredarens bedömning vidare bäst förutsättningar att attrahera professionell kompetens och brett affärskunnande till förvaltningsorganets styrelse, ledning och organisation. Som framgår av rapporten om aktuell forskning (se kapitel 7) kan sådan kompetens i ledningen för förvaltningsorganet vara avgörande för att staten ska kunna agera som en aktiv ägare i portföljbolagen med förståelse för vad som leder till värdeskapande strukturer i bolag.
- Det torde också underlätta kommunikationen och samspelet mellan förvaltningsorganet och dess portföljbolag om båda parter verkar under samma associationsrättsliga former.
- Slutligen ger aktiebolagsformen större handlingsfrihet när det gäller ersättningsnivåer, upphandling m.m. än vad som gäller för en statlig myndighet. Detta stärker ytterligare den värdeskapande potential som bolagsformen erbjuder i jämförelse med en myndighetslösning.

Målet om *tydligt politiskt inflytande på strategisk nivå* stöds av bl.a. följande förhållanden:

- Ett aktiebolag är en självständig juridisk person med egen styrelse med långtgående ansvar för bolagets förvaltning i ägarens intresse. Genom att förvaltningsbolagets styrelse övertar det operativa ägaransvaret för portföljbolagen skapas en tydlig ansvarsfördelning mellan den politiskt och ägarstrategiskt styrande nivån och den operativa ägarförvaltningen. Därigenom skapas bättre förutsättningar för effektivt ansvarsutkrävande från den strategiskt styrande nivåns sida.

- Detta bedöms i sin tur leda till en tydligare och mer effektiv strategisk ägarstyrning från riksdagens och regeringens sida än vad som i allmänhet varit fallet i nuvarande ordning. Genom förbättrad systematik och ett ökat fokus på de övergripande, strategiska ägarfrågorna från riksdagens och regeringens sida kan den operativa ägarförvaltningen styras mer effektivt än tidigare samtidigt som integriteten för portföljbolagens styrelser och verkställande ledningar i fråga om löpande affärsbeslut respekteras.

Slutligen bedöms en förvaltning i aktiebolagsform bäst stödja målet om *stabila förutsättningar för bolagens verksamhet och utveckling*. Skälen till detta är främst följande:

- Genom att ett aktiebolag är en egen juridisk person minskar risken att regeringen dras in i alltför bolagsnära förvaltningsfrågor. I stället styr regeringen den operativa ägarförvaltningen inom de ramar som gäller för ett aktiebolag (se avsnitt 8.3.1).
- Inom detta ramverk utövas den ägarstrategiska styrningen genom att fastställa uppdrag och övergripande mål för verksamheten, följa upp och kontrollera verkställigheten av dessa, när så anses påkallat utkräva ansvar för hur förvaltningen bedrivits samt i direkt dialog med förvaltningsbolagets styrelse ge uttryckt för ägarens syn på verksamhetens utveckling. Däremot bör regeringen i denna lösning inte ge anvisningar direkt till förvaltningsbolagets verkställande ledning eller till portföljbolagens styrelser och ledningar.
- Därigenom avskärmas portföljbolagen från de dagspolitiska impulser och den ad hoc-mässiga styrning som alltför mycket präglat den hittillsvarande förvaltningen och får i stället mer stabila och långsiktigt hållbara förutsättningar. Samtidigt stärks förutsättningarna för en tydligare och mer effektiv strategisk ägarstyrning.
- Dessa förutsättningar framstår som inte minst viktiga för bolagen med samhällsnytta som övergripande uppdrag. De sektorpolitiska mål, för vilka dessa bolag är redskap, kan på ett professionellt sätt omsättas i operationella företagsmål mot vilka bolagens prestation kan mätas och deras styrelser hållas ansvariga. Därigenom stärks ägarens möjligheter att ställa tydliga krav och utkräva ansvar jämfört med en styrmodell som bygger

på en mer fortlöpande detaljstyrning. Effektivt ansvarsutkrävande förutsätter tydlig delegering.

En ytterligare fördel med aktiebolagsformen är att den innebär en tydligare separering av statens roller som ägare och reglerare än en lösning med förvaltningen i myndighetsform. En statlig myndighet är juridiskt en del av staten och har lydnadsplikt mot regeringen i de flesta frågor av betydelse i detta sammanhang. Den kan därför, på de marknader där de statliga bolagen är verksamma, riskera att uppfattas som företrädare för staten i båda dess roller på i huvudsak samma sätt som idag. Ett aktiebolag, å andra sidan, är en formellt fristående enhet som med större trovärdighet kan uppträda som renodlad företagsägare på marknaden.

Myndighet

Myndighet är den gängse verksamhetsformen för delegering av verkställande uppgifter inom den statliga förvaltningen. Myndigheter under regeringen styrs genom regeringsbeslut i form av förordning med instruktion, andra regler i förordningar, årliga regleringsbrev samt dialog mellan regeringen och myndighetens ledning.

En överföring av statens operativa ägarförvaltning till en myndighet under regeringen, särskilt i en affärsverksliknande form, skulle kunna reducera några av de av utredaren konstaterade problemen med nuvarande ordning. Det kan t.ex. antas gälla frågorna om att renodla Regeringskansliets roll, att skapa en tydligare struktur i ägarstyrningen och att bygga upp en mer differentierad förvaltningsorganisation med möjlighet att anpassa förvaltningen till de olika bolagens särdrag.

På två viktiga punkter framstår emellertid en myndighetslösning som mindre ändamålsenligt än alternativet aktiebolag, både när det gäller att lösa de problem som konstaterats och att nå de mål utredaren formulerat. Den första gäller behovet av en tydligare separering av statens roller som företagsägare och reglerare. Som framgått ovan är det utredarens uppfattning att en lösning i myndighetsform skulle innebära en väsentligt mindre förändring i detta avseende från nuvarande förhållanden än aktiebolagsalternativet.

Den andra punkten gäller utredarens strävan att skapa en tydlig ansvarsavgränsning mellan den politiska nivån och den operativa styrningen av bolagen. Även en myndighetsstyrelse med s.k. fullt

ansvar har en mindre självständig ställning än en bolagsstyrelse, främst genom att inte ha befogenhet att tillsätta och entlediga myndighetens generaldirektör, vilket i stället görs av regeringen. Därigenom skapas en direktlänk mellan regeringen och myndighetens verkställande ledning som leder till att den politiska nivån riskerar dras in i alltför operativa och bolagsnära frågor. Det saknas den tydliga gränslinje mellan den politiska processen och den operativa ägarförvaltningen som en fristående och självständigt ansvarig bolagsstyrelse utgör.

Detta leder i sin tur till att vare sig målet att förbättra förutsättningarna för ett *tydligt politiskt inflytande på strategisk nivå* eller att skapa *stabila förutsättningar för bolagens verksamhet och utveckling* kan förväntas uppfyllas i lika hög grad med en myndighets- som en aktiebolagslösning. Framförallt bedöms emellertid myndighetslösningen inte ha samma fördelar som aktiebolagslösningen när det gäller att uppfylla målet om *förstärkt värdeutveckling i alla bolag*.

Samlad bedömning

Sammantaget finner utredaren att aktiebolag är den verksamhetsform som bäst stöder de övergripande målen med statens ägarförvaltning: *att öka det ekonomiska värdeskapandet och samhällsnyttan i portföljbolagen, att stärka det politiska inflytandet på strategisk nivå och att skapa stabila och långsiktiga förutsättningar för portföljbolagens verksamhet och utveckling*. Eftersom ett aktiebolag är en egen juridisk person leder aktiebolagsformen också till en tydligare organisatorisk åtskillnad av regeringens dubbla roller som ägare och reglerare.

Det främsta alternativet, en myndighet, eventuellt i form av affärsverk, bedöms kunna reducera flera av de problem utredaren konstaterat med nuvarande ordning. När det gäller att uppfylla de ovan angivna målen framstår emellertid myndighetsalternativet som mindre ändamålsenligt. Särskilt gäller detta det mest grundläggande av dessa mål, nämligen att skapa förutsättningar för ett mer effektivt värdeskapande avseende både ekonomiska värden och samhällsnytta.

Dessa slutsatser har enligt utredarens uppfattning samma giltighet för alla typer av bolag med statligt ägande. De motiv som redovisats till stöd för utredarens förslag har bärighet såväl för bolagen

med ekonomiskt värdeskapande som huvudsakligt ägaruppdrag som för bolagen med uppgift att skapa samhällsnytta. Det finns inget som talar för att aktiebolagsformen skulle vara mindre ändamålsenlig för förvaltning av bolag inriktade mot att skapa samhällsnytta än de ekonomiskt värde drivande bolagen. Flertalet av de förra bolagen bedriver någon form av kommersiell verksamhet i åtminstone någon grad av konkurrens. Det är därför svårt att se varför den associationsform som är anpassad till just kommersiell verksamhet på öppna konkurrensmarknader skulle vara mindre lämpad för förvaltning av sådana verksamheter än myndighetsformen. På samma sätt som nuvarande portföljbolag har ansetts bättre kunna fullgöra sina samhällsuppdrag i bolagsform än i myndighetsform bedömer utredaren att den operativa ägarstyrningen av dessa bolag också bäst sker i bolagsform.

Samtidigt som utredaren således föreslår en förvaltning i aktiebolagsform som omfattar samtliga enheter i statens bolagsportfölj är det viktigt att framhålla att dessa bolag fortsatt ska ägas av staten, om än formellt indirekt. Statens ägande av bolag, och resultatet av deras verksamhet ska även fortsättningsvis redovisas samlat i årliga rapporter och sammanställningar till regeringen, riksdagen och den svenska allmänheten.

Som framgår av redovisningen i kapitel 8 innebär en förvaltning i aktiebolagsform att regeringen lämnar ifrån sig möjligheten att direkt styra de enskilda bolagen, t.ex. att utse styrelser i varje enskilt bolag. Samtidigt gäller att staten som ensam ägare av ett aktiebolag har full rådighet över sitt bolag och dess ingående tillgångar med i praktiken obegränsade möjligheter till insyn i och kontroll av verksamheten. Det saknas därför enligt utredarens mening skäl att hävda att en aktiebolagslösning skulle leda till någon försämrad insyn och kontroll från statens sida av praktisk betydelse.

I en förvaltning i aktiebolagsform uppkommer frågan om aktiebolaget ska äga aktierna i de bolag som ska förvaltas eller ej. Denna fråga behandlas i avsnitt 11.4.

11.3.3 Två förvaltningsbolag

Förslag: Förvaltningen ska ske i två separata aktiebolag, av vilka det ena ansvarar för förvaltningen av bolag med ekonomiskt värdeskapande som huvudsakligt ägaruppdrag och det andra för förvaltningen av bolag med skapande av samhällsnytta som huvudsakligt ägaruppdrag.

Skälen för utredarens förslag:

Principiella utgångspunkter

En grundförutsättning för utredaren är enligt direktiven att förvaltningen av statens bolagsägarande ska vara så effektiv och ändamålsenlig som möjligt. Den ska vidare kännetecknas av tydlighet och professionalitet. Bl.a. från dessa utgångspunkter har utredaren satt som ett av sina huvudmål att skapa en förvaltningsorganisation som leder till förstärkt värdeutveckling i alla bolag med statligt ägande, både de som har ekonomiskt värdeskapande och de som har värdeskapande i form av samhällsnytta som huvudsakligt ägaruppdrag.

En annan viktig utgångspunkt är utredarens uppfattning att sättet att organisera en verksamhet utgör det främsta instrumentet för att genomföra dess strategi och nå målen. Organisationen måste därför anpassas till den valda strategin och de kompetenser, arbetssätt och metoder som krävs för att effektivt genomföra strategin. Devisen *structure follows strategy* sammanfattar detta synsätt.

Som framgår av kapitel 10 består den statliga bolagsportföljen av två huvudgrupper av bolag med i grunden skilda förutsättningar avseende ägaruppdrag och därav följande mål och strategier. Inom dessa finns också undergrupper som i större eller mindre grad skiljer sig åt i olika hänseenden. Det är enligt utredarens mening av avgörande betydelse för förvaltningens effektivitet att den kan organiseras och bedrivs på ett sätt som drar maximal nytta av de förvaltningssynergier som finns *inom* de olika bolagsgrupperna samtidigt som det lämnar stort utrymme för differentiering av förvaltningen *mellan* grupperna.

Alternativa organisationslösningar

Mot denna bakgrund finner utredaren att den viktigaste differentieringen är den mellan bolagsgrupperna 1 och 2 enligt den uppdelning som görs i kapitel 10, dvs. mellan bolag som har skapande av ekonomiskt värde respektive samhällsnytta som övervägande ägaruppdrag. Från denna utgångspunkt har utredaren övervägt främst följande alternativa organisatoriska grundstrukturer:

- Ett förvaltningsbolag, uppdelat i två affärsområden eller divisioner, vardera med ansvar för förvaltningen av en av huvudgrupperna av bolag enligt kapitel 10.
- Två skilda förvaltningsbolag, ett för respektive bolagsgrupp enligt föregående punkt.

Det bör noteras att båda alternativen innebär en betydande kraftsamling av statens ägarfunktioner jämfört med nuläget, då dessa är uppdelade mellan Regeringskansliet ägarfunktion och ett flertal fackdepartement (jfr avsnitt 3.4).¹ Detta uppnås dels genom att den politiska och ägarstrategiska styrningen samordnas i en ny enhet inom Regeringskansliet, dels genom att den operativa styrningen samlas i ett eller två för särskilda förvaltningsbolag.

Utvärdering av alternativen

Med utgångspunkt från utredarens övergripande målbild, särskilt målet att skapa en så effektiv förvaltning som möjligt som skapar förutsättningar för bästa möjliga värdeutveckling av statens ägande, står här två huvudkriterier mot varandra

- å ena sidan den *effektivitet* med vilket förvaltningen kan bedrivas,
- å andra sidan *kostnaden* för den förvaltningsorganisation som erfordras.

Svårigheten med en utvärdering enligt dessa kriterier är att medan kostnadsskillnaden kan beräknas med relativt stor säkerhet finns

¹ Det kan i sammanhanget noteras att OECD:s riktlinjer rekommenderar att statens ägarfunktioner centraliseras, eller att det åtminstone etableras en central enhet för samordning av utövande av ägandet (se avsnitt 3.3.1). Denna rekommendation ska dock ses i ljuset av att ägarförvaltningen i flera länder traditionellt har uppvisat en starkt splittrad bild och står på inget sätt i motsatsförhållande till den här föreslagna lösningen oberoende av vilket av alternativen ovan som väljs.

det ingen metod för att i förväg kvantitativt mäta skillnader i effektivitet. Det senare får i stället bedömas med utgångspunkt från allmänt accepterad erfarenhet och ”best practice” när det gäller organisering av företagsverksamhet.

I det här fallet gäller detta särskilt vilket utrymme respektive alternativ ger för specialisering av förvaltningen av respektive kategori av bolag. De aspekter som därvid bör beaktas är enligt utredarens mening främst följande:

- Möjligheter att besätta alla funktioner i organisationen, från styrelse och ledning till operativa enheter och stödresurser, med till bolagets verksamhet optimalt anpassade kompetenser.
- Intern konkurrens om begränsade resurser i form av kapital, ledningskapacitet och mänsklig kompetens.
- Typ av förvaltningslogik, dvs. vilka principer, grundläggande synsätt, praktiska metoder m.m. som bör ligga till grund för förvaltningen av en bolagsportfölj.

En översiktlig genomgång och utvärdering av de alternativa lösningarna med avseende på dessa kriterier samt kostnadsaspekten följer nedan.

Ett sammanhållet förvaltningsbolag

En lösning med två eller flera affärsområden/divisioner inom ramen för ett sammanhållet bolag ger goda möjligheter att bygga upp specialiserade resurser på operativ nivå. Däremot är dessa möjligheter begränsade avseende de högsta lednings- och styrelsenivåerna, även om bolagets styrelse självfallet kan sättas samman med en lämplig kombination av olika kompetensprofiler. Beträffande stödresurser kan dessa specialiseras i den grad som bedöms lämpligt, men av kostnadsskäl är det knappast troligt att detta görs i någon stor utsträckning. I stället är det mest rimligt att föreställa sig att dessa i huvudsak organiseras i gemensamma stödfunktioner.

I företag med två eller flera verksamhetsgrenar, organiserade som affärsområden, divisioner, dotterbolag eller liknande, finns alltid en intern konkurrens om knappa resurser i form av kapital för investeringar, företagsledningens tid och engagemang, de bästa talangerna för ledande befattningar m.m. I denna konkurrens har de mer lönsamma och expansiva enheterna normalt betydande

försteg medan svagare verksamhetsgrenar ofta kommer mer eller mindre på mellanhand. Detta är en viktig förklaring till att starka verksamhetsgrenar ofta växer sig starkare medan svaga får allt svårare att utvecklas inom ramen för koncerner med differentierad verksamhetsstruktur.

Det finns enligt utredarens mening en betydande risk för att gruppen bolag med skapande av samhällsnytta som huvudsakligt ägaruppdrag hamnar i ett sådant underläge gentemot de ekonomiskt värde drivande bolagen inom ramen för ett samlat förvaltningsbolag. Det är i praktiken mycket svårt för styrelse och ledning att, särskilt i ekonomiskt pressade lägen – vilket är mer regel än undantag i företagsekonomisk verksamhet – undvika att prioritera de ekonomiskt starkare och mer expansiva enheterna på de svagares bekostnad.

Även när det gäller vilken typ av förvaltningslogik som ska prägla verksamheten är det rimligt att anta att de ekonomiskt värde drivande bolagens krav kommer att dominera i ett sammanhållet förvaltningsbolag. Det är visserligen möjligt att i någon mån särskilja de två bolagsgrupperna på operativ nivå i detta avseende, men på lednings- och styrelsenivå kommer man antingen att tvingas prioritera den ena logiken framför den andra eller att efter bästa förmåga hantera båda parallellt. Risken med det senare är att man i praktiken hamnar i ett mellanting som inte är optimalt för någondera bolagsgruppen.

Två skilda förvaltningsbolag

Detta alternativ har betydande fördelar jämfört med det föregående avseende samtliga tre värderingskriterier:

- Det ger båda förvaltningsbolagen möjlighet att bygga upp sin egen organisation från styrelse och nedåt med de resurser och den kompetensstruktur som anses bäst lämpad för uppgiften.
- Det eliminerar i stort sett problemet med konkurrens om kritiska resurser mellan de två bolagsgrupperna. Den konkurrens som i viss mån ändå kan återstå, främst avseende kapital för utveckling av verksamheten, hamnar dessutom på ”rätt” nivå, dvs. på den politiskt och ägarstrategiskt styrande nivån.
- Båda bolagen kan utveckla och tillämpa sin egen förvaltningslogik, optimalt anpassad till respektive förvaltningsuppdrag.

Det är utredarens mening att dessa fördelar är särskilt viktiga för den bolagsgrupp som har skapande av samhällsnytta som huvudsakligt ägaruppdrag. Detta grundar sig på bedömningen att det är kraven för denna bolagsgrupp som i det sammanhållna alternativet i huvudsak skulle få anpassa sig till den ekonomiskt värdedrivande gruppens behov. I ett separat förvaltningsbolag finns i stället goda möjligheter att över tid skapa en stark egen företagskultur, präglad av det särskilda uppdrag och mål portföljbolaget har, bygga upp kompetensstrukturer på alla nivåer som är optimalt anpassade till denna uppgift samt utveckla metoder och tekniker för styrning, uppföljning och utvärdering av de enskilda portföljbolagen, inriktade mot att utveckla den värdeskapande förmågan för just denna typ av bolag.

Nackdelarna med detta alternativ är kostnadsaspekten samt att den övergripande, ägarstrategiska styrningen från politisk nivå kan bli något mer komplicerad med två bolag istället för ett. Som närmare belyses i ett följande avsnitt bedöms emellertid merkostnaden bli mycket begränsad i relation till de stora värden som står på spel, både i ekonomiska termer och med avseende på den samhällsnytta som kan skapas. Det kommer att krävas en mycket liten förbättring av förvaltningens resultat för att med råge uppväga merkostnaden.

Risken för viss ökad komplexitet avseende den politiska och ägarstrategiska styrningen ligger främst i att denna styrning måste riktas mot två förvaltningsbolag i stället för ett. Å andra sidan torde detta också leda till ökad tydlighet och effektivitet i styrningen genom att den bättre kan anpassas till de särskilda förutsättningar som gäller för respektive bolag. Det är utredarens bedömning att även denna aspekt i realiteten väger över till fördel för lösningen med två bolag med var sin renodlade inriktning.

Andra alternativ

Utredaren har också övervägt andra lösningar, främst att skilja ut förvaltningen av den mindre grupp av bolag som sammantaget representerar en mycket stor del av det totala värdet av statens bolagsägande och lägga den i ett särskilt bolag. Det skulle således innebära en struktur med tre förvaltningsbolag.

Detta alternativ har i princip samma fördelar i ännu högre grad som det föregående, dock med enligt utredarens bedömning långt

ifrån lika stor effektivitetshöjning som steget från ett till två bolag. Det beror på att förvaltningslogiken för de allra största bolagen visserligen får anses skilja sig i inte oväsentlig grad från den för de övriga ekonomiskt värde drivande bolagen men inte i samma fundamentala avseenden som skillnaden mellan de två huvudgrupperna av bolag. Utredaren gör därför bedömningen att den specialisering som krävs för att effektivt förvalta de största innehaven till stor del kan tillgodoses genom att särskilja dem i ett separat affärsområde inom ramen för det förvaltningsbolag som ansvarar för de ekonomiskt värde drivande bolagen.

Mot de fördelar det skulle ha att särskilja förvaltningen av de största innehaven i ett särskilt bolag ska också ställas den merkostnad det skulle innebära och den ytterligare ökade komplexiteten i att ägarstrategiskt styra tre i stället för två förvaltningsbolag. Det är utredarens bedömning att denna avvägning utfaller till nackdel för alternativet med tre bolag.

Samlad bedömning

Mot bakgrund av ovanstående finner utredaren att alternativet med två separata bolag innebär den bästa avvägningen mellan möjligheten att anpassa förvaltningen till förutsättningarna för respektive huvudgrupp av portföljbolag och den ökade kostnad och komplexitet det innebär att inte förvalta samtliga bolag samlat. Detta ger i sin tur bästa möjliga förutsättningar för att uppnå den förstärka värdeutveckling i båda huvudgrupperna av portföljbolag som enligt utredarens analys bör kunna uppnås genom en tydligare differentiering av förvaltningen mellan de olika bolagsgrupperna (jfr. kapitel 10).

Denna slutsats ligger väl i linje med erfarenheter från såväl statlig bolagsförvaltning i andra länder som privata bolagsägare. Inte minst bland statliga ägare finns en tydlig trend under senare år mot en ökad differentiering av förvaltningen beroende på de ingående bolagens karaktär (jfr avsnitt 6.3). Som tidigare framhållits står den också i överensstämmelse med den inriktning mot centralisering av statens ägarfunktioner som förordas i OECD:s riktlinjer.

Utredarens slutsats stämmer också överens med omfattande erfarenheter från näringslivet generellt. Exempelen därifrån är legio på hur verksamheter, som under många år levt en undanskynd

tillvaro under dålig lönsamhet och svag utvecklingskraft inom ramen för en bredare koncern, blommat upp och utvecklats till lönsamma och expansiva företag när de lyfts ur detta sammanhang och satts på egna fötter.

Det är utredarens bedömning att det på motsvarande sätt vore möjligt att frigöra en stor utvecklingspotential, särskilt i gruppen av bolag med skapande av samhällsnytta som huvudsakligt ägaruppdrag, genom att samla dessa i ett separat, specialiserat förvaltningsbolag.

11.4 Förvaltningsbolagens inriktning och verksamhet

11.4.1 Bolagens uppdrag, mål och verksamhet

Förslag: Förvaltningsbolagens uppdrag ska vara att så effektivt som möjligt förvalta statens bolagsägande. *Förvaltningsbolag 1* ska förvalta bolagen i bolagsgrupp 1 med målet att skapa största möjliga tillväxt av ekonomiskt värde med beaktande av de krav avseende samhällsnytta som fastställs för varje bolag. *Förvaltningsbolag 2* ska förvalta bolagen i bolagsgrupp 2 med målet att skapa största möjliga samhällsnytta med beaktande av de ekonomiska krav som fastställs för varje bolag.

Ägandet av statens aktier i portföljbolagen överförs till respektive förvaltningsbolag.

Skälen för utredarens förslag:

Bolagens uppdrag och övergripande mål

Förvaltningsbolagen ska förvalta ägandet i de statligt hel- och delägda bolagen på uppdrag av regeringen. Deras ägaruppdrag och övergripande mål ska avspegla att båda bolagen förvaltar statligt ägande som i de flesta fall har mål avseende både ekonomiskt värde och samhällsnytta men med olika tyngdpunkter i detta avseende.

Bolagens förvaltning ska vara aktiv med inriktning mot att utveckla och realisera portföljbolagens potential till värdeskapande i vid mening. Förvaltningen ska präglas av öppenhet, tydlighet, ansvar och hög professionalitet samt bedrivs med utgångspunkt i statens särskilda roll som ägare och den värdegrund denna vilar på.

Statens ägarpolicy med regeringens riktlinjer i vissa frågor ska fortsatt vara styrande för både förvaltningsbolagen och portföljbolagen.

Utredaren har övervägt två alternativa former för de två förvaltningsbolagen. Enligt den ena förvaltas statens aktier i portföljbolagen även fortsättningsvis av Kammarkollegiet på uppdrag av regeringen. Förvaltningsbolagens uppdrag begränsas då till att, för statens räkning utöva ägarrollen gentemot portföljbolagen. Förvaltningsbolagen blir således finansiellt sett "tomma skal", utan egna tillgångar av betydande omfattning och utan något finansiellt koncernförhållande till sina portföljbolag.

Den andra modellen innebär att staten överför ägandet av aktierna i portföljbolagen till respektive förvaltningsbolag. Dessa blir då fullt utvecklade koncernmoderbolag med egna balansräkningar av betydande tyngd och ekonomiskt resultat direkt kopplat till de ingående portföljbolagens resultat.

Enligt utredarens mening har den senare ordningen, dvs. där förvaltningsbolagen äger aktierna, stora fördelar av främst följande skäl:

- Det ger en ökad tydlighet i förvaltningsansvaret genom att resultatet av förvaltningen direkt avspeglas i respektive förvaltningsbolags resultat- och balansräkningar. I alternativet där förvaltningsbolagen inte äger aktierna måste resultatet av förvaltningen räknas fram som en sidoordnad beräkning utanför förvaltningsbolagets resultaträkning. Detta riskerar enligt utredarens mening att göra ansvaret för förvaltningsresultatet mindre tydligt och påtagligt än då detta resultat framkommer direkt i förvaltningsbolagets resultaträkning.
- Vidare underlättas att använda delar av portföljbolagens utdelningar för finansiering av förvaltningsbolagens verksamhet och för begränsade kapitaltillskott till portföljbolagen på det sätt som föreslås i avsnitt 11.4 nedan. Vad gäller den första frågan torde den i alternativet där förvaltningsbolagen inte äger aktierna få lösas antingen med anslag från staten eller genom att ta ut en s.k. "management fee" från portföljbolagen, vilket inte framstår som något ändamålsenligt alternativ. Beträffande möjligheten att snabbt och smidigt kunna tillföra portföljbolagen mindre kapitaltillskott för deras fortsatta utveckling innebär denna lösning i princip ingen förändring jämfört med nuläget.

- En inte oväsentlig fördel med modellen med förvaltningsbolagen som ”äkta” bolag är också att det är den gängse modellen för större ägarbolag på den privata marknaden. Detta torde bl.a. underlätta rekryteringen av kvalificerade personer, särskilt till styrelse och ledning i förvaltningsbolagen, jämfört med alternativet utan formellt ägandet av de förvaltade bolagen.

Slutligen bör understrykas att det förhållandet att staten överför aktierna i portföljbolagen till de helägda förvaltningsbolagen inte leder till att man reellt avhänder sig ägandet av portföljbolagen, bara att detta ägande blir indirekt i stället för direkt. Som framgår av avsnitt 11.3.2 har en hundraprocentig ägare av ett aktiebolag full rådgighet över sitt bolag och förfogar över de instrument som krävs för att till fullo utöva denna makt. Även vid lösningen med förvaltningsbolagen som ägare av portföljbolagens aktier kan staten när som helst återta sitt direkta ägande av de bolag man önskar genom att instruera förvaltningsbolagets styrelse att effektuera detta, instruktioner som styrelsen är skyldig att följa.

Förvaltningsbolag 1

Detta bolag föreslås ha till uppdrag att ansvara för förvaltningen av de portföljbolag som ingår i bolagsgrupp 1 enligt den indelning som görs nedan. Dessa bolag har skapande av ekonomiskt värde som övervägande ägaruppdrag men har också i flera fall mer eller mindre explicit formulerade krav eller restriktioner i termer av samhällsnytta. Det övergripande målet för förvaltningen ska vara att skapa långsiktigt stabil ekonomisk värdetillväxt samtidigt som de krav bolagen ålagts avseende samhällsnytta uppfylls.

Förvaltningsbolag 1 innefattar två huvudgrupper av bolag med delvis skilda krav på förvaltningsinriktning. En grupp, som tillsammans svarar för omkring 80 procent av det totala värdet av den statliga bolagsportföljen, består av en handfull stora bolag samt större innehav i tre noterade bolag. Förvaltningen av dessa bolag, i förekommande fall statens innehav i de delägda bolagen, bör ha inriktning mot att med begränsat risktagande på bästa sätt vårda och vidareutveckla värdet av statens ägande i bolagen.

En annan grupp omfattar mindre och medelstora företag med enligt utredarens bedömning i flera fall betydande potential för expansion och resultatutveckling. Förvaltningen av dessa bolag bör

kunna ha en mer offensiv prägel, med bl.a. en något högre riskprofil än för det första gruppen, i syfte att realisera bolagens potential till värdeutveckling.

Följande portföljbolag föreslås ingå i Förvaltningsbolag 1:

STORA OCH NOTERADE BOLAG

Helägda bolag

Apoteket
LKAB
Sveaskog
Vattenfall

Noterade/delägda bolag

Nordea
SAS
TeliaSonera

PostNord

MINDRE OCH MEDELSTORA BOLAG

Fastigheter

Akademiska Hus
Specialfastigheter
Jernhusen
Vasallen

Infrastruktur/Transport

Bilprovningen
Green Cargo
Infranord
SJ
Rymdbolaget
Svevia
Swedavia
Teracom

Finans

Bostadsgaranti
Fouriertransform
SBAB
SEK

Läkemedel

Apoteksgruppen

Konsult/Uppdragstagare

Lernia
Metria
Vectura

Förvaltningsbolag 2

Detta bolag föreslås ha till uppdrag att svara för förvaltningen av bolagsgrupp 2 enligt indelningen nedan, dvs. bolag med skapande av samhällsnytta som övervägande ägaruppdrag. Det övergripande

målet ska vara att skapa största möjliga samhällsnytta samtidigt som de krav som uppställts på ekonomisk effektivitet m.m. tillgodoses.

Även här kan portföljbolagen delas upp i två delgruppen, en med huvudinriktning mot att bidra till samhällsekonomisk tillväxt och en med uppgift främst att bidra till medborgarnas välfärd i vid mening (se figur i avsnitt 103.5). Även inom dessa grupper finns en stor mångfald av olika typer av samhällsuppdrag, varför förvaltningen sannolikt i högre grad än för bolagen i Förvaltningsbolag 1 måste anpassas till de unika uppdrag och mål som gäller för varje bolag.

För några enstaka bolag i denna kategori kan övervägas om det är mest ändamålsenligt att de ingår i Förvaltningsbolag 2 eller om syftet med deras verksamhet kan uppnås enklare och bättre om de förvaltas direkt av närmast berört fackdepartement. Bedömningar kring detta måste göras från fall till fall. Bolag som skulle kunna komma i fråga för sådana överväganden är bolag som saknar ekonomiska resultatkrav, som inte ska leverera vinst och som har liten omsättning samt finansieras av anslag.

En viktig uppgift för Förvaltningsbolag 2 blir också att utveckla metoder och tekniker för effektiv förvaltning av bolag med skapande av samhällsnytta som huvudsakligt ägaruppdrag. Den företagsekonomiska akademiska disciplinen har sedan lång tid till övervägande del varit inriktad mot att utveckla teorier och modeller för att styra och leda kommersiellt verksamma företag som drivs med ekonomisk värdetillväxt som huvudmål. Detta har lett till en välutvecklad och allmänt etablerad begreppsapparat och metodik för att målsätta, följa upp och utvärdera företags prestationer i ekonomiskt hänseende.

Motsvarande teoretiska och praktiska grunder för målstyrning av verksamheter som syftar till att skapa samhällsnytta saknas till stor del idag. En synnerligen viktig uppgift för Förvaltningsbolag 2 blir därför att utveckla en ny professionell kunskaps- och erfarenhetsbas för förvaltning av bolag som inte har ekonomiskt värdeskapande som huvudsakligt ägaruppdrag.

Följande portföljbolag föreslås ingå i Förvaltningsbolag 2:

UPPDRAG ATT BIDRA TILL TILLVÄXT

ALMI
Arlandabanan
Bostadsomvandling
Botniabanan
Ersättningsmark
Göta Kanal
Innovationsbron
Inlandsinnovation
RISE Holding AB
Skeppshypotek
Svedab
Swedesurvey
Sweroad
Visit Sweden

UPPDRAG ATT BIDRA TILL VÄLFÄRD

Apotekens Service
APL
Dom Shvetsii
Dramaten
Miljömärkning
Miljöstylningsrådet
Operan
Samhall
SOS Alarm
Systembolaget
Svenska Spel
Swedfund
Voxenåsen

Operationella styrmål

Effektiv målstyrning förutsätter att ett företags ägaruppdrag och övergripande mål kan operationaliseras till ett eller flera konkreta och väl definierade styrmål, vilkas uppfyllelse kan fastställas på rimligt objektiva grunder. Exempel på sådana mål för styrning av verksamheter som drivs på företagsekonomisk grund är försäljningsutveckling, kapitalavkastning, tillväxt av s.k. totalt aktieägarvärde m.m.

När det gäller styrning av verksamheter som inte har ekonomiska prestationer som huvudmål är det svårare, och ofta omöjligt, att hitta den typen av enkla och mätbara styrmål. I stället får dessa antingen uttryckas i mer kvalitativa termer, varvid uppföljningen och prestationsmätningen med nödvändighet blir mer subjektiv, eller också får man förlita sig på att mäta olika indikatorer som kan antas vara mer eller mindre starkt korrelerade med slutmålet. Exempel på det senare är den i sådana sammanhang ofta använda metoden att mäta de insatser som görs för att uppnå ett mål snarare än uppfyllelsen av målet i sig.

Styrmål för Förvaltningsbolag 1

Förvaltningsbolag 1 bör i huvudsak styras med ekonomiska mål, i förekommande fall kompletterat med lämpliga former för uppföljning av de krav/restriktioner avseende samhällsnytta som bolagen ålagts.

I den nuvarande förvaltningen av bolag med statligt ägande är det övergripande målet att företagen ska skapa värde och i förekommande fall se till att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs. Detta operationaliseras bl.a. genom att ekonomiska mål fastställs för de enskilda bolagen vid bolagsstämma. Dessa mål definieras i huvudsak inom kategorierna lönsamhetsmål, kapitalstruktur samt utdelningsmål. Några ekonomiska mål för den samlade bolagsförvaltningen i Regeringskansliet finns däremot inte.

Som framgått ovan bör det övergripande målet för förvaltningen i Förvaltningsbolag 1 vara att skapa en långsiktigt stabil ekonomisk värdetillväxt samtidigt som de krav bolagen ålagts avseende samhällsnytta uppfylls. Den ekonomiska delen av detta mål kan förslagsvis operationaliseras som

- *summan av portföljbolagens värdeutveckling över tiden.*

Detta bygger i sin tur på att portföljbolagens värde kan fastställas på ett rimligt objektivt sätt vid bestämda tidpunkter, t.ex. vid utgången av varje räkenskapsår. För de noterade aktieinnehaven kan detta enkelt ske i form av statens andel av respektive bolags börsvärde vid den aktuella tidpunkten.²

För de onoterade innehaven finns inget motsvarande sätt att objektivt fastställa bolagens marknadsvärde. Istället blir man hänvisad till metoder som så väl som möjligt kan antas avspegla bolagens värde vid en viss tidpunkt. Det finns en rad olika synsätt och beräkningsmetoder för detta på marknaden, och det blir en viktig initial uppgift för styrelse och ledning i Förvaltningsbolag 1 att besluta om en för dess syfte ändamålsenlig sådan beräkningsmetod. Inriktningen bör därvid vara att i största möjliga utsträckning basera sådana beräkningar på objektivt fastställbara ingångsvärden.

² Det bör dock noteras att detta inte nödvändigtvis är detsamma som värdet av statens aktieinnehav i bolaget ifråga. Det senare kan vara både högre och lägre än andelen av hela bolagets börsvärde beroende på vilka omständigheter som föreligger om/när statens skulle bjuda ut innehavet på den öppna marknaden.

Statens ekonomiska intresse i sina bolag är emellertid inte bara riktat mot deras värdeutveckling utan också mot möjligheten att som ägare erhålla utdelningar. Utvecklingen av bolagsvärde och utdelningar fungerar i viss mån som kommunicerande kärl så till vida att utdelning är ett sätt för ägaren att tillgodogöra sig en värdetillväxt i bolaget samtidigt som detta momentant sänker bolagets värde i motsvarande mån. Ett renodlat mål i termer av värdetillväxt bör därför kombineras med ett mål, eller i vart fall en fastställd policy, för i vad mån det kapital som genereras ska behållas i bolagen eller delas ut till staten.

Utredarens principiella uppfattning är att de statligt ägda bolagen ska vara effektivt kapitaliserade. Med det menar utredaren att bolagen ska ha det egenkapital de behöver för att uppfylla övriga finansiella mål (t.ex. upprätthålla viss soliditet) och kunna utvecklas och genomföra sin strategi under överskådlig tid, däri inkluderat ett rimligt utrymme för flexibilitet i det avseendet – dock inte mer än så. Det finns enligt utredarens mening inga bärande skäl till att statligt helägda bolag ska behålla kapital som i angiven mening inte behövs i verksamheten.

Utredaren bedömer därför att målet om värdetillväxt ska kompletteras med en policy för utdelning från de statligt helägda bolagen innebärande att

- *kapital som inom överskådlig tid inte behövs för bolagets fortsatta verksamhet med hänsyn till övriga finansiella mål och gällande strategi samt behovet av viss flexibilitet i genomförandet av strategin, ska delas ut till ägaren.*

Grundprincipen bör vidare vara att samtliga erhållna utdelningar delas ut vidare till ägaren, staten. Om förvaltningsbolaget ska ges möjlighet att behålla begränsade belopp för att finansiera sin verksamhet, och för att inom begränsade ramar kunna omfördela kapital mellan portföljbolagen, diskuteras närmare i ett efterföljande avsnitt.

Det kan ha sitt intresse att jämföra dessa mål med motsvarande för privata ägarbolag. Exempel på de senare redovisas översiktligt i avsnitt 6.4. För att mäta värdeutveckling över tiden kan det ovan angivna måttet för icke börsnoterade aktieinnehav sägas motsvara måttet ”totalavkastning” som där anges för börsnoterade bolag. Skillnaden är att man för de onoterade statliga innehaven inte har någon fortlöpande marknadsvärdering av aktierna att utgå från. I

stället blir man hänvisad till att räkna fram ett bolagsvärde vid varje tidpunkt baserat på någon lämpligt vald approximativ beräkningsmodell enligt ovan (se ovan).

När det gäller policier för utdelningar är jämförelsen med börsnoterade bolag dock mindre relevant eftersom utgångspunkterna för att bestämma utdelningar är annorlunda i ett börsnoterade bolag (överväganden om kursvård, möjligheter att vid framtida kapitalbehov nyemittera aktier m.m.) än vad som är fallet för av staten helägda bolag.

Styrmål för Förvaltningsbolag 2

Förvaltningsbolag 2 ska enligt utredarens förslag ha som övergripande mål att skapa största möjliga samhällsnytta samtidigt som de krav som uppställts på ekonomisk effektivitet tillgodoses. Här kan alltså kravet på ekonomisk effektivitet sägas utgöra en restriktion för arbetet med att skapa samhällsnytta. Strävan att skapa samhällsnytta bör således inte tillåtas gå ut över vissa minimikrav på ekonomisk effektivitet.³

Eftersom den samhällsnytta portföljbolagen i Förvaltningsbolag 2 har till uppgift att skapa är mycket olika till sin karaktär är det knappast möjligt att definiera ett meningsfullt, samlat operationellt styrmål för detta bolag motsvarande den totala värdetillväxten för Förvaltningsbolag 1. De ”samhällsnyttor” som portföljbolagen i Förvaltningsbolag 2 skapar kan inte kvantifieras och mätas i en gemensam skala på samma sätt som det ekonomiska värdeskapandet av bolagen i Förvaltningsbolag 1. Däremot bör det ingå i detta förvaltningsbolags uppgift att, som en del av det arbete för metodutveckling som nämns ovan, eftersträva att på sikt utveckla metoder och tekniker för aggregerad prestationsmätning av hela eller delar av även detta bolagsbestånd.⁴

Till dess sådana metoder föreligger får man nöja sig med att formulera styrmål för Förvaltningsbolag 2 på de enskilda bolagens nivå och utvärdera förvaltningsbolagets prestationer i huvudsak per

³ Det kan förtjäna att upprepas (jfr avsnitt 10.4.3) att det förhållandet att ett ekonomiskt krav anges som ”restriktion” inte ska tolkas som att kravet är lågt ställt, bara att när ett sådant krav är uppfyllt finns inget behov av att gå längre. Exempelvis kan en restriktion i form av en lägsta acceptabel kapitalavkastning ligga på vitt skilda nivåer beroende bl.a. på hur ägaren vill prissätta det kapital som tas i anspråk för verksamheten.

⁴ Ätminstone för delar av beståndet framstår en sådan möjlighet som fullt rimlig, t.ex. att utveckla metodik för att mäta det totala bidraget till ekonomisk tillväxt av den grupp av bolag som förvaltas.

bolag. Detta bör emellertid inte tillåtas leda till att målstyrningen blir mindre tydlig och ansvarsutkrävandet mindre strikt än vad som är fallet för Förvaltningsbolag 1. Däremot torde det vara oundvikligt att styrprocessen blir mer komplex och utvärderingen av bolagets prestationer mer mångfacetterad.

Inte heller när det gäller ekonomiska krav och restriktioner torde det vara meningsfullt att försöka lägga samman dessa för de enskilda bolagen till motsvarande styrmål för förvaltningsbolaget som helhet. Därtill är denna grupp av portföljbolag alltför heterogen. Ett generellt relevant ekonomiskt krav torde exempelvis vara att verksamheten ska bedrivas med hög ekonomisk effektivitet, men vad detta praktiskt innebär och hur det ska operationaliseras och mätas torde skilja sig i betydande grad från bolag till bolag.

Ett ekonomiskt krav som skulle kunna ställas på de flesta portföljbolagen är emellertid en viss miniminivå av avkastning på det ägarkapital som är bundet i verksamheten. Det skulle exempelvis inte vara orimligt att kräva en viss avkastning över riskfri ränta, mätt över en konjunkturcykel. Nivån skulle t.ex. kunna vara lika för samtliga bolag och så låg att den i princip motsvarar statens självkostnad för att tillhandahålla kapitalet. Den principiella innebörden i ett sådant krav skulle vara att statens kapital inte är gratis och att skapandet av samhällsnytta inte får drivas därhän att statens kapital förbrukas. Ett annat synsätt kan vara att fastställa en sådan kravnivå individuellt för varje bolag beroende på dess förutsättningar i olika avseenden. Oavsett vilken väg man väljer är den viktiga innebörden att sätta ett pris på det kapital som används och att, i den mån detta är en restriktion man vill ålägga bolagen, klargöra att det statliga kapitalet får användas men inte förbrukas.

Beträffande utdelningar har många bolag i denna grupp för närvarande inga sådana krav, och utredaren lägger inga synpunkter på den frågan. För de bolag som har utdelningskrav bör dock enligt utredarens mening samma principer gälla som för bolagen i Förvaltningsbolag 1.

Närmare om förvaltningsbolagens roll och uppgifter

Den principiella rollfördelningen i det system för styrning av statens ägande i bolag som utredaren föreslår belyses i avsnitt 9.5. En grundläggande utgångspunkt är att skilja mellan å ena sidan den övergripande politiska och strategiska styrningen, som riksdag och

regering fortsatt ska utöva, och de åtgärder som vidtas i syfte att verkställa den styrning som har beslutats. Ansvar för denna verkställande, som benämns operativ ägarförvaltning vilar på förvaltningsbolagen.

Dess innebörd när det gäller ägarstyrningen av portföljbolagen är i korthet följande.

Riksdag och regering svarar för den politiska och ägarstrategiska styrningen, innebärande i huvudsak att:

- besluta om omfattning och strategisk inriktning av statens bolagsägande,
- fastställa strategiska riktlinjer samt grundläggande värderingar, policys och regler för staten som bolagsägare,
- besluta om organisation av och former för förvaltning av statens bolagsägande,

Regeringen ska på riksdagens mandat ansvara för styrningen av förvaltningsbolagen. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 11.5.

Förvaltningsbolagens uppdrag är att svara för det operativa verkställandet av den strategiska ägarstyrning som beslutas av riksdag och regering. Detta ska enligt förslaget ske genom en aktiv förvaltning med inriktning på att följa, stödja och utveckla bolagen. Konkret innebär detta följande uppgifter för förvaltningsbolagen avseende varje portföljbolag :

- utveckla och precisera bolagets ägaruppdrag, som införs i bolagets bolagsordning som fastställs årligen på bolagsstämman, vid behov kompletterat med ägaranvisningar av mer kortsiktig eller operativ art,
- fastställa övergripande styrmål och måttal samt former för uppföljning av utvärdering av bolagets prestationer; stor vikt bör därvid läggas vid att formulera relevanta och inbördes konsistenta styrmål som tydligt avspeglar bolagets uppdrag i termer av ekonomisk nytta respektive samhällsnytta;
- tillsätta ordförande och övriga ledamöter i bolagets styrelse,
- hålla fortlöpande kontakt med bolaget och följa upp och utvärdera dess utveckling mot uppsatta mål och vid behov initiera åtgärder med anledning därav; som ett led i detta bör återkommande möten hållas mellan företrädare för förvaltningsbolaget och portföljbolagets ordförande,

- regelbundet informera om utvecklingen av förvaltningsbolaget och dess ingående portföljbolag till ägaren i form av regering, riksdag och den svenska allmänheten.

Tillsättningen av styrelse bör föregås av en strukturerad och för varje bolag särskilt anpassad nomineringsprocess, där även sektorpolitiska aspekter i förekommande fall bör beaktas. De förslag som därvid framkommer bör formellt godkännas av förvaltningsbolagets styrelse innan de läggs fram för beslut på bolagsstämma. När det gäller styrelseordföranden i några av de större bolagen kan ett samråd på regeringsnivå också vara lämpligt innan förslag läggs fram, vilket i förekommande fall bör regleras i bolagsordningen eller på annat lämpligt sätt.

Personer i förvaltningsbolagens organisation bör, när så bedöms lämpligt, kunna ingå i portföljbolagens styrelser. Sådana ledamöter bör i första hand utses i kretsen av respektive förvaltningsbolags styrelse eller verkställande ledning och ha erforderlig kompetens och erfarenhet med hänsyn till omfattningen och inriktningen av portföljbolagets verksamhet. Regeringskansliet bör däremot inte vara företrätt i portföljbolagens styrelser eftersom detta skulle kunna leda till oklar rollfördelning mellan förvaltningsbolagen och regeringen.

Förvaltningsbolagens roll och uppgifter innebär att utöva den operativa eller verkställande ägarrollen gentemot portföljbolagen. Förvaltningsbolagen övertar här den roll som regeringen och Regeringskansliets ägarenhet samt vissa andra departement har haft som företrädare för ägaren gentemot de enskilda statligt ägda bolagen. Konkret innebär det att förvaltningsbolagen övertar ansvaret de operativa uppgifter som avser styrning, uppföljning, och kontakter mot de enskilda portföljbolagen.

Förvaltningsbolagen ska ha ett tydligt mandat att ansvara för alla löpande kontakter mellan ägare och portföljbolag och även vara portföljbolagens kontaktyta i mer strategiska och strukturella planeringsfrågor. Det ankommer sedan på förvaltningsbolagen, inom de ramar och riktlinjer som regeringen fastställt, att bedöma om en fråga kräver samråd med regeringen. Förvaltningsbolaget ansvarar i så fall för att dessa kontakter och samråd kommer till stånd och för att företrädare för portföljbolagen kan medverka.

Införandet av särskilda förvaltningsbolag syftar till att stärka ägarförvaltning av de bolag som staten äger. Den politiska nivån och Regeringskansliet avlastas härigenom operativa och verkställ-

ande uppgifter. Införandet av förvaltningsbolag ska inte innebära någon förändring av den roll eller självständiga ställning som de enskilda portföljbolagen har. Det kommer fortsatt att vara portföljbolagens styrelser och verkställande ledning som har ansvaret för bolagens verksamhet och planering, beslut och verkställande i operativa frågor.

Portföljbolagens uppgift är att på bästa sätt fullgöra det ägaruppdrag och uppfylla de mål de tilldelats. Konkret innebär detta för respektive bolags styrelse bl.a. att:

- med utgångspunkt från ägaruppdraget utforma bolagets affärs- eller verksamhetsidé, strategi för att realisera denna idé samt affärsplan för att genomföra strategin,
- operationalisera de övergripande målen till konkreta och så långt möjligt objektivt mätbara styrmål för verksamheten,
- tillse att bolaget vid var tid har en med hänsyn till fastställd strategi och andra relevanta omständigheter effektiv verkställande ledning,
- fortlöpande följa upp och utvärdera bolagets utveckling mot de uppsatta målen och vid behov vidta åtgärder med anledning därav.

En svensk bolagsstyrelse förvaltar bolagets angelägenheter i ägarnas gemensamma intresse. Styrelsen i ett helägt portföljbolag är således skyldig att efter bästa förmåga driva bolagets verksamhet i enlighet med de riktlinjer och anvisningar som ges av ägaren. Skulle skilda uppfattningar uppstå mellan förvaltningsbolaget och ett portföljbolags styrelse är det förvaltningsbolagets uppfattning som blir gällande. Ytterst förfogar förvaltningsbolaget över möjligheten att byta ut styrelsen i portföljbolaget för att få genomslag för sin uppfattning.

Portföljbolagets verkställande direktör svarar för den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar, däri inbegripet bl.a. att se till att verksamheten organiseras på ett ändamålsenligt sätt, att styrelsens beslut verkställs effektivt, att fortlöpande följa upp och utvärdera bolagets utveckling mot uppsatta mål samt att rapportera utfallet till styrelsen och i förekommande fall föreslå åtgärder med anledning därav.

Det ska slutligen noteras att en förutsättning för att en ordning med särskilda förvaltningsorgan ska fungera effektivt är att det

finns en grundläggande respekt för de olika roller och ansvar som finns i organisationen. Regeringen ansvarar för att tillse att tydliga roll- och ansvarsförhållanden regleras och efterlevs.

11.4.2 Förvaltningsbolagens ledning, organisation och finansiering

Förslag: Förvaltningsbolagen ska organiseras, bemannas och ledas på ett sätt som är väl anpassat till de särskilda krav som ställs på respektive bolags ägaruppdrag, mål och verksamhetsinriktning.

Förvaltningsbolagens verksamhet ska finansieras från utdelningar från portföljbolagen.

Riksdagen ska årligen, efter förslag från regeringen i budgetpropositionen, besluta om hur stor del av vinstutdelningarna som får disponeras av förvaltningsbolagen för finansiering av verksamheten.

Skälen för utredarens förslag

Av direktiven framgår att utredaren ska lämna förslag till hur ägarförvaltningen bör ledas, organiseras och bemannas. Vidare ska utredaren redovisa eventuella kostnader och hur dessa ska finansieras.

Styrelse och ledning

Förvaltningsbolagens styrelser ska ansvara för förvaltningen av statens ägande i ett stort antal bolag som representerar stora ekonomiska värden och fullgör viktiga samhällsuppgifter. Förvaltningen sker ytterst på uppdrag av den slutlige ägaren, de svenska medborgarna. Det är därför av stor vikt att styrelsernas sammansättning och ledamöternas samlade kompetens och erfarenheter väl avspeglar denna uppgift och ansvar.

Styrelserna, och särskilt deras ordförande, behöver besitta hög affärskompetens och omfattande erfarenhet av att leda stora affärsdrivande företag. Samtidigt gäller att den statliga företagsverksamheten har en särskild komplexitet som skiljer sig i väsentliga avseendet från de förhållanden som vanligen föreligger inom näringslivet i övrigt. Som exempel finns ofta inbyggda målkonflikter som

inte alltid fullt ut kan lösas. Det finns alltid en särskild politisk dimension i statens uppträdande som bolagsägare, och de statliga bolagen ska vara föredömen när det gäller bl.a. miljöansvar och socialt ansvar. Det är därför viktigt att det finns en djupgående förståelse och respekt för det särskilda uppdrag som det innebär att förvalta tillgångar som ytterst ägs av landets medborgare. Ett stort ansvar kommer att vila på styrelsernas förmåga att förena affärs- mässig rationalitet med insikt om och respekt för den politiska dimensionens betydelse i förvaltningen av statens bolagsägarande.

De båda förvaltningsbolagens styrelser kommer behöva ha delvis olika sammansättningar:

Förvaltningsbolag 1, som ska förvalta merparten av den statliga bolagsportföljens ekonomiska värden, behöver ledas av en styrelse med hög kompetens och bred erfarenhet av kommersiell affärs- verksamhet och ledning av stora och komplexa företag. Ordföranden och flertalet ledamöter bör rekryteras från näringslivets toppskikt och ha högt kvalificerad erfarenhet av styrelsearbete i större börsnoterade företag eller koncerner. Styrelsen behöver emellertid också ha representation av personer med politisk bakgrund och erfarenhet, till exempel förutvarande statsråd eller statssekreterare. Den verkställande ledningen behöver ha kvalificerad erfarenhet av att leda stora, komplexa affärsdrivande företag eller koncerner.

Förvaltningsbolag 2 behöver ledas av en ordförande och styrelse med något annorlunda sammansättning. Även här ska ett stort företagskunnande och bred affärskompetens ha hög prioritet. För att bolaget på ett kompetent och trovärdigt sätt ska kunna ta sig an uppgiften att utveckla en delvis ny metodik för förvaltning av bolag med mer uttalade samhällsuppgifter, behöver emellertid också andra kompetensområden vara representerade. Exempel på detta kan vara erfarenheter från departement eller myndighet, t.ex. som förutvarande statssekreterare eller generaldirektör, särskild sakkunskap om berörda politikområden och en bakgrund från den akademiska världen.

Organisation och bemanning

Utredarens utgångspunkt är att respektive förvaltningsbolags ägaruppdrag och mål bör ligga till grund för utformningen av dess

organisation och bemanning. Som tidigare framhållits är en organisation främst ett verktyg för ledningen för att på effektivast möjliga sätt genomföra fastställda strategier och förverkliga målen.

Ambitionen bör vara att i båda bolagen skapa en så effektiv och professionell ägarförvaltning som möjligt med hänsyn till respektive bolags särskilda förutsättningar. Som huvudinriktning bör gälla att förvaltningsbolagen gemensamt förfogar över den kompetens som behövs för att sköta den operativa ägarförvaltningen. Köp av externa tjänster bör i normalfallet endast ske inom områden där det inte framstår som kostnadseffektivt att bygga upp egen kompetens. Däremot bör stor vikt läggas vid att ta tillvara möjligheter till samordning av resurser mellan bolagen. Detta utvecklas närmare nedan i detta avsnitt.

Ansvar för den närmare utformningen av respektive förvaltningsbolags organisation och bemanning kommer att ligga på bolagens styrelser och ledningar. Därför redovisar utredaren endast översiktliga organisationsskisser för respektive bolag som belyser de viktigaste kärnprocesserna och hur dessa kan organiseras och bemannas. Uppskattningar görs också av storleken på bemanningen samt vilka kompetenskrav som bör gälla för de viktigaste delfunktionerna samt kostnaden för den föreslagna organisationen.⁵

Förvaltningsbolag 1

Bolagets ledning består av styrelsen, som svarar för den strategiska styrningen av bolaget, och av verkställande direktören, som leder den löpande verksamheten.

Den operativa förvaltningen av portföljbolagen föreslås uppdelad på två "affärsområden" med delvis olika förvaltningsinriktningar, ett för de största bolagen, som tillsammans svarar för en helt dominerande andel av det totala värdet av statens bolagsportfölj, och ett för medelstora och mindre bolag.

Affärsområdena består i sin tur av ett antal förvaltningsteam, som vart och ett svarar för förvaltningen av en grupp bolag eller innehav i delägda bolag. Affärsområdet för stora bolag torde kräva två förvaltningsteam, ett för innehav i delägda/noterade bolag med kompetens att hantera ägande i stora, börsnoterade bolag, och ett för helägda bolag. Inom affärsområdet medelstora och mindre företag kan ägarförvaltningen organiseras efter bransch eller annan

⁵ Förslagen bygger på en rapport från KPMG, se bilaga 6.

lämplig indelningsgrund. Uppskattningsvis har fyra förvaltningsteam antagits erfordras för detta affärsområde.

Ett förvaltningsteam leds av en bolagsansvarig som ingår i förvaltningsbolagets ledningsgrupp och även kan ingå i styrelsen för ett eller flera av de portföljbolag som teamet förvaltar.⁶ Därutöver består förvaltningsteamet av ett antal handläggare och analytiker. Vid behov kan dessa få stöd ur en gemensam pool av expertresurser.

En handläggare ska ha god kunskap om portföljbolaget, förlöpande följa bolagets verksamhet och bevaka dess värdeutveckling. Andra uppgifter är att sammanställa rapporter om portföljbolaget till förvaltningsbolagets ledning och kommunikationsfunktion, ansvara för löpande kontakter med portföljbolagets ledning samt i förekommande fall driva projekt i samverkan med portföljbolaget.

En analytiker ska besitta hög kompetens om den bransch som portföljbolaget verkar i. Viktiga uppgifter är att följa utvecklingen i bolagets bransch och dess omvärld i övrigt och att på grundval därav identifiera möjligheter till ökat värdeskapande för bolaget.

Den gemensamma poolen av expertresurser ska fungera som stödfunktion till förvaltningsteamerna och hantera frågor som spänner över förvaltningsteamens ansvar. Den ska således kunna bistå med funktionell expertis som spänner över olika bolag, branscher och typer av ägaruppdrag. Exempel på områden inom vilka sådan expertkunskap kan behövas är styrelsenominering, finansiering, skattefrågor, metodik för uppföljning och utvärdering av bolagens prestationer, organisationsstyrning, produktion av statistik m.m.

Till stöd för bolagsledningen kommer även vissa stabsfunktioner att behövas. Dessa ska bl.a. hantera extern kommunikation samt löpande rapportering till regeringen och allmänheten om förvaltningsbolagets och portföljbolagens utveckling och resultat. Därutöver behövs stabsfunktioner till stöd för bolagsledningen och de operativa funktionerna såsom juridik, intern ekonomi och redovisning, riskkontroll, HR/personal, IT samt övrig administrativ service. Vidare bör övervägas om en särskild internrevisionsfunktion ska knytas till ledningen.

⁶ Det bör understrykas att ett sådant uppdrag inte innebär att i någon särskild mening vara ägarens "representant" i styrelsen. Samtliga ledamöter sitter i styrelsen på ägarens mandat och alla har samma plikt att se till ägarens intressen i styrelsearbetet. Möjligen kan en tjänsteman i förvaltningsbolaget sägas ha en särskild roll att tillföra aktuell kunskap "inifrån" om ägarens syn på bolaget och dess verksamhet.

Förvaltningsbolag 2

Förvaltningsbolag 2 kan ha en organisatorisk struktur som i stora delar liknar den för Förvaltningsbolag 1, dvs. med en bolagsledning med tillhörande stabsfunktioner samt affärsområden med förvaltningsteam som svarar för den operativa ägarförvaltningen. På några viktiga punkter finns dock skillnader mot Förvaltningsbolag 1.

En särskild stabsfunktion bör inrättas för uppgiften att utveckla särskilda modeller och metoder för förvaltning av bolag med samhällsnytta som huvudsakligt ägaruppdrag. Som tidigare framhållits saknas en välutvecklad och allmänt etablerad kunskapsbas och metodik för målsättning, styrning, uppföljning och utvärdering av samhällsvärdeskapande verksamhet, motsvarande vad som sedan lång tid tillbaka är väl etablerad för verksamhet av företagsekonomisk art. Det är därför en synnerligen viktig deluppgift för Förvaltningsbolag 2 att utveckla ny kunskap av detta slag. För att säkerställa hög prioritet för denna fråga bör en särskild stabsenhet inrättas med huvudsaklig uppgift att utveckla en sådan kunskapsbas.

Rapporteringsfunktionen kommer också att ha en något annorlunda inriktning än i Förvaltningsbolag 1, bl.a. som följd av det särskilda fokus som här bör ligga på rapportering av uppnådd samhällsnytta. Detta får dock inte leda till att kraven ställs lägre när det gäller den ekonomiska rapporteringen; den bör hålla minst samma kvalitet som för de ekonomiskt värdedrivande bolagen även om den i många fall inte har samma dominerande roll i rapporteringen som för dessa.

Även i Förvaltningsbolag 2 kan det vara lämpligt att dela upp förvaltningen av portföljbolagen på två separata affärsområden, ett för bolag som arbetar mot i huvudsak tillväxtpolitiska mål och ett för bolag med den gemensamma nämnaren att bidra till medborgarnas välfärd i bred mening (se avsnitt 11.4.1). En preliminär uppskattning tyder på att ca fyra förvaltningsteam kan behövas för att täcka hela bolagsportföljen.

Gemensamma resurser

För att säkerställa så låga kostnader som möjligt för statens totala ägarförvaltning, och för att tillvarata de funktionella synergier som

torde finnas mellan de två bolagens verksamheter, föreslås att bolagen i största möjliga utsträckning delar på resurser för stabs- och andra stödjande funktioner. Exempel på sådana resurser kan vara:

- staber för ekonomi, IT, personal, juridik m.m.
- administrativa stödresurser
- expertresurser för operativt stöd till förvaltningsteam.

Detta kan organisatoriskt lösas genom att de aktuella resurserna placeras i ett gemensamt ägt servicebolag som säljer tjänsterna till båda bolagen. En annan lösning är att resurserna placeras i det ena bolaget från vilket det andra bolaget sedan köper tjänsterna. I båda alternativen torde en fysisk samlokalisering vara nödvändig för att till fullo kunna utnyttja den besparingspotential som en sådan samordning ger.

Kostnader

Utredaren har gjort beräkningar för att uppskatta storleken på de årliga drifts- och administrationskostnaderna för förvaltningsbolagen.⁷ Dessa beräkningar indikerar att den sammanlagda interna kostnaden för de båda förvaltningsbolagen kommer att uppgå till ca 150 miljoner kronor per år. Beräkningen baseras på ett antal mer eller mindre osäkra antaganden och schabloner och ska därför ses som en grov uppskattning. Den största kostnadsposten utgörs lönekostnader inkl. sociala avgifter som uppskattats till ca 100 miljoner kronor.

Kostnaden för den hittillsvarande förvaltningen i Regeringskansliet redovisas i avsnitt 3.4.4. Där beräknas den interna förvaltningskostnaden 2010 till ca 50 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för externa tjänster, vilka varierat kraftigt under de senaste åren. Om man utgår från genomsnittet av dessa kostnader under de fyra senaste åren, 65 miljoner kronor, kan den totala kostnaden för nuvarande förvaltning grovt beräknas till 115 miljoner kronor.

För att få jämförbarhet med den föreslagna nya organisationen bör till den interna kostnaden enligt ovan läggas ett antagande om dess behov av externa tjänster. Eftersom detta kan antas bli väsentligt lägre än i nuvarande organisation uppskattar utredaren

⁷ Beräkningarna bygger på underlag i rapport från KPMG, se bilaga 6.

denna kostnad skönsmässigt till en dryg tredjedel av genomsnittet för de senaste fyra åren enligt ovan eller 25 miljoner kronor.

Totalt skulle kostnaden för den nya organisationen således uppgå till storleksordningen 175 miljoner kronor, dvs. en ökning från nuläget med ca 50 procent. Detta ska ses i ljuset av att utredarens förslag inte bara innebär en utflyttning av förvaltningen ur Regeringskansliet utan också en väsentligt höjd ambitionsnivå avseende både numerär och kompetens jämfört med nuvarande ordning.

Det kan också vara av intresse att jämföra kostnaden för den föreslagna förvaltningsorganisationen med motsvarande för andra aktörer som bedriver liknande verksamhet. I avsnitt 6.4.7 (se tabell 6.1) redovisas sådana uppgifter för några större börsnoterade svenska ägarbolag, det finska statliga holdingbolaget Solidium samt Sjätte AP-fonden avseende 2010.

Denna jämförelse ger vid handen att förvaltningskostnaden enligt utredarens förslag blir avsevärt lägre än för någon av jämförelseaktörerna, både i relation till det förvaltade portföljvärdet och antalet anställda. Detta är inte minst påtagligt vid en jämförelse med finska Solidium, som kan sägas vara en bolagskonstruktion liknande den som här föreslås men vars relativa förvaltningskostnad är tre gånger högre än den som beräknats för den föreslagna svenska organisationen. Som understryks i anslutning till tabellen i avsnitt 6.4.7 bör man dock hålla i minnet att jämförelser av detta slag är ytterst grova och bl.a. inte tar hänsyn till aktörernas mycket olika karaktär och inte heller säger något om förvaltningens resultat.

Samtidigt som statens förvaltningskostnad enligt förslaget således framstår som låg jämfört med andra aktörer kan konstateras att den ökar med storleksordningen 50 procent jämfört med nuläget. Som nämnts beror detta främst på en stark ambitionshöjning avseende både numerär och kompetens. Till detta ska läggas en enligt utredarens mening betydande effektivitetshöjning som kommer att uppnås genom uppdelningen av förvaltningen på två specialiserade förvaltningsbolag.

Sammantaget är det utredarens bedömning att den beräknade kostnadshöjningen med stor marginal kommer att uppvägas av ett förbättrat resultat av förvaltningen, dvs. både en bättre värdeutveckling och högre utdelningar. En enkel beräkning ger vid handen att det bara skulle krävas en meravkastning på omkring en hundradels procent för att täcka de ökade kostnaderna.

En iakttagelse som utredaren gör, när det gäller den statliga ägarförvaltningen, är att det kan finnas risk för en överdrivet återhållsam och restriktiv hållning från ägaren statens sida till de egna portföljbolagen. En förklaring till detta kan bl.a. vara att staten, till följd av sina dubbla roller på de marknader där bolagen är verksamma, vill undvika varje risk för misstanke att de egna bolagen får otillbörliga konkurrensfördelar. Detta kan i sin tur leda till att staten satsar mindre på att utveckla sina bolag än vad som skulle vara rationellt för en motsvarande privat ägare.

Finansiering

Drifts- och administrationskostnaderna för nuvarande ägarförvaltning finansieras inom ramen för Regeringskansliets anslag. Om förvaltningen istället flyttas till två förvaltningsbolag måste en ny finansieringsform införas. Den lösning som ligger närmast till hands för detta är att låta förvaltningsbolagen behålla en mindre andel av de årliga vinstutdelningar som lämnas från portföljbolagen. Detta innebär att riksdagen beslutar årligen efter förslag från regeringen i budgetpropositionen om hur stor del av vinstutdelningarna som får disponeras av förvaltningsbolagen för att finansiera kostnaderna för verksamheten. Regeringen fastställer sedan i sin tur de maximala belopp som förvaltningsbolagen får disponera för verksamhetens kostnader.

I samband med att förvaltningsbolagen inrättas uppkommer också olika typer av uppbyggnadskostnader avseende en rad resurser som måste finnas på plats när bolagen ska börja sin verksamhet. Exempel på detta är kostnader för iordningställande av lokaler, rekrytering av medarbetare, lösningar avseende IT och telefoni, kommunikations- och marknadsföringsinsatser m.m. Utredaren har gjort en grov beräkning av storleken på dessa kostnader och kommit fram till att den sammanlagda uppbyggnadskostnaden för båda förvaltningsbolagen kan komma att uppgå till storleksordningen ca 20 miljoner kronor.⁸ Utredaren föreslår att dessa kostnader inledningsvis finansieras med en kredit för respektive bolag i Riksgäldskontoret på motsvarande sätt som skett i samband med inrättandet av andra bolag under senare år. Denna kan sedan omvandlas till banklån efter bolagets inrättande.

⁸ Beräkningarna bygger på underlag i rapport från KPMG, se bilaga 6.

11.4.3 Förvaltningsbolagens kapitalstruktur samt hantering av utdelningar och kapitaltillskott

Förslag: Förvaltningsbolagen ska äga aktierna i portföljbolagen. Dessa aktier kommer att utgöra den helt övervägande delen av förvaltningsbolagens egna kapital. Förvaltningsbolagen ska inte ha möjlighet till lånefinansiering.

Vinstutdelningar från portföljbolagen ska även fortsättningsvis tillfalla staten och levereras in till statsbudgetens inkomstsida av förvaltningsbolagen. Förvaltningsbolagen ska dock kunna disponera en mindre del av utdelningarna för kapitaltillskott i portföljbolag. Sådana kapitaltillskott får endast avse investeringar inom befintlig verksamhet och befintlig strategi och i syfte att utveckla bolagets värdeskapande förmåga. Undantag från denna modell kan behöva göras för vissa bolag.

Riksdagen ska årligen efter förslag från regeringen i budgetpropositionen fastställa hur stor del av vinstutdelningarna som får disponeras av förvaltningsbolagen för kapitaltillskott i portföljbolagen.

Skälen för utredarens förslag

Kapitalstruktur

Enligt utredarens förslag ska förvaltningsbolagen äga aktierna i portföljbolagen. Dessa aktier kommer att utgöra den helt övervägande delen av förvaltningsbolagens egna kapital. Därutöver kommer enligt utredarens förslag nedan en mycket begränsad del att utgöras av den andel av från portföljbolagen mottagna vinstutdelningar som förvaltningsbolagen får disponera. Dessa medel ska användas för att täcka förvaltningsbolagens årliga drifts- och administrationskostnader samt för vissa begränsade kapitalomflyttningar mellan portföljbolagen.

Förvaltningsbolagen kommer att ha en kapitalstruktur med en soliditet på hundra procent eftersom de inte bör få möjlighet att lånefinansiera sig. Om riksdagen och regeringen skulle göra en annan bedömning och tillåta viss lånefinansiering kan soliditeten självfallet komma att bli lägre.

Vinstutdelningar

Värdeöverföringar regleras i 17 kap. aktiebolagslagen. Därutöver finns särskilda regler om vinstutdelningar i 18 kap. aktiebolagslagen. Det är bolagsstämman som beslutar om utdelning efter förslag från styrelsen. En grundprincip är att en värdeöverföring endast får ske om den är förenlig med den s.k. ”försiktighetsprincipen”. Dess innebörd är att den föreslagna utdelningen ska framstå som försvarlig med hänsyn till de krav som verksamheten ställer på storleken av det egna kapitalet samt bolagets konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt.

Aktierna i portföljbolagen kommer att ägas av förvaltningsbolagen, vilkas aktier i sin tur kommer att ägas av staten genom regeringen. Utdelningarna från portföljbolagen ska tillfalla deras ägare, dvs. förvaltningsbolagen. Förvaltningsbolagen ska i sin tur i huvudsak dela ut dessa medel till sin ägare, staten, och redovisa mot inkomstitel på statsbudgeten, på samma sätt som idag.

Utformningen av en generell utdelningspolicy har analyserats i avsnitt 11.4.1 ovan. Dess innebörd är i korthet att portföljbolagen ska dela ut allt kapital som enligt vissa kriterier inte behövs i verksamheten. Enligt den modell som föreslås för finansiering av förvaltningsbolagens verksamhet enligt avsnitt 11.4.2 och för att skapa utrymme för mindre kapitaltillskott enligt förslag i nästföljande avsnitt bör en begränsad andel av totalt utdelade belopp få disponeras av respektive förvaltningsbolag. Övriga från portföljbolagen utdelade vinstmedel ska oavkortat delas ut vidare till ägaren, staten. Med utgångspunkt från utdelningspolicyn beslutar regeringen i årliga riktlinjer för förvaltningen (se avsnitt 11.5.1) vinstutdelningar efter förslag av förvaltningsbolagen.

Finansiering av kapitaltillskott

Bakgrund

Av 8 kap. 3 § första stycket budgetlagen (2011:203) framgår att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandelar i ett företag. Regeringen får inte heller utan riksdagens bemyndigande tillskjuta kapital till ett företag. Av 7 kap. 2 § samma lag framgår att förvärv av aktier och andelar i ett företag och annat kapitaltillskott ska finansieras med anslag. Det innebär att rege-

ringen, om anslag inte är uppförda på statens budget, under pågående budgetår måste föreslå att riksdagen anvisar medel på ändringsbudget för kapitaltillskott till statliga aktiebolag. För närvarande finns ett ramanslag⁹ för kapitalinsatser i statliga bolag under utgiftsområde 24. Detta medför att kapitaltillskott kan göras efter riksdagens beslut att, på regeringens förslag, för ett visst specifikt ändamål och bolag, anvisa medel till detta anslag

Det har tidigare funnits en tillfällig ordning inom vilken möjlighet fanns att finansiera kapitaltillskott genom extra utdelningar. Våren 2003 godkände riksdagen att extra utdelningar från statliga aktiebolag om 3 miljarder kronor skulle kunna användas för att, efter riksdagens beslut i varje enskilt fall, finansiera kapitaltillskott till av staten ägda företag.¹⁰ Det tillvägagångssätt som användes var att inrätta ett konto i Riksgäldskontoret dit extra utdelningar i statliga bolag fördes. Riksdagen beslutade för ett år i taget om hur stort belopp som fick tillföras kontot. Kontot belastades med utgifter för kapitaltillskott i den statliga företagsfären. Riksdagen beslutade dock om tillskotten i varje enskilt fall. Om behoven av kapitaltillskott översteg tillgängliga medel på kontot skulle skillnaden tillskjutas genom att anslag anvisades över statsbudgeten. Underskott fick inte uppkomma på kontot. Förfarandet innebar således att medel enligt dåvarande 9 kap. 2 § andra stycket RF togs i anspråk i annan ordning än genom budgetreglering, s.k. specialdestination. I anslutning till detta yttrade sig både konstitutionsutskottet (KU) och finansutskottet (FiU). Enligt KU fanns det goda skäl att underlätta kapitalomstruktureringar genom att tillämpa specialdestination. KU framhöll vidare att regeringen borde återkomma med förslag till hur en sådan permanent särskild ordning ska regleras. FiU framhöll att det är angeläget att ett tydligt regelverk skapas för detta och att det utreds hur förslaget förhåller sig till budgetlagen och gällande praxis om hur kapitalutdelningar och kapitalinsatser ska beslutas och redovisas.

Frågan om finansiering av förvärv av aktier och kapitaltillskott behandlades i propositionen En reformerad budgetlag¹¹. Som nämnts ovan ska förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital finansieras från anslag. Riksdagen ska dock ha

⁹ prop. 2002/03:100, bet. 2002/03:FiU21, rskr. 2002/03:235.

¹⁰ Anslag 1:19 Kapitalinsatser i statliga bolag (utfall, mkr)

2008	2009	2010
5 000	1 298	3 063

¹¹ prop. 2010/11:40, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177

möjlighet att för viss anskaffning besluta om annan finansiering. I propositionen redovisar regeringen följande skäl för sitt förslag:

Kapitaliseringsfrågor behöver prövas löpande och kapitalminskningar göras genom ordinarie eller extra utdelningar, återköp av aktier eller på annat sätt när det är motiverat. Överskjutande kapital i bolagen bör återföras till ägaren staten, om det inte inom överblickbar framtid ska investeras i värdeskapande verksamhet (prop. 2001/10:1, utg.omr. 24 s. 50).

När ett statligt ägt aktiebolag behöver ett kapitaltillskott är det regeringens mening att medel för ändamålet som regel ska anvisas med ett anslag på budgeten. Behov av kapitaltillskott till följd av flera års förlustbringande verksamhet kan antas inträffa ganska sällan. Det kan också inträffa att kapitaltillskott behövs för att genomföra investeringar inom befintlig verksamhet, för att en verksamhet ska kunna expandera eller för att en ny verksamhet ska kunna startas.

Överväganden

Enligt utredaren är det viktigt att tillvarata den möjlighet till högre effektivitet och därmed bättre resultat i förvaltningen som aktiebolagsformen ger. Av detta skäl är det angeläget att anpassa regelverket för att underlätta kapitalomstruktureringar i den helt nya situation som det skulle innebära om den operativa ägarförvaltningen sköts av de båda förvaltningsbolagen i stället för av Regeringskansliet. Syftet med en sådan anpassning skulle vara att undvika att förvaltningsbolagen blir alltför kringskurna i genomförandet av sina uppdrag.

Genom inrättandet av förvaltningsbolagen ser utredaren således möjligheter till en effektivisering av förvaltningen av portföljbolagen. Bolagens kapitalstruktur måste kontinuerligt följas och omprövas av deras ägare förvaltningsbolagen mot bakgrund av förändringar i omvärlden och bolagens egna verksamhetsförutsättningar. Detta kan t.ex. leda till bedömningen att ett bolag behöver tillföras ytterligare kapital.

Mot denna bakgrund föreslår utredaren att en ny ordning införs som kompletterar den ordinarie formen för kapitaltillskott och som samtidigt ger riksdagen ett övergripande inflytande. Det kan åstadkommas genom att riksdagen årligen i samband med sin behandling av budgetpropositionen på förslag från regeringen beslutar att de två förvaltningsbolagen får disponera en mindre del av portföljbolagens utdelningar och i stället använda medlen för vissa mindre kapitaltillskott till portföljbolagen. De situationer som av-

ses är när kapitaltillskott behövs för att göra investeringar inom befintlig verksamhet och befintlig strategi i syfte att utveckla bolagets värdeskapande förmåga.

Större kapitaltillskott eller tillskott som syftar till strategiska omorienteringar av ett bolags verksamhet ska även fortsättningsvis beslutas av riksdagen i enlighet med budgetlagen.

Regeringen bör åläggas att redovisa till riksdagen hur detta bemyndigande har använts av förvaltningsbolagen. Riksdagen får härigenom ett fortsatt inflytande över kapitalanvändningen samtidigt som förvaltningsbolagen kan bedriva löpande bolagsförvaltning utan ett sådant dröjsmål som avvaktan på mellanliggande detaljerade riksdagsbeslut kan innebära. Bemyndigandet bör anpassas till behoven enskilda år och det är också möjligt att justera dessa i samband med beslut om ändringsbudget.

Den föreslagna ordningen bör utvärderas efter att ha tillämpats under några år. Om den bedöms fungera väl kan det övervägas om beloppen som förvaltningsbolagen får disponera för kapitaltillskott successivt kan ökas. Detta skulle kunna bidra till att minska risken för överkapitaliserade portföljbolag. I den nuvarande ordningen uppfattar utredaren att det finns en sådan risk genom den asymmetri som råder mellan möjligheten att å ena sidan genomföra kapitalutdelningar och å andra sidan få till stånd kapitalinsatser.

Enligt utredaren behöver vissa detaljer i förslaget ovan rörande möjligheten att ge begränsade kapitaltillskott 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.

11.5 Ägarpolitiskt ramverk

Utgångspunkten är att förslaget om en ny organisation med den operativa ägarförvaltningen i särskilda förvaltningsbolag ska förenas med ett starkt demokratiskt inflytande över statens ägande. Det finns därför ett behov av att utveckla ett tydligt ramverk för hur riksdagens och regeringens styrning och inflytande över förvaltningen av bolagen ska kunna utövas.

Utredaren föreslår mot denna bakgrund att ett ägarpolitiskt ramverk utvecklas. Ramverket bör ta sin utgångspunkt i de ramar för statens agerande som ägare som utvecklats under senare år, jfr Statens ägarpolicy. Inriktningen bör vara att utveckla regler och

ramar för regeringens planering och styrning av förvaltningsbolagen, riksdagens inflytande över ägarstrategin och utvärdering av förvaltningen. Den politiska styrningen av statens ägande och förvaltningen av bolagen bör i ökad utsträckning få en långsiktig och strategisk inriktning, medan operativa och verkställande frågor hanteras av förvaltningsorganisationen.

Ramverket föreslås innehålla:

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

11.5.1 Regeringens styrning av förvaltningsbolagen

Förslag: En långsiktig ägarstrategi bör utarbetas som anger övergripande strategisk inriktning av ägarpolitiken och förvaltningen på flera års sikt. Ägarstrategin ska ligga till grund för regeringens styrning av förvaltningsbolagen. För att ge riksdagen inflytande i övergripande och strategiska frågor som rör statens ägande och förvaltningen av bolagen föreslås att ägarstrategin underställs riksdagens godkännande. Detta bör kunna ske en gång per mandatperiod. Regeringen ska fastställa årliga riktlinjer för förvaltningen av de statliga bolagen. En ägarfunktion i Regeringskansliet behövs som stöd för regeringens ägarstyrning av förvaltningsbolagen.

Skälen för utredarens förslag:

En utvecklad strategisk ägarstyrning

Inrättandet av förvaltningsbolag kommer att innebära nya förutsättningar för regeringens ägarstyrning av portföljbolagen. Regeringens styrning av de portföljbolagen kommer i huvudsak att ske genom förvaltningsbolagen. Vidare kommer förvaltningen att övergå från en offentligrättslig verksamhetsform till en privaträttslig, dvs. aktiebolagsform, vilket minskar utrymmet för en löpande styrning.

Styrningen av statens ägande och förvaltning av bolagen kommer därför i högre grad att behöva ske med utgångspunkt i ett övergripande ägarperspektiv. Detta kräver att riksdagen och sedan regeringen kan formulera tydliga mål och stabila ramar för statens ägande och för förvaltningen av bolagen på flera års sikt. Ansvaret för att verkställa denna styrning läggs sedan på förvaltningsbolagen. Regering och riksdag kan därefter som ägare utvärdera resultaten och vid behov utkräva ansvar.

En jämförelse kan göras med den nya strategiska inriktningen av styrningen av statsförvaltningen som är under utveckling. Regeringen ska utifrån en samlad politisk målbild och analys för ett visst verksamhetsområde precisera mål och uppgifter för den enskilda myndigheten eller verksamheten. Styrningen av myndigheter ska vara strategisk med vilket avses att den tydligt ska inriktas på verksamhetens resultat och ett medborgarperspektiv och allmänt syfta till att skapa goda förutsättningar och ramar för verksamhetens utförande. Myndigheter ska som regel ha stor frihet i verkställandet av de uppgifter och mål som angivits. Regeringen ska dock kunna differentiera styrningen och avgöra i med vilken detaljgrad den vill styra olika verksamheter.¹²

Utredaren föreslår mot denna bakgrund att regeringen utvecklar formerna för en strategisk planering av ägarpolitiken med inriktning på övergripande och långsiktiga frågor i det statliga ägandet och förvaltningen. En långsiktig ägarstrategi bör utarbetas som redovisar övergripande strategisk inriktning av ägarpolitiken på flera års sikt. Ägarstrategin bör kunna innehålla följande:

- övergripande bedömning av mål, motiv och principer för det statliga företagsägandet,
- omvärldsanalys med fokus på vilka faktorer som kan påverka det statliga ägandet,
- målbild på medellång/lång sikt för det statliga ägandet,
- långsiktig strategisk inriktning av ägarstyrning och förvaltning av bolag/bolagsgrupper.

En långsiktig ägarstrategi kan ses som en utveckling av den nuvarande ägarpolitiken men med ett mer strategiskt och flerårigt dynamiskt perspektiv. En utvecklad ägarstrategi ligger också i linje

¹² Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, bet. 2009/10:FiU38, rskr 2009/10:315 (se avsnitt 12.1). Se även www.regeringen.se

med de rekommendationer som OECD ger och ligger vidare i linje med de förvaltningsmodeller som tillämpas hos större privata ägare. De statliga bolagens uppdrag och verksamhet behöver sättas in i ett bredare omvärldsperspektiv, och en analys göras av motiven för statens ägande och bolagens uppdrag och mål. Strategin bör även kunna redovisa lämpliga kategoriseringar som är relevanta för styrningen och den mer operativa förvaltningen.

Den långsiktiga ägarstrategin utgör sedan grunden för regeringens styrning av förvaltningen av de statliga bolagen, dvs. att utforma tydliga uppdrag och mål för förvaltningsbolagen och för att ange riktlinjer för den närmare styrning och förvaltningen av bolagen. Enligt utredarens mening bör den långsiktiga ägarstrategin också ligga till grund för en förankring med riksdagen i frågor som rör övergripande och långsiktiga mål och principer för statens ägande och förvaltningen av bolagen. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 11.5.2 nedan.

Regeringen ansvarar för styrningen av förvaltningsbolagen

Regeringen styr förvaltningsbolagens uppdrag genom bolagsordningen, som fastställs på bolagsstämman. Härutöver kan regeringen besluta om särskilda ägaranvisningar med preciseringar av förvaltningsbolagens mål, uppgifter, vissa riktlinjer för förvaltningen, hantering av utdelningar och andra aktuella frågor. Även sådana ägaranvisningar bör fastställas vid förvaltningsbolagens bolagsstämma för att bli formellt bindande för bolagets styrelse. Regeringen utser också styrelseordförande och styrelseledamöter i förvaltningsbolagen, och har härigenom ett annat viktigt styrmedel och instrument för ansvarsutkrävande.

Regeringen ansvarar för att lämpliga former för uppföljning och avstämning utvecklas. Regeringen har skyldighet att följa förvaltningsbolagens verksamhet genom att ställa tydliga krav på rapportering och information från förvaltningsbolagen. Regelbundna möten bör hållas med bolagens ordförande och vid behov även verkställande ledning. Mötena bör dokumenteras för att säkerställa krav på öppenhet och insyn. Möten bör kunna hållas med förvaltningsbolagen 2–4 gånger per år. Under förvaltningsbolagens uppbyggnad, bör möten hållas tätare för att ge möjlighet att ha god insyn och vid behov kunna stödja processen.

Regeringen har kvar möjligheten att styra eller ge närmare anvisningar för styrningen av vissa bolag där det bedöms nödvändigt. Detta kan röra bolag som allmänt eller temporärt, t.ex. i ett övergångsskede, bedöms ha ett särskilt behov av en politiskt förankrad styrning. Regeringens styrning kan här innebära att särskilda ägardirektiv beslutas för vissa portföljbolag. I så fall beslutas dessa genom ägardirektiv vid bolagsstämma i förvaltningsbolaget, som i sin tur ansvarar för att dessa fastställs och genomförs av portföljbolagen. Regeringen kan få insyn i styrelsetillsättning genom att i ägaranvisning till förvaltningsbolaget ange att samråd med regeringen ska ske i vissa fall, t.ex. inför nominering av styrelseordförande i större bolag. Generellt bör dock sådan särskild styrning tillämpas restriktivt med hänsyn till behovet av en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan regeringen och förvaltningsbolagen.

Som utredaren tidigare påpekat har många statliga bolag oklara eller opreciserade uppdrag och ibland inbyggda målkonflikter som behöver klargöras. Det är också angeläget att bolagens uppdrag anpassas till omvärldsförändringar och ändrad politik eller lagstiftning inom det område där bolaget verkar. Om bolagen inte har tydliga uppdrag och mål kan inte styrningen av bolagen bli effektiv. Otydliga uppdrag och mål för bolagen försvårar också uppföljning och bedömning av förvaltningsbolagens verksamhet och prestationer.

Som ett led i en utvecklad ägarstyrning är det därför angeläget att det pågående arbetet med att tydliggöra de statliga bolagens grundläggande uppdrag och mål fortsätter. Detta kan kräva en process där regeringen tar initiativ till att ompröva och föreslå nya tydligare uppdrag och mål för de statliga bolagen. Sådana förslag bör i likhet med vad som gjorts tidigare presenteras i proposition och underställas riksdagens prövning. Analyser och underlag bör kunna utarbetas på basis av bland annat den kompetens som utvecklas i förvaltningsbolagen.

Årliga riktlinjer för förvaltningen

Regeringen bör årligen besluta om riktlinjer för förvaltningen. En sådan ordning bidrar till att öka tydligheten i regeringens ägarstyrning och stödjer en ökad öppenhet i statens agerande som ägare.

En modell bör utvecklas liknande den som gäller för statskuldsförvaltningen. Regeringen fastställer övergripande mål och

principer för statsskuldshöjningen i ett årligt riktlinjebeslut på grundval av förslag från Riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret ansvarar sedan för det strategiska och operativa genomförandet av höjningen inom ramen för de riktlinjer som regeringen beslutat.

En ordning där regeringen utfärdar årliga riktlinjer för höjningen efter förslag från höjningsbolaget tydliggör ansvaret mellan styrande och verkställande nivå och säkerställer en förankring hos regeringen av principiella överväganden som rör höjningen av bolagen.

Ägarfunktion i Regeringskansliet

Regeringen behöver som stöd för sin ägarstyrning ha kvar resurser i Regeringskansliet. I linje med tidigare utvecklingsarbete, och med beaktande av OECD:s riktlinjer, bör ambitionen fortsatt vara att koncentrera resurserna till en samlad ägarfunktion i Regeringskansliet.

Den nya ägarfunktionen i Regeringskansliet ska i första hand ha fokus på det strategiska ägarperspektivet, medan den operativa höjningen av bolagen handhas av de föreslagna höjningsbolagen. Ägarfunktionen ska stödja regeringen i dess roll som företrädare för ägaren. En central uppgift är att stödja regeringen i styrningen av höjningsbolagen. I detta ingår att utse styrelser och styrelseordförande i höjningsbolagen och utforma styrningen i form av bolagsordning och andra ägardirektiv som antas vid bolagsstämma i höjningsbolagen.

En viktig uppgift för ägarfunktionen kommer att vara att stöda samordningen i Regeringskansliet som helhet och att utveckla ett gott samarbete och kunskapsutbyte mellan ägarfunktionen och fackdepartementen som stöd för regeringens strategiska ägarstyrning och i styrningen av höjningsbolagens verksamhet. I detta ingår bland annat att samordna den styrning och kommunikation som i dag går direkt mellan ansvarigt fackdepartement och ett enskilt bolag.

Dimensionering och kompetensbehov ska bedömas med utgångspunkt i den nya rollen och uppgiften. Som övergripande inriktning bör gälla att Regeringskansliets ägarfunktion inte dubblar den kompetens som ska finnas i höjningsbolagen. Samtidigt ska ägarfunktionen ha tillräckliga resurser för att kunna göra en självständig analys och bedömning av rapportering och underlag från

förvaltningsbolagen. Initialt kommer arbetet med utformningen av en långsiktig strategi för statens ägande att behöva resurser.

Ägarfunktionen bör kunna vara mindre mätt i antalet tjänster än nuvarande enhet för statligt ägande. Samtidigt behöver kompetensen breddas för att avspegla det bredare samordningsuppdraget. Utöver specifik expertkompetens inom ekonomi och finansiell analys bör också finnas tjänstemän med lång erfarenhet och bred kompetens från övriga Regeringskansliet.

Ökad öppenhet och information om ägarpolitiken

Redovisning och information om statens ägande av bolag, regeringens ägarpolitik, den långsiktiga ägarstrategin och riktlinjer för förvaltningen bör göras lätt tillgängliga för allmänheten och på så sätt bidra till en ökad öppenhet och kommunikation kring det statliga företaget, mål, motiv och värdegrund. Information och kommunikation är också en viktig uppgift för förvaltningsbolagen.

Regeringens ägarfunktion bör ha ett övergripande ansvar att samordna information och kommunikation i ägarpolitiska frågor och tillse att förvaltningsbolagen utvecklar en fullgod information och kommunikation om sin verksamhet.

11.5.2 Riksdagens inflytande och insyn

Bedömning och förslag: Det behöver också säkerställas att riksdagen får den insyn och information avseende förvaltningen som är nödvändig. Riksdagen ska ges möjlighet att ta ställning till den övergripande strategiska inriktningen av förvaltningen av statens ägande av bolag. Möjligheten för riksdagsledamöter att närvara vid bolagstämma i vissa statligt ägda bolag ska fortsatt gälla även om ett bolag förvaltas av ett förvaltningsbolag. Riksrevisionen ska ha möjlighet att granska både förvaltningsbolagen och de portföljbolag där staten har ett betydande ägande. Riksdagen bör också få utvärderingar som underlag för granskningar av förvaltningen.

Skälen för utredarens förslag:

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.¹³ Närmare bestämmelser finns i budgetlagen som anger att riksdagens bemyndigande krävs i fråga om förvärv av aktier, tillskjutande av kapital till bolag, försäljning av aktier eller på annat sätt minskning av ägandet i bolag där staten äger minst hälften av aktierna och rösterna. Härutöver gäller att riksdagens godkännande vid väsentliga ändringar av bolagens inriktning.¹⁴

Riksdagen har flera instrument för insyn i de statliga bolagen och i förvaltningen av dessa. Regeringen lämnar varje år en skrivelse till riksdagen med en redogörelse för företag med statligt ägande. Härutöver redovisas delårsrapporter för de statliga bolagen. Riksdagsledamöterna har som företrädare för aktieägarna vidare möjlighet att närvara vid bolagsstämmor i de aktiebolag där staten äger minst 50 procent av aktierna under förutsättning att bolaget eller ett rörelsedrivande dotterbolag, har minst 50 anställda.¹⁵ Härutöver har riksdagen genom konstitutionsutskottet möjlighet att granska regeringens förvaltning av de statliga bolagen. Riksrevisionen har möjlighet att utse revisorer i bolag och stiftelser som till minst 50 procent ägs av staten, så kallad förordnanderevision.¹⁶ Riksrevisionen kan också initiera och utföra särskilda granskningar av förvaltningen och av bolagens verksamhet inom ramen för sin effektivitetsrevision.

Utredarens bedömning och utgångspunkt är att kompetens- och ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen inte ska förändras som följd av de förslag som redovisas angående en förändrad förvaltningsorganisation. Fortsatt gäller det förhållande att regeringen är ansvarig inför riksdagen för förvaltningen av de statliga bolagen, även om denna förvaltning handhas av förvaltningsaktiebolag. Det behöver emellertid säkerställas att riksdagen får den insyn, information och underlag som krävs för att riksdagen ska kunna utöva en övergripande styrning och granskning av förvalt-

¹³ 9 kap. 9 § RF.

¹⁴ 8 kap. 3 § och 4 § budgetlagen (2011:203).

¹⁵ Prop. 1980/81: 22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

¹⁶ 2 § p 4 lag 2002:1022 om revision av statlig verksamhet m.m.

ningen i sin egenskap som företrädare för ägarna och landets medborgare. Bedömningar och förslag redovisas i det följande.

Riksdagen bör besluta i övergripande strategiska frågor

Staten äger många företag och det statliga ägandet är omfattande. Det samlade värdet på statens bolagsportfölj bedöms uppgå till ca 600 miljarder kronor. Utöver de ekonomiska värdena står många statligt ägda bolag för såväl viktiga samhällsfunktioner i landet som för sysselsättning.

Samtidigt finns det till skillnad från andra stora politikområden inga tydliga krav fastlagda på vilken information eller beslutsunderlag som riksdagen behöver för sitt bemyndigande avseende förvaltningen av de statliga bolagen. Genom att frågorna om förvaltningen av de statliga bolagen bara till viss del hanteras inom ramen för budgetprocessen saknas enligt utredarens bedömning en tydlig ram eller process för hur den övergripande inriktningen av ägarpolitiken ska förankras och redovisas för riksdagen. I nuläget sker den samlade redovisningen i den särskilda skrivelsen till riksdagen med verksamhetsberättelsen för de statligt ägda bolagen som redogör för det senaste verksamhetsåret. Denna skrivelse har emellertid inte till syfte att utgöra ett underlag för en förankring av politikens framtida inriktning. Det kan vidare noteras att verksamhetsberättelsen i huvudsak är deskriptiv och därmed inte utgör någon egentlig utvärdering eller bedömning av förvaltningen och dess verksamhet och resultat. Den kan därför inte jämföras med de utvärderingar som görs av förvaltningen av till exempel statsskulden eller AP-fondernas förvaltning.

Utredaren bedömer att det med hänsyn till politikområdets omfattning och att de statliga bolagen ytterst ägs av landets medborgare, är angeläget att säkerställa riksdagens inflytande på övergripande strategisk nivå när det gäller ägarpolitiken och förvaltningen av de statliga bolagen. För att kunna utöva inflytande måste riksdagen få ett underlag som beskriver politikens inriktning i ett framtidsytande perspektiv. Utredaren föreslår därför att regeringen ska redovisa sin långsiktiga ägarstrategi för riksdagen med ett intervall om 3–5 år eller en minst en gång per mandatperiod. Riksdagen får därigenom möjlighet att regelbundet och samlat ta ställning till övergripande principer och långsiktig strategisk inriktning

av statens företagande, ägarstyrningen och förvaltningen och får härigenom en tydligare ägarroll.

Riksdagens möjligheter till insyn i förvaltning

Riksdagsledamöter har möjlighet att närvara vid bolagsstämmor i aktiebolag där staten har bestämmande inflytande. Denna ordning gäller sedan 1980 och tillkom i syfte att öka riksdagens och ledamöternas insyn i de statligt ägda bolagen. Av detta följer att om staten direkt äger minst hälften av aktierna i ett sådant bolag har bolaget normalt i sin bolagsordning en bestämmelse om riksdagsledamots närvaro i bolagsstämma. Innebörden av bestämmelsen är att riksdagsledamot efter anmälan har rätt att närvara vid bolagsstämma och i anslutning till denna ställa frågor.

Regeln om riksdagsledamots närvaro vid bolagsstämma gäller i dag endast bolag där staten direkt äger minst hälften av aktierna. I den nya organisation för förvaltningen som föreslås av utredaren skulle regeln vara tillämplig endast på förvaltningsbolagen, men inte i fråga om portföljbolagen, eftersom dessa aktier ägs indirekt via förvaltningsbolagen.

Utredaren bedömer att det är angeläget att riksdagsledamöters möjlighet till insyn i bolagen genom deltagande i bolagsstämma inte försämras. Tillämpningen av regeln bör därför ändras så att riksdagsledamöter ges möjlighet att närvara vid bolagsstämma även i de bolag med mer än 50 anställda där staten indirekt genom förvaltningsbolagen äger minst hälften av aktierna. Regeringen behöver därför i styrningen av förvaltningsbolagen tillse att bestämmelsen finns med i bolagsordning för de portföljbolag där statens ägande uppgår till minst hälften.

Utredaren bedömer härutöver att det bör vara angeläget att ge riksdagen och ledamöter möjlighet att få ökad kunskap och information om förvaltningsbolagens verksamhet. Lämpliga former bör utvecklas för seminarier eller informationsmöten och andra aktiviteter som bidrar till detta. Sådana former för informationsutbyte har som exempel utvecklats i Finland i samband med bildandet av holdingbolaget Solidium, som förvaltar delar av finska statens ägande i noterade bolag (se avsnitt 6.3.1).

Riksrevisionen

Riksrevisionens granskningar är ett viktigt instrument för riksdagens kontrollmakt. Som framgått av tidigare redovisningar har Riksrevisionen i dag möjlighet av granska statligt ägda bolag under vissa förutsättningar, bl.a. att det statliga ägandet är betydande och är reglerat i lag. Granskningen avser dels effektivitetsrevisioner men också möjligheten att förordna revisorer i de statliga bolagen.

Utredaren anser att denna möjlighet för Riksrevisionen att granska de statliga bolagen inte bör försämrats som följd av den organisatoriska förändring som föreslås. Enligt utredarens bedömning medger nuvarande regler att Riksrevisionen kan granska förvaltningsbolagen. Däremot krävs det en lagändring för att även i fortsättningen kunna granska de portföljbolag där staten genom förvaltningsbolagen kommer att ha ett betydande ägande. Av detta skäl föreslår utredaren en lagändring (se avsnitt 11.5.3).

Utvärderingar av förvaltningen

Förvaltningen av statliga bolag bör i likhet med annan förvaltning bli föremål för grundliga granskningar och utvärderingar som underlag för regeringens och riksdagens styrning. En modell bör därför införas där förvaltningen genomgår en utvärdering av en oberoende part som omfattar en grundlig genomgång av förvaltningens operationella beslut och verksamhet samt en bedömning av de resultat som uppnåtts. Utvärderingen bör genomföras vartannat år och omfatta en tidsperiod om ca fem år. Regeringen bör åläggas att redovisa utvärderingen samt en bedömning av resultaten av utvärderingen i en särskild skrivelse till riksdagen, som därigenom får ett underlag för granskning av regeringens handhavande av förvaltningen av bolagen.

11.5.3 Samlad reglering

Förslag: Grundläggande bestämmelser för styrningen av förvaltningen av statens ägande av bolag regleras i lag.

Skälen för utredarens förslag:

Regeringens mandat att förvalta statens ägande i bolag regleras i regeringsformen. Där framgår vidare att riksdagen beslutar om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Ytterligare bestämmelser som rör förvärv och överlåtelse av aktier och finansiering av kapitaltillskott finns i budgetlagen.

Härutöver finns ingen reglering i lag av regeringens förvaltningsmandat när det gäller statligt ägda bolag. I Statens ägarpolicy finns riktlinjer för styrningen och förvaltningen av bolag med statligt ägande. Dessa riktlinjer berör dock i första hand statens roll och agerande som ägare gentemot bolagen. Ägarpolicyen berör dock inte regeringens befogenheter i förhållande till riksdagen.

Som framgått av utredarens redovisningar är statens ägande av bolag mycket omfattande. I nuläget äger staten helt eller delvis nära 60 bolag, varav vissa är mycket stora och representerar stora ekonomiska värden. Det kan anföras att förvaltningen av statens ägande av bolag borde vara föremål för en heltäckande eller samlad reglering i lag som gäller för annan medelsförvaltning i staten. En jämförelse kan här göras med andra former av förvaltning i staten som regleras i lag, t.ex. förvaltningen av statsskulden och AP-fondernas verksamhet. I Finland finns sedan 2008 en lag om statens bolagsinnehav och ägarstyrning.¹⁷ Lagen tillämpas på beslutsfattande som gäller statens bolagsinnehav och på statens ägarstyrning i bolag med statlig majoritet och i statens intressebolag. I lagen regleras befogenhetsfördelningen mellan riksdag, regering och bolag i frågor som rör förändringar i statens ägande genom köp eller försäljning m.m. Statsbolagslagen anger också vilket mandat ett externt förvaltningsorgan ska ha, om denna ordning tillämpas.

Utredaren förslag innebär att den operativa förvaltningen av statens ägande av bolag flyttas från regeringen och Regeringskansliet till två av staten helägda förvaltningsaktiebolag. Innebörden är att den operativa ägarstyrningen av portföljbolagen ska utövas av aktiebolag som är juridiskt åtskilda från staten och att denna ägarstyrning överförs från ett offentlighetsligt till privaträttsliga subjekt. Utredaren redovisar vidare bedömningen att regeringen fortsatt ska ha det övergripande ansvaret för förvaltningen av statens ägande i bolag, även om denna förvaltning i operativa delar handhas av två förvaltningsbolag. Denna förändring av

¹⁷ Se avsnitt 6.3.

förvaltningsorganisationen kan därför bedömas medföra ett ökat behov av tydliga regler för förvaltningen.

Utredaren föreslår mot denna bakgrund att grundläggande bestämmelser för förvaltningen av de statligt ägda bolagen bör regleras i lag. En sådan reglering bör innehålla övergripande bestämmelser om regeringens grundläggande ansvar för styrningen av förvaltningsaktiebolagen. I detta bör kunna ingå skyldigheten att utfärda årliga riktlinjer för förvaltningsbolagens verksamhet. Det bör vidare regleras att budgetlagens bestämmelser om köp och försäljning samt kapitaltillskott avseende statens aktier i bolag fortsatt ska gälla och vara bindande för regeringens och förvaltningsbolagens förvaltning, med undantag av vad som föreslås i fråga om finansiering av förvaltningsbolagens verksamhet samt mindre kapitaltillskott (jfr avsnitt 11.4.2 och 11.4.3). Vidare föreslås en bestämmelse om att regeringen ska genomföra utvärderingar av förvaltningen och redovisa resultat och bedömningar på grundval av dessa utvärderingar i en skrivelse till riksdagen vartannat år.

Utredaren har övervägt frågan om en reglering lämpligast bör ske genom en ny fristående lag eller i form av en komplettering av budgetlagen. En fristående lag har bedömts lämpligast då förvaltningsbolagen är privaträttsliga subjekt. Samtidigt kan en reglering i ett särskilt kapitel i budgetlagen vara ett alternativ. Utredarens lämnar ett författningsförslag med författningskommentarer.