

Ekonomisk värde och samhällsnytta

– förslag till en ny statlig ägarförvaltning

Betänkande av Ägarutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:14

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

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

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

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

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

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

Till statsrådet Peter Norman

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm i mars 2012

Hans Dalborg

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

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

Sammanfattning

Utredarens uppdrag

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

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

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

Staten är Sveriges största företagsägare

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

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

Problem i nuvarande förvaltning

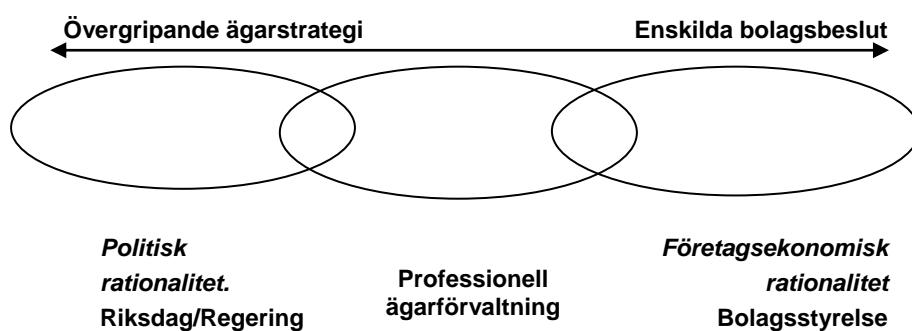
Utredaren har identifierat ett antal problem i den nuvarande modellen för ägarförvaltning

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

Enligt utredaren får dessa problem följande konsekvenser

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

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



Mål

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

- förstärkt värdeutveckling i alla bolag,

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

Operativ ägarförvaltning i aktiebolag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Förvaltningsbolagens uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kostnader och finansiering

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

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

Utdelningar och kapitaltillskott

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

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

Ägarpolitiskt ramverk

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

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

Ramverket föreslås innehålla:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Summary

The Committee's remit

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

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

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

The state is Sweden's largest business-owner

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

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

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

Problems in the current administration model

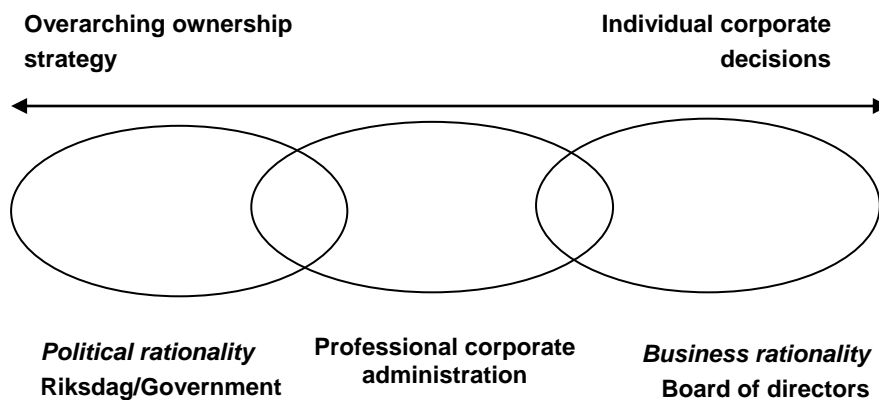
The Committee has identified a number of problems in the current ownership administration model:

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

These problems have significant consequences:

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

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



Objectives

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

- Better value generation in all enterprises.

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

Operative administration in limited companies

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The holding companies' mandate

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Costs and financing

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

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

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

Dividends and capital contributions

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

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

Ownership policy framework

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

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

It is proposed that this framework include:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

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

Statens förvaltningsbolag

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

Principer och riktlinjer för förvaltningen

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

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

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

Utdelningar och finansiering

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

Regeringen får efter bemyndigande av riksdagen godkänna att statens förvaltningsbolag

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

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

Förändringar i innehav av aktier och andelar m.m.

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

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

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

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

7 § Statens förvaltningsbolag får inte utan regeringens godkännande

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

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

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

Riksdagsledamöters närvarorätt

8 § Riksdagsledamöter har rätt att närvara vid bolagsstämmor i de

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

Granskning

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

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

Redovisning och utvärdering m.m.

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Utredningsuppdraget

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

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

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

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

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

Utredarens direktiv återfinns som bilaga (1) till betänkandet.

1.2 Tolkning av uppdraget

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

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

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

1.3 Utredarens genomförande

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

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

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

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

Ett studiebesök i Finland har genomförts inom ramen för utredningsarbetet.

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

1.4 Betänkandets disposition

Utredarens betänkande är uppdelat i fyra delar enligt följande.

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

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

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

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

2 Statligt ägda bolag

2.1 Statligt ägda bolag

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

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

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

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

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

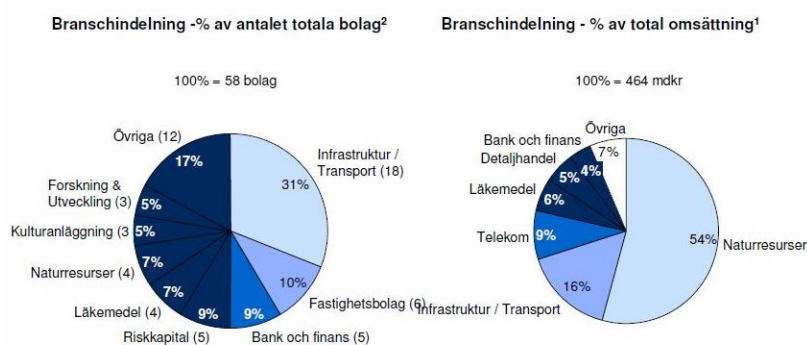
² Uppgifterna är hämtade från Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2010 (www.regeringen.se).

Bolag och branscher

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

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

Figur 2.1 Branschfördelning



Källa: McKinsey&Company AB

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

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

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

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

Tabell 2.1 Översikt över bolag med statligt ägande⁴

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

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

⁵ För vissa nya bolag saknas uppgifter för 2010.

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

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

Källa: Finansdepartementet

Ekonomiska mål eller samhällsuppdrag

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

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

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

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

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

Tidigare gjordes en uppdelning av bolagen i två huvudgrupper:

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

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

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

2.2 Bakgrund och historik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Omprövning av det statliga ägandet

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Genomgång och kategorisering av bolagen

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

2.4.1 Parametrar som styr kategoriseringen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

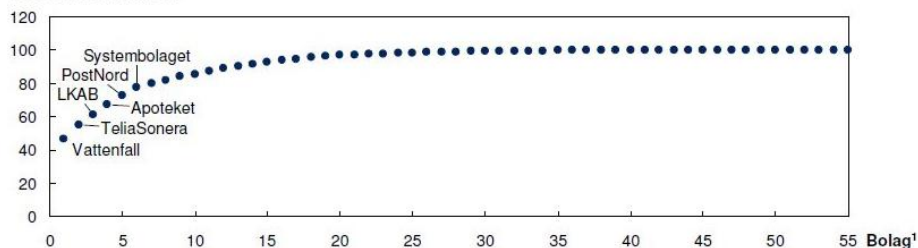
2.4.2 Resultat av genomgången av bolagen

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

Omsättning och rörelseresultat i den statliga portföljen

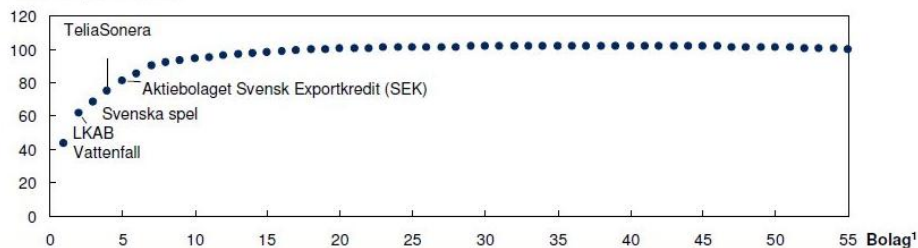
Omsättning² (2010)

% av total, ackumulerat



Rörelseresultat² (2010)

% av total, ackumulerat



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

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

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

2.5 Sammanfattning och iakttagelser

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

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

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

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

3 Ägarstyrning och förvaltning

3.1 Statens ägarförvaltning

3.1.1 Generell utveckling

Förvaltningen av det statliga företagsägandet har genomgått stora förändringar.

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2 Statens ägarpolicy och förvaltningen av statligt ägda företag

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

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

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

Statens ägarpolicy

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Verktyg för ägarstyrningen

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

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

3.2 Konstitutionella ramar för förvaltningen av statligt ägda bolag

3.2.1 Reglering av regeringens förvaltning av statens ägande av bolag

Regeringsformen

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

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

Budgetlagen

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

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

Förvärv och överlåtelse av aktier och finansiering av kapitaltillskott

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

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

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

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

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

⁷ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Övriga riktlinjer för förvaltningen

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

Riksrevisionens revision

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

Riksdagsledamöters deltagande i bolagsstämma

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

3.2.3 Information och rapportering till riksdagen

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

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

Årlig skrivelse med redogörelse för förvaltningen av statliga företag

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

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

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

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

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

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

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

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

Extern rapportering

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

Budgetpropositionen

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

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

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

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

3.2.4 Former för riksdagens insyn och granskning av förvaltningen

Riksrevisionen

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

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

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

¹¹ 13 kap. 7 regeringsformen

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

¹³ Lag 2002:1023 med instruktion för Riksrevisionen

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

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

Konstitutionsutskottet

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

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

Andra former för insyn och information

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

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

¹⁵ 13 kap. 1 § regeringsformen

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

3.3 Internationella riktlinjer och ramar

3.3.1 OECD

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

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

Riktlinjerna omfattar följande områden och rekommendationer.

Rättsligt ramverk

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

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

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

Statens ägarroll

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

Lika behandling av samtliga aktieägare

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

Relationer med intressenter

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

Öppenhet och information

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

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

Styrelsernas ansvar

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

3.3.2 EU

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

3.4 Förvaltningsorganisationen i Regeringskansliet

3.4.1 Inledning

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

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

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

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

3.4.2 Finansdepartementet

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.3 Några andra departement med ansvar för statliga bolag

Näringsdepartementet

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

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

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

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

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

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

Socialdepartementet

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

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

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

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

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

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

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

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

Kulturdepartementet

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

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

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

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

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

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

3.4.4 Nuvarande kostnader för förvaltningen

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Sammanfattning och iakttagelser

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

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

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

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

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

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

4 Tidigare former för ägarförvaltning i staten

4.1 Inledning

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

4.2 Statsföretag AB

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

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

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

¹ Prop. 1969:121, SU 168, rskr 381.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utveckling över tid

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Fortia AB

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utveckling över tid

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

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

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

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

4.4 Andra förvaltningsbolag

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

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

4.5 Sammanfattning och iakttagelser

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

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

målsättningen att förvaltningsbolagen skulle ge god avkastning på ägarkapitalet.

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

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

5 Erfarenheter av nuvarande förvaltningsmodell

5.1 Inledning

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

5.2 Regeringen och Regeringskansliet

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

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

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

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

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

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

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

5.3 Bolagens erfarenheter av nuvarande modell

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

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

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

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

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

Förvaltningsorganisationen

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

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

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

Ägarstyrningen

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

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

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

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

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

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

Utveckling av förvaltningen

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

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

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

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

5.4 Riksdagen

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

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

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

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

5.5 Tidigare utredningar och granskningar

5.5.1 Inledning

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

5.5.2 Förtroendekommissionen

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

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

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

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

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

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

Vid tidpunkten för studiens genomförande bedömde Brandinger att:

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

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

5.5.3 Regelutredningen

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

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

Utredningen redovisar tre invändningar mot den dåvarande organisationen, nämligen att

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.5.4 Översyn av förvaltningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.5.5 Riksrevisionen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att:

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

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

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

5.6 Sammanfattning och slutsatser

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

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

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

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

6 Andra förvaltningsformer

6.1 Inledning

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

6.2 Förvaltningsformer i staten

6.2.1 Riksgäldskontoret

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2.2 Kammarkollegiet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2.3 AP-fonderna

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3 Förvaltningsmodeller i andra länder

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

6.3.1 Finland

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

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

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

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

Struktur för bolagens indelning

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

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

Ägarstyrning och förvaltning

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

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

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

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

Holdingbolag

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

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

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

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

6.3.2 Norge

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

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

Kategorisering av bolag

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

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

Ägarstyrning och förvaltning

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

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

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

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

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

6.3.3 Danmark

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

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

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

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

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

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

6.3.4 Storbritannien

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

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

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

6.3.5 Frankrike

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

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

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

⁴ Se www.ape.minefi.gouv.fr

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

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

Myndighetens fyra principiella uppdrag är följande:

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

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

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

6.4 Förvaltningsmodeller hos större privata ägare

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

6.4.1 Bolagsformer för ägarförvaltning

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

- investmentbolag,
- förvaltningsföretag,
- holdingbolag, samt

- riskkapitalbolag eller Private Equity-bolag.

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

Investmentbolag

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

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

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

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

Investmentbolag ska uppfylla följande tre kriterier

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

Förvaltningsbolag

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

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

Holdingbolag

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

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

Riskkapitalbolag eller Private Equity-bolag

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

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

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

Man brukar skilja mellan två huvudsegment inom Private Equity

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

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

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

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

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

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

mentbolaget samt uppmärksammade internränteupplägg gentemot portföljbolagen.

6.4.2 Mål för ägarförvaltningen

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

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

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

⁶ Industrivärden, Investor, Kinnevik och Ratios

6.4.3 Ägarförvaltning av noterade och onoterade bolag

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

6.4.4 Arbetsprocesser och metoder

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4.5 Organisation och bemanning

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

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

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

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

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

6.4.6 Styrelsearbete

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

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

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

6.4.7 Kostnader

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

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

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

Tabell 6.1

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

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

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

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

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

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

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

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

6.5 Sammanfattning och iakttagelser

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

Förvaltningsmodeller i staten

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

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

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

Modeller i andra länder

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

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

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

Privata ägare

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

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

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

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

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 "ägaridé", 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 marknadssituation med en producent vanligen i branscher med höga inträdeskostnader eller kapitalkrav. Historiskt har detta gällt områden som infrastruktur, kraftförsörjning, telekommunikationer m.m. Den tekniska 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 anlägga 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.

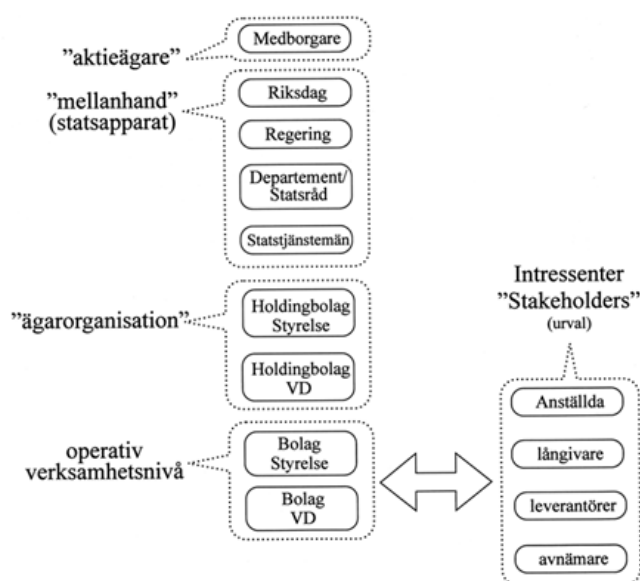
Slutligen finns, enligt författarna, också andra motiv eller bakgrund till att staten blir företagsägare. Ett exempel är de företag som bildats som följd av en om- eller avreglering inom ett område och en bolagisering av verksamhet som bedöms konkurrensutsatt.

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 regeringsöverstyrelse. 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 lydnessplikt 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 (enrådgivningsmyndighet)
- 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, fortlöpande 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 bolagets 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 oh 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, bolagets 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 näringslivsområdet, 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 eftersträvs. 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.

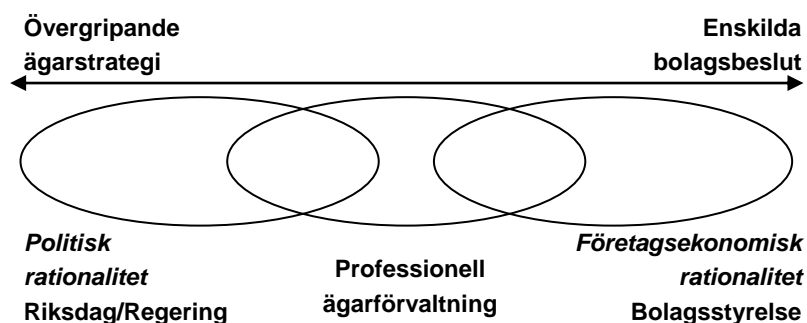
9.5.2 Tydliga roller

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.

Konkurrensetsatt/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:

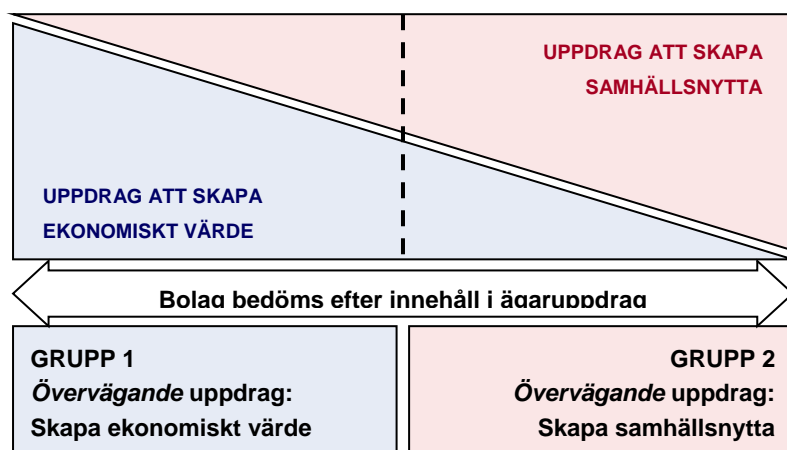
1. Bolag med renodlat ekonomiskt värdeskapande uppdrag: ekonomiska mål utan uttalade restriktioner avseende sektorpolitik, ägande eller allmänna politiska hänsyn
2. Bolag med värdeskapande som huvuduppdrag men med inslag av samhällsuppdrag med konsekvenser för styrningen av bolaget: ekonomiska mål med 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

nämnts 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
	Miljöstyrningsrådet
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 utpräglat 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 anføres 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 präglar 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. Exemplet 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 hundra procentig 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 resultat tillväxt. 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 företagssfären. 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

<p>Förslag: Grundläggande bestämmelser för styrningen av förvaltningen av statens ägande av bolag regleras i lag.</p>
--

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.

12 Författningskommentarer

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

Lagens tillämpningsområde

1 §

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

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

Statens förvaltningsbolag

2 §

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

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

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

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

Bestämmelser om utdelningar och finansiering finns i 5 §.

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

Principer och riktlinjer för förvaltningen

3 §

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

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

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

4 §

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

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

Utdelningar och finansiering

5 §

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

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

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

Förändringar i innehav av aktier och andelar m.m.

6 §

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

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

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

7 §

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

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

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

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

Riksdagsledamöters närvarorätt

8 §

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

Granskning

9 §

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

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

Redovisning och utvärdering m.m.

10 §

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

11 §

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

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

12§

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

13 Konsekvenser av förslagen

13.1 Inledning

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

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

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

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

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

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

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

13.2 Konsekvenser för verksamhet och personal

Inledning

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

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

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

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

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

Allmänt om reglerna vid övergång av verksamhet

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

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

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

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

Kollektivavtalen

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

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

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

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

Inrangeringsavtal

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

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

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

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

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

Arbetsgivartillhörighet

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

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

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

Pensionsskuld

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

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

Arvoden för styrelseuppdrag i bolag med statligt ägande

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

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

13.3 Ekonomiska konsekvenser

Inledning

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

Effekter på statens budget

Utgifter

Förvaltningskostnader

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

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

Tabell 13.1 Förvaltningskostnader avseende nuvarande ägarförvaltning i Regeringskansliet

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

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

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

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

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

Tabell 13.2 Förvaltningskostnader avseende föreslagen ägarförvaltning i förvaltningsbolagen och i Regeringskansliet

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

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

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

Kapitaltillskott

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

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

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

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

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

Inkomster

Vinstutdelningar

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

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

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

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

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

Förvaltningsbolagens uppbyggnadskostnader och omställningskostnader i Regeringskansliet

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

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

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

Tabell 13.3 Uppbyggnads- och omställningskostnader

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

Kostnader för finansiell och juridisk rådgivning

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

Kostnader för portföljbolagen

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

Övriga finansiella konsekvenser

Redovisning i staten

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

Redovisning i de två förvaltningsbolagen

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

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

Underlag till årsredovisning för staten

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

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

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

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

Den löpande redovisningen

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

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

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

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

13.4 Rättsliga konsekvenser

13.4.1 Inledning

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

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

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

13.4.2 Utgångspunkter

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

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

⁹ Dir. 2011:33 s. 11-12

¹⁰ Prop. 2010/11:40 s. 87.

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

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

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

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

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

¹² Myndigheter under riksdagen lyder inte under regeringen.

¹³ Se 12 kap. 2§ regeringsformen

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

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

13.4.3 Framtida förvärv och avyttring, kapitaltillskott m.m.

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

Bakgrund:

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

Skäl för utredarens bedömning:

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

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

¹⁶ 9 Kap. 9 § RF.

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

13.4.4 Statsstöd

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

Bakgrund:

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

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

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

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

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

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

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

Skäl för utredarens bedömning:

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

Bildandet av förvaltningsbolagen och överföringen av statens aktier

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

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

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

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

Överföringar av medel från förvaltningsbolagen till portföljbolagen

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

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

¹⁸ SOU 2011:69 s. 77.

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

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

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

13.4.5 Koncentrationsprövning m.m.

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

Bakgrund:

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

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

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

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

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

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

Några särskilda undantag för statligt ägda företag finns inte.

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

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

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

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

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

Koncentrationsreglerna i konkurrenslagen

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

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

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

13.4.6 Ägarförändringsklausuler

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

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

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

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

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

13.4.7 Garantier och krediter

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

Skäl för utredarens bedömning:

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

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

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

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

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

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

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

13.4.8 Ägar- och ledningsprövning

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

Bakgrund:

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

²¹ Nordea och SBAB

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

²³ 1 kap. 5 § 14

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

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

Skäl för utredarens bedömning:

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

13.4.9 Lagen om offentlig upphandling

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

Bakgrund:

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

²⁴ 14 kap. 2 §

²⁵ 14 kap. 3 och 4 §§

²⁶ 14 kap. 5 §

²⁷ 1 kap. 2 §

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

Skäl för utredarens bedömning:

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

13.5 Behov av författningsändringar i övrigt

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

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

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

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

²⁹ 2 kap. 19 § första stycket LOU

³⁰ 2 kap. 19 § andra stycket 2

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

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

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

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen (OSL) kommer att vara tillämpliga på de handlingar och uppgifter om förvaltningsbolagen och portföljbolagen m.m. som hanteras inom ramen för den del av den statliga ägarförvaltningen som kommer att finnas kvar hos Regeringskansliet. De i huvudsak relevanta bestämmelserna om sekretess i förhållande till uppgifter om statligt ägda bolag finns i 19 kap. 1 och 3 §§, 30 kap. 23 § och 31 kap. 17 § OSL. Utredarens förslag bedöms inte föranleda behov av ändringar i dessa regler.

Utredarens förslag bedöms inte heller föranleda något behov av ändringar i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. Lagen bedöms bli tillämplig även på de två förvaltningsbolagen.

13.6 Konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

I detta avsnitt redovisas en konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (Förordningen).

Utredaren föreslår bl.a. att grundläggande bestämmelser för styrningen av förvaltningen av statens ägande av bolag regleras i en ny och fristående lag. De som omfattas och påverkas av författningsförslaget är regeringen och de två föreslagna förvaltningsbolagen samt indirekt även portföljbolagen. I avsnitt 11.5.3 redogörs för bakgrund och motiv för lagreglering och i Kapitel 12 redovisas författningskommentarer.

Enligt 6 § i Förordningen ska en konsekvensutredning innehålla redogörelser för ett antal olika frågeställningar, vilka redovisas nedan (kursiv). I den mån det har varit möjligt har i första hand referenser lämnats till avsnitt i betänkandet som belyser frågeställningarna.

En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

I Kapitel 9 lämnar utredaren en utförlig beskrivning av de problem som finns i den nuvarande ägarförvaltningen och vilka effekter de leder till. Utredarens mål och förslag till åtgärder i syfte att nå målen redovisas i Kapitel 11.

En beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Utredarens förslag innebär att den operativa förvaltningen av statens ägande av portföljbolag flyttas från Regeringskansliet till två helägda förvaltningsaktiebolag (se avsnitt 11.3). Innebörden är att ägarstyrningen överförs från ett offentlighetsligt subjekt till ett privaträttsligt. Enligt utredaren torde en sådan förändring av förvaltningsorganisationen i sig medföra ett ökat behov av en samlad reglering. Avsaknaden av en reglering av nu aktuella frågor skulle enligt utredaren kunna leda till en minskad tydlighet och öppenhet samt även begränsa möjligheterna att utveckla ett samlat ägarpolitiskt ramverk (se avsnitt 11.5) för denna förvaltning. En jämförelse kan även göras med annan statlig medelsförvaltning som representerar stora ekonomiska värden, som t.ex. statsskuld-förvaltningen och AP-fondernas verksamhet, vilka är reglerade i lag. En jämförelse kan också göras med den lagreglering som finns i Finland sedan 2008 och som gäller statens bolagsinnehav och ägarstyrning.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De som berörs av regleringen är regeringen och de två föreslagna förvaltningsbolagen samt indirekt även portföljbolagen. I avsnitt 11.4.1 finns förteckningar över portföljbolagen. Portföljbolagen berörs dock inte i sak av regleringen.

Uppgifter om vilka kostnadsrässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

I Kapitel 13 redogör utredaren för olika kostnader och andra konsekvenser som uppkommer till följd av förslaget. Enligt utredarens bedömning är det i första hand själva överlåtelsen av statens aktier, dvs. att förvaltningen av statens ägande av portföljbolag flyttas från Regeringskansliet till två helägda förvaltningsaktiebolag, som medför kostnader och konsekvenser. Den föreslagna regleringen bedöms inte i sig medföra några mer betydande kostnader för berörda bolag.

En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Utredaren har i avsnitt 13.4 redovisat sina bedömningar av hur den föreslagna regleringen förhåller sig till aktuella delar av EU-regleringen. Utredaren gör bedömningen att regleringen är förenlig med EU-regleringen.

En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Utredaren har i avsnitt 11.4 gjort en bedömning av lämplig tidpunkt för genomförande av förslaget och i Kapitel 14 redovisas vilka förberedande åtgärder som behöver vidtas. Utredaren bedömer inte att det finns behov av speciella informationsinsatser.

Enligt 7 § i Förordningen ska en redogörelse lämnas för vissa ytterligare frågeställningar, dvs. om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Enligt utredarens bedömning kommer den föreslagna regleringen inte i sig medföra andra sådana effekter av betydelse som torde avses i 7 § utöver vad som har redovisats i Kapitel 13.

13.7 Övriga konsekvenser

Utredaren bedömer inte att förslagen leder till några konsekvenser av betydelse för miljön.

Enligt utredarens bedömning har inte förslagen heller betydelse för de olika områden som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474), nämligen den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

14 Förslag till genomförande

Av direktiven framgår att en handlingsplan ska presenteras för genomförande av förslaget. Nedan redovisas en plan som består av några viktiga processer och aktiviteter som behöver genomföras innan de två förvaltningsbolagen påbörjar sin verksamhet. Handlingsplanen berör både Regeringskansliet och förvaltningsbolagen. Utredarens utgångspunkten har varit att förvaltningsbolagen ska starta sin verksamhet vid halvårsskiftet 2013.

Under de senaste åren har det genomförts ett flertal bolagiseringar av delar av verksamheter som tidigare har bedrivits i myndighetsform. De utredningar som har föregått dessa har i likhet med Ägarutredningen haft i uppdrag att redovisa handlingsplaner. Vid en jämförelse kan konstateras att förslaget att föra över ägarförvaltningen från Regeringskansliet till förvaltningsbolagen inte är lika komplicerat som flera av dessa bolagsbildningar i många avseenden. Anledningen är att det i detta fall mer handlar om en nybildningsprocess och en överföring av relativt begränsade förvaltningsresurser.

14.1 Centrala processer

Överföringen av ägarförvaltningen från Regeringskansliet till de två förvaltningsbolagen omfattar ett antal olika processer. Viktiga processer är:

- regerings- och riksdagsbehandlingsprocessen,
- ägarstyrning och styrelsefrågor,
- avgränsningsförberedelser (ekonomi, IT-stöd, avtal, dokument, namn, logotype m.m.)
- bolagiseringstransaktioner och olika bolagsformalia, samt
- EU-processen m.m.

Nedan redovisas mer i detalj vilka aktiviteter som ingår i respektive process.

14.1.1 Regerings- och riksdagsbehandlingsprocessen

Processen skulle kunna se ut på följande sätt. Utredningen lämnar sitt betänkande till regeringen i mars 2012. Efter komplettering av vissa konsekvenser för de enskilda portföljbolagen (se avsnitt 13.3) och därpå följande remissbehandling, som normalt uppgår till tre månader, kan de delar av förslagen som får effekter på statens budget och andra finansiella konsekvenser redovisas i budgetpropositionen för 2013. I budgetpropositionen anmäler regeringen även att man inom kort avser att återkomma till riksdagen med en särskild proposition med de övriga förslagen. Budgetpropositionen föreläggs riksdagen den 20 september. Riksdagen fattar sedan beslut om propositionerna under senhösten 2012.

För att skapa god framförhållning kan vissa förberedelser göras parallellt med riksdagsbehandlingen, t.ex. så att regeringen kan tillsätta en organisationskommitté (eller två) som kan påbörja sitt arbete direkt efter riksdagens beslut.

Utredarens utgångspunkt är att de två förvaltningsbolagen bör kunna bildas och inleda sin verksamhet vid halvårsskiftet 2013. Noterade bolag och vissa delägda eller mindre bolag bör kunna föras över relativt omgående. Därefter bör de större bolagen föras över. Processen bör medge en bedömning av konsekvenserna för vart och ett av bolagen, varvid eventuella oförutsedda konsekvenser kan hanteras effektivt. Samtidigt är det viktigt att den totala tidsutdräkten för genomförandet inte blir för lång, då detta skulle kunna skapa osäkerhet för de enskilda bolagens planering och verksamhet.

14.1.2 Ägarstyrning och styrelsefrågor

Utformningen av ägarstyrningen innefattar ett antal moment som måste hanteras i samband med en bolagisering, t.ex. ägaruppdrag, styrelsenominering och bolagsordning. Det är viktigt att redan i ett tidigt skede börja arbeta med dessa frågor för att säkerställa ägarinflytandet över bolagsbildningen.

Ägaruppdraget omfattar beskrivning av vision, mål och väsentliga uppgifter för förvaltningsbolagen. Som redovisats tidigare i betänkandet kommer Förvaltningsbolag 1 att förvalta portföljbolag med övervägande ekonomiskt värdeskapande uppdrag och förvaltningsbolag 2 portföljbolag med övervägande samhälleligt värdeskapande uppdrag. I ägaruppdraget finns också de övergripande målen beskrivna. Utredningen har i tidigare avsnitt lämnat förslag till mål och kapitalstruktur (se avsnitt 11.4.1 och 11.4.3).

Efter riksdagens beslut om inrättandet av förvaltningsbolagen bör även styrelserna – och särskilt styrelseordförandena - i bolagen tillsättas så fort som möjligt för att kunna medverka i uppbyggnadsarbetet. Det är viktigt att dessa utses i god tid innan bolagen startar sin verksamhet så att de får möjligheter att utöva inflytande över förberedelsearbetet. I detta arbete kommer ett stort antal strategiska frågor att behöva hanteras. Erfarenheter från andra bolagiseringar visar även på betydelsen av detta. Det är också viktigt att styrelserna kommer på plats tidigt så att de kan stödja förvaltningsbolagsledningarna under den känsliga avskiljningsperioden från ”moderorganisationen” Regeringskansliet. Några av de tilltänkta styrelseledamöterna bör således knytas så tidigt som möjligt till organisationskommittén så att de kan medverka i förberedelserna och därmed också utgöra en balans i diskussionerna med Regeringskansliet.

14.1.3 Avgränsningsförberedelser

En viktig del i förberedelsearbetet i samband med bolagiseringar av offentlig verksamhet är avgränsningsförberedelser. Avgränsningsförberedelser blir särskilt viktiga om den kvarvarande organisationen och det nybildade bolaget kommer att ha framtida affärsrelationer med varandra.

För att kunna genomföra bolagiseringar på ett strukturerat och effektivt sätt krävs en utförlig bakomliggande avtalsstruktur. Härigenom minskar risken för framtida tvister och det säkerställs att det blir en korrekt fördelning av de olika tillgångarna mellan parterna. Avtalsstrukturen byggs ofta upp med ett övergripande ramavtal till vilket man kopplar underliggande överlåtelseavtal. På ramavtalsnivå etableras övergripande principer för bolagiseringen och frågor regleras som har betydelse för såväl den kvarvarande organisationen som för den bolagiserade verksamheten. Avtals-

strukturens utformning skiljer sig åt från fall till fall eftersom den är beroende av de särskilda omständigheter och förutsättningar som gäller för den aktuella verksamheten.

Jämfört med andra bolagiseringar som har genomförts under de senaste åren bedöms frågor kring just avgränsningsförberedelser inte vara lika omfattande och komplicerade i detta fall. Här torde det främst handla om frågor kring överföring av kompetens och strukturkapital från Regeringskansliet till förvaltningsbolagen, dvs. att identifiera och särskilja detta. Med strukturkapital avses t.ex. kunskap om arbetsprocesser (och dokumentationen av dessa), pågående ärenden, originalhandlingar och arkiv i både fysisk och elektronisk form.

I ramavtal mellan Regeringskansliet och förvaltningsbolagen kan det alltså vara lämpligt att reglera frågor kring behov av samverkan och förberedelser inom olika områden. Exempel på detta kan vara hur parterna i ett övergångsskede ska samverka i personalfrågor, överföring av strukturkapital, dokument och arkiv samt möjlighet för förvaltningsbolagen att få stöd och hjälp av Regeringskansliet innan de egna organisationerna är helt uppbyggda.

14.1.4 Bolagiseringstransaktioner och olika bolagsformalia

För att förvaltningsbolagen ska kunna bildas måste en bolagstransaktion göras med staten. Bildande av aktiebolag regleras i 2 kap. ABL. Transaktionen gäller tillgångarna, dvs. statens aktier i de portföljbolag som ska ingå i förvaltningsbolagens portföljer. Dessa tillgångar sammanfattas i den konsoliderade balansräkningen för staten som finansiell anläggningstillgång under posten "Andelar i dotter- och intresseföretag". Innehavet kommer även fortsättningsvis att redovisas under den posten, oavsett om ägandet av portföljbolagen flyttas till förvaltningsbolagen.

I enlighet med 2 kap. ABL kan transaktionen genomföras enligt följande princip

- i. de två förvaltningsbolagen emitterar aktier till staten
- ii. som likvid för dessa aktier erhåller förvaltningsbolagen statens aktier i de bolag som ska ingå i resp. förvaltningsbolags portfölj.

I en ev. organisationskommittés uppdrag bör ingå att göra en utredning kring den detaljerade bolagiseringstransaktionen och hur

de finansiella mellanhavandena mellan staten och de båda förvaltningsbolagen ska hanteras. I ett sådant arbete kan även bolagiseringstransaktioner som genomförts i samband med tidigare bolagiseringar utgöra ett viktigt underlag.

14.1.5 EU-processen m.m.

EU-processen består av en anmälan till Kommissionen och är bara tillämplig i de fall då staten som ägare tillskjuter kapital till ett bolag och tillskottet kan anses utgöra statligt stöd. Som tidigare redovisats bedömer inte utredningen att inrättandet av de två förvaltningsbolagen innefattar något statligt stöd. För att säkerställa denna bedömning kan Regeringskansliet ta underhandskontakter med Kommissionen.

I god tid innan de två förvaltningsbolagen påbörjar sin verksamhet bör alltså ett underlag tas fram (som vid behov kan överlämnas till Kommissionen) som visar att bolagiseringen uppfyller EU:s bestämmelser om statsstöd.

I avsnitt 13.4 om rättsliga konsekvenser framgår att Regeringskansliet i den fortsatta beredningen av förslaget även bör låta göra genomgångar av vilka ägarförändringsklausuler samt eventuella garantier och krediter som finns i portföljbolagen. Vidare bör eventuellt behov av anmälan till Konkurrensverket om företagskoncentration klarläggas.

14.2 Bolagiseringsaktiviteter

Nedan redovisas ett antal aktiviteter som efter riksdagens beslut måste genomföras och som bedöms som särskilt viktiga inför överföringen av ägarförvaltningen från Regeringskansliet till förvaltningsbolagen.

För Regeringskansliets del handlar det främst om att förbereda och anpassa organisationen för nya och förändrade ansvarsområden och arbetsuppgifter. Detta gäller särskilt utformningen av den nya ägarrollen och styrningen av förvaltningsbolagen (se avsnitt 11.5.1).

När det gäller uppbyggnadsarbetet av förvaltningsbolagen bör följande aktiviteter prioriteras

- utarbeta affärsidé, vision, strategier och affärsplan

- fastställ organisation och genomför bemanning utifrån förvaltningsbolagens krav på kompetensprofil
- rekrytera strategiska kompetenser
- genomför fackliga förhandlingar
- förankra förhandlingsprocess för personalavtal
- förbered kollektivavtal och arbetsgivartillhörighet
- upphandla IT-stödsystem (både program- och hårdvara) för verksamheterna
- anskaffa lokaler och inventarier (utred möjligheter till samlokalisering av förvaltningsbolagen)
- upphandla bank- och försäkringslösningar
- genomför bolagsbildningstekniska åtgärder
- införskaffa
- tillstånd från Finansinspektionen för de portföljbolag som är bankaktiebolag

Särskilt yttrande

Sakkunnige Oskar Thorslund

Om ägarutredningens förslag

Utredaren menar att regeringens förvaltning av det statliga bolagsägandet är en verksamhet som är lämplig att bedriva i bolagsform. Motiven är bl.a. att bolagsformen är den gängse organisationsformen hos privata ägare, och att bolagsformen skulle underlätta rekrytering av lämplig personal. Enligt min mening har dock den ägarförvaltning som staten bedriver andra grundläggande förutsättningar än vad som gäller för den bolagsförvaltning som privata ägare bedriver. Regeringens ägarförvaltning sker på uppdrag av riksdagen som är den yttersta företrädaren för ägaren. Det innebär att regeringen i sin ägarförvaltning måste ta hänsyn till en mycket bred målbild som innehåller en mängd samhällspolitiska mål, samtidigt som bolagen ska leva upp till affärsmässiga mål. Detta förhållande innebär att samhällspolitiska mål i mindre eller större utsträckning oftast utgör en av grunderna för statens ägarförvaltning. Det innebär i sin tur enligt min mening att en myndighet, genom att en myndighet har en nära, men fristående relation till regeringen och formellt utgör en del av staten, är en mer lämplig organisation än ett aktiebolag för att bedriva regeringens ägarförvaltning. Styrningen av en myndighet genom instruktion, regleringsbrev och särskilda uppdrag bidrar också till att öka transparensen i regeringens styrning.

Som framhålls i 2010 års förvaltningspolitiska proposition bör principen vara att myndighetsformen som huvudregel ska användas då det gäller styrande och policyinriktade uppgifter. Däremot kan operativt genomförande av tjänster som faller inom ramen för det allmännas ansvar överföras till privaträttsliga organ. Statens ägarförvaltning har dock enligt min mening så tydliga inslag av

styrande- och policyinriktad verksamhet att den bör bedrivas i myndighetsform.

Det är därmed enligt min mening inte tillräckligt utrett hur en myndighet med ansvar att förvalta det statliga bolagsägandet skulle kunna motsvara riksdagens, regeringens och bolagens behov.

Kommittédirektiv



Regeringskansliets förvaltning av företag med statligt ägande

Dir.
2011:33

Beslut vid regeringssammanträde den 8 april 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till hur de verksamheter inom Regeringskansliet som i dag svarar för förvaltningen av företag med statligt ägande bör bedrivas och organiseras. Syftet med utredningen är att klarlägga dels vilken organisationsform som är lämpligast utifrån regeringens mål med verksamheten, dels vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att förvaltningen blir så effektiv och ändamålsenlig som möjligt samtidigt som riksdagen och allmänheten ges tillfredsställande möjligheter till insyn. Utredaren ska bl.a. kartlägga och utvärdera alternativa organisationsformer för förvaltningen av företag med statligt ägande, undersöka och redovisa andra ägares erfarenheter och förhållanden på området samt föreslå i vilken form förvaltningen av företag med statligt ägande fortsättningsvis bör organiseras.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 januari 2012.

Bakgrund

Historik

Det statliga företagsägandet sträcker sig tillbaka till 1800-talet då affärsverk bildades inom t.ex. post, järnväg och teletrafik. Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) blev 1907 det första aktiebolaget med statligt ägande i och med att staten blev ägare till hälften av aktierna i företaget. Den 22 december 1969 bildades Statsföretag AB för att i ett förvaltningsbolag samla det alltmer omfattande statliga ägandet (prop. 1969:121, bet. SU 1969:168,

rskr. 1969:381). Vid starten övertogs statens aktier i ett tjugotal företag som tidigare förvaltats av fyra olika statsdepartement. Det nya förvaltningsbolaget skulle skapa bättre förutsättningar för effektivitet och expansion av den statliga företagssektorn. Vid 1980-talets ingång var de statsägda företagen i kris och krävde återkommande kapitaltillskott. Statsföretag AB omorganiserades 1982 och företaget hade därmed inte längre några näringspolitiska uppgifter. Koncernen bytte 1985 namn till Procordia AB och antalet affärsområden begränsades genom att vissa företag avyttrades. Under 1990-talet förvaltades de delar av statens ägande som inte längre ingick i f.d. Statsföretag AB av flera olika departement inom Regeringskansliet, huvudsakligen inom Närings- och handelsdepartementet, Finansdepartementet och Kommunikationsdepartementet. Ansvaret för ägarfrågor separerades successivt i allt större utsträckning från ansvaret för reglering och sakfrågor som kan röra de statligt ägda företagen.

Regeringen lade i propositionen Aktiv förvaltning av statens ägande (prop. 1995/96:141) fram förslag för att skapa bättre förutsättningar för en mer aktiv och professionell statlig ägarroll. En av de föreslagna riktlinjerna för förvaltningen av statens ägande av de kommersiella företagen var att statligt ägda företag skulle arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning. Inom Regeringskansliet har därefter ett kontinuerligt arbete genomförts för att ytterligare stärka en aktiv och professionell ägarroll. Regeringskansliet har sedan 1998 samlat kompetens och resurser för förvaltningen av det statliga ägandet på en särskild enhet för statligt ägande, tidigare inom Näringsdepartementet. År 2011 fördes enheten, som förvaltar majoriteten av de statligt ägda företagen, till Finansdepartementet. Ansvaret för förvaltningen av övriga företag med statligt ägande är fördelat mellan Justitie-, Utrikes-, Social-, Utbildnings-, Miljö-, Närings- och Kulturdepartementet.

Nuvarande förvaltning av företag med statligt ägande

Regeringen ska aktivt förvalta statens tillgångar i de statligt ägda företagen så att dess långsiktiga värdeutveckling blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs. Regeringen förvaltar och förfogar enligt 9 kap. 8 § regeringsformen, förkortad RF, över statens tillgångar, om

de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Enligt 9 kap. 9 § RF beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Bestämmelser om förvärv och överlåtelse av egendom, däribland aktier och andelar i företag, finns i budgetlagen (2011:203). Enligt 8 kap. 3 § budgetlagen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringen får heller inte utan riksdagens bemyndigande tillskjuta kapital till ett företag. Enligt 8 kap. 4 § andra stycket budgetlagen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Utöver vad som framgår av dessa bestämmelser behöver regeringen under vissa förutsättningar även riksdagens godkännande vid väsentliga ändringar av företagets inriktning. Detta är ramen för det förvaltningsmandat regeringen har för förvaltningen av företag med statligt ägande.

Inom enheten för statligt ägande på Finansdepartementet finns särskilda resurser och kompetens för förvaltningen av de statligt ägda företagen. På denna enhet arbetar för närvarande drygt 20 personer med kompetens inom bolagsförvaltning, analys, bolagsjuridik och styrelsenominering. Därutöver finns det ca 16 tjänstemän i övriga Regeringskansliet med ansvar för företag med statligt ägande.

Regeringen strävar efter att skapa bästa möjliga långsiktiga värdeutveckling i företagen och samtidigt på bästa sätt tillgodose de särskilda samhällsintressen som finns i vissa företag. För att uppnå detta krävs att de statligt ägda företagen över tiden har en effektiv kapitalstruktur. Fastställande av relevanta ekonomiska mål är väsentligt för att uppnå detta. Kapitalstrukturen måste kontinuerligt följas och omprövas mot bakgrund av omvärldsförändringar och förändrade verksamhetsförutsättningar för företagen. Detta innebär att en mängd interna och externa faktorer beträffande de förvaltade företagen beaktas och värderas, vilket kan leda till bedömningen att ett företag har behov av att tillföras ytterligare kapital eller att utdela kapital. Företaget bör vara så effektivt kapitaliserat som möjligt för att med hänsyn till företagets rörelserisk kunna bedriva sin verksamhet. Hänsyn måste också tas till framtida kapitalbehov. De ståndpunkter som staten intar som ägare påverkar inte bara företagets finansiella ställning. De kan också ha

betydelse för den statliga förmögenhetsutvecklingen och få direkt effekt på statens budget.

Staten utövar sin formella ägarstyrning bl.a. genom företagens bolagsordningar och ägaranvisningar antagna på bolagsstämma. Vidare utgår styrningen från statens ägarpolicy och regeringens riktlinjer för t.ex. extern rapportering och anställningsvillkor för ledande befattningshavare. Av dessa dokument framgår bland annat att statligt ägda företag ska vara föredömen när det gäller socialt och miljömässigt ansvarstagande och rapportera i enlighet med GRI:s riktlinjer (Global Reporting Initiative). Staten leder som ägare processer avseende beslut om kapitaltillskott, försäljningar, fusioner, förändrade ekonomiska mål och andra större förändringar. Genom Regeringskansliets strukturerade process för styrelsenominering tillsätts styrelser med hög kompetens som är väl anpassade till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar.

Statligt ägda aktiebolag är egna juridiska personer och omfattas av samma rättsliga regelverk som privat ägda aktiebolag. Detta innebär exempelvis att vissa beslut, för att vara aktiebolagsrättsligt giltiga, måste fattas av bolagsstämman. Beslut vid bolagsstämmor, liksom andra beslut som ägaren tar rörande företagen, dokumenteras och diarieförs inom ramen för ägarförvaltningen i Regeringskansliet. I övrigt faller det inom regeringens förvaltningsmandat att ta beslut om löpande ägaråtgärder. Förvärv, avyttringar eller nedläggningar kan genomföras av de förvaltade företagen under förutsättning att de rymms inom den verksamhetsinriktning som riksdagen beslutat för företagen. Om det är fråga om förändringar av avgörande betydelse ska styrelsen dock samordna sin syn med ägaren. Riksdagens och allmänhetens rätt till insyn i de statliga företagens verksamhet samt bolagsförvaltningen säkerställs i dag på flera sätt. För det första ska statligt ägda företag enligt regeringens riktlinjer för extern rapportering, utöver gällande redovisningslagstiftning och god redovisningssed, i tillämpliga delar presentera årsredovisning, kvartalsrapporter samt bokslutskommuniké enligt de regler som gäller för marknadsnoterade bolag. Företagen ska också redovisa en bolagsstyrningsrapport och en rapport om intern kontroll enligt Svensk kod för bolagsstyrning. Dessutom har riksdagsledamöterna rätt att närvara vid bolagsstämmor i de företag där staten äger minst 50 procent av aktierna, under förutsättning att företaget eller ett rörelsedrivande dotterföretag har fler än 50 anställda. Av statens ägarpolicy framgår

också att allmänheten bör bjudas in att närvara vid de statligt ägda företagens årsstämmor och där ges möjlighet att ställa frågor till företagsledningen. Vidare har riksdagen rätt till insyn genom att Riksrevisionen enligt aktiebolagslagen (2005:551) och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. har rätt att utse en revisor i de företag där staten har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Riksrevisionen kan även, med stöd av sistnämnda lag, företa s.k. effektivitetsrevision av såväl de statligt ägda företagen som förvaltningen. Riksdagen kan också granska ägarförvaltningen genom konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Slutligen lämnar regeringen varje år en skrivelse till riksdagen med en redogörelse för förvaltningen av företag med statligt ägande under det gångna året (se exempelvis skr. 2009/10:140).

Internationell utblick

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) tog 2005 fram riktlinjer för bolagsstyrning för statligt ägda företag (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises). Riktlinjerna beskrev dåvarande s.k. best practice inom området och har stått modell för bolagsförvaltningar i många länder. Riktlinjerna har följande grundpelare:

- Säkerställande av ett effektivt rättsligt ramverk för statligt ägda företag (konkurrensneutralitet mellan statligt och privat ägda företag).
- Statens agerande som ägare.
- Lika behandling av samtliga aktieägare.
- Relationer med intressenter.
- Transparens och redovisning.
- Styrelsens ansvar.

Statligt ägda företag utgör i dag ett betydande inslag i många länders ekonomier och samhällen. De flesta OECD-länder med ett betydande statligt ägande har en central förvaltningsorganisation med någon form av enhet för statligt ägande i huvudsak centralt placerad på något departement. Det förekommer även modeller där delar av ägandet samlats i s.k. holdingbolag. Ägarförvaltningens organisation påverkas i stor utsträckning av hur statsförvaltningen är organiserad i respektive land. Förvaltningsmodellerna är dock

vanligtvis baserade på en professionell styrelsekrytering samt aktivt arbete med kapitalstrukturer, ekonomiska mål och utdelningspolicyer.

Behovet av en utredning

Förvaltningen av statligt ägda företag har sedan 1998 bedrivits på ungefär samma sätt som i dag i Regeringskansliet. Regeringskansliets uppgift är enligt dess instruktion, dvs. förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Som redovisats i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt har regeringen därför strävat mot en renodling av Regeringskansliets verksamhet genom att flytta arbetsuppgifter av administrativ karaktär från Regeringskansliet till olika myndigheter (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Även arbetsuppgifter av operativ karaktär kan vara lämpliga att flytta från Regeringskansliet, eftersom övriga myndigheter har till uppgift att tillämpa de författningar och utföra den verksamhet som riksdag och regering har beslutat om. Exempelvis ansvarar Riksgäldskontoret för förvaltningen av statsskulden utifrån de riktlinjer som riksdagen och regeringen beslutat och Kammarkollegiet hanterar en rad operativa uppgifter i statsförvaltningen som t.ex. försäkringar och kapitalförvaltning. I propositionen redovisades vidare regeringens bedömning att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet. Regeringen angav dock även att det kan finnas goda skäl att anförtro privaträttsliga organ förvaltningsuppgifter, t.ex. när behovet av flexibilitet och effektivitet inte på ett bra sätt kan tillgodoses i myndighetsformen.

Regeringskansliet styrs av regeringen, vilket medför en risk för att regeringen upplevs ha dubbla roller när den både agerar som ägare och som ansvarig för regleringsfrågor. Regeringen har hanterat denna problematik genom att sträva efter att särskilja rollerna inom Regeringskansliets organisation. Som angavs i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst måste även det statliga åtagandet prövas med stor omsorg med hänsyn till effektivitetssträvanden. De uppgifter som är artfrämmande för staten bör avvecklas eller överlåtas till annan huvudman (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294).

De statligt ägda företagen, med ett marknadsvärde på över 600 miljarder kronor, utgör en betydande del av statens tillgångar. Det är därför av stor vikt att staten hanterar sin ägarroll på ett ansvarsfullt sätt. Regeringen aviserade redan i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 utgiftsområde 24, bet. 2006/07:NU1, rskr. 2006/07:62) sin avsikt att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ägarförvaltningen är tydlig och sköts professionellt med respekt för de krav på öppenhet och möjlighet till demokratisk kontroll som bör ställas på all statlig verksamhet.

Det är också nödvändigt att statens ägarförvaltning fortlöpande anpassas till omvärldens ökade och förändrade krav. Under de senaste åren har intresset för och regleringen av ägarstyrningsfrågor ökat såväl globalt som lokalt, vilket lett till ökade krav på hanteringen av dessa frågor. Vidare har Sveriges medlemskap i Europeiska unionen medfört förändringar i den nationella lagstiftningen, inte minst inom områdena konkurrensrätt, statsstöd och offentlig upphandling. Mot denna bakgrund är det enligt regeringens mening lämpligt att överväga alternativ till nuvarande ordning och utreda vilken organisationsform som är den mest ändamålsenliga för förvaltningen av de statligt ägda företagen.

Utgångspunkter för uppdraget

Statens styrning av företag med statligt ägande måste vara tydlig och skötas professionellt med respekt för de krav på öppenhet och den möjlighet till demokratisk kontroll som bör ställas på all statlig verksamhet. Detta förutsätter stabilitet och kontinuitet i förvaltningen. Samtidigt ska förvaltningen vara så effektiv som möjligt, vilket t.ex. innebär att endast de frågor som kräver ett politiskt ställningstagande underställs regering och riksdag.

En annan viktig utgångspunkt är att riksdagens och allmänhetens rätt till insyn i de förvaltade företagen och förvaltningen även fortsättningsvis ska vara tillfredsställande och inte begränsas av valet av organisationsform.

De övergripande målen för förvaltningen av statligt ägda företag är att företagens långsiktiga värdeutveckling blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs. Vidare bör statligt ägda företag även fortsättningsvis vara föredömen när det gäller t.ex. socialt och miljömässigt ansvarsstagande samt fortsätta att redovisa detta i hållbarhetsredovisningar.

Statens ägarpolicy, regeringens riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare och för extern rapportering ska också fortsätta att tillämpas.

En annan utgångspunkt för uppdraget är att regeringen strävar efter att renodla Regeringskansliets roll genom att flytta vissa arbetsuppgifter som inte är av styrande karaktär från Regeringskansliet till andra myndigheter och organ.

Det finns stora skillnader mellan de företag som i dag förvaltas genom Regeringskansliet. De förvaltade företagens särskilda uppdrag och förutsättningar samt regeringens möjligheter till styrning av företagen måste därför beaktas vid valet av organisationsform. Det kan därför övervägas att kategorisera företagen och välja olika organisationsformer för förvaltningen för olika företagskategorier.

Utredaren ska i samtliga analyser och redogörelser utgå från ägarens, dvs. statens, perspektiv. Konsekvenserna för riksdagen och regeringen ska belysas samt även de eventuella konsekvenser som finns för de förvaltade företagen.

Uppdraget

Alternativa organisationsformer

Utredaren ska inledningsvis kartlägga och redogöra för de huvudsakliga alternativa organisationsformerna för förvaltningen av statligt ägda företag. Hela förvaltningen, eller endast delar av den, skulle t.ex. kunna bedrivas i aktiebolagsform eller i myndighetsform (Regeringskansliet eller annan myndighet). Redogörelsen ska, för varje organisationsform, behandla följande aspekter:

- Regeringens möjligheter till och utövande av styrning och kontroll över både förvaltningsorganisationen och de förvaltade företagen, t.ex. hur styrelser utses, ersättningsfrågor, vilka beslut som krävs för att utöva styrningen och möjligheten till samordning mellan ägaren och företagen.
- Ansvarsfördelningen mellan olika organ, dvs. vilket organ som fattar beslut i olika avseenden beträffande de förvaltade företagen (t. ex. vilka frågor som kräver politiskt ställningstagande eller samråd med ägaren) och gränssnitten mellan dem.
- Möjligheter till insyn i såväl företagen som förvaltningen.

- Ansvarsfördelningen mellan regering och riksdag beträffande styrningen av det statliga ägandet, dvs. både ägandets omfattning och inriktning.
- Statens möjligheter till granskning och utvärdering av såväl företagen som förvaltningen.
- Beslutsprocess för kapitalisering och finansiering av de förvaltade företagen, innefattande förutsättningar för att kunna skapa en effektiv kapitalstruktur i de förvaltade företagen.
- Beslutsprocess för utdelning av medel från de förvaltade företagen.
- Hantering av särskilt beslutade samhällsuppdrag.

Tidigare och befintliga förvaltningsmodeller

Utredaren ska inledningsvis analysera de tidigare förvaltningsmodeller som staten använt sig av för förvaltning av företag med statligt ägande, t.ex. Statsföretag AB, samt redovisa dessas för- och nackdelar. Utredaren ska kartlägga och redovisa vilka modeller för ägarförvaltning som tillämpas av andra stora företagsägare och hur dessa förhåller sig till tillämpliga regelverk avseende ägarstyrning (eng. corporate governance). Kartläggningen ska omfatta dels relevanta privata ägare, dels statliga ägare i andra länder. Även de olika förvaltningsmodeller som används inom den svenska staten, t.ex. vid förvaltningen av statsskulden och AP-fonderna, bör ingå i kartläggningen. Vid denna kartläggning ska de aspekter som nämnts under rubriken Alternativa organisationsformer belysas i den utsträckning som det är möjligt för utredaren att få relevant faktaunderlag. Dessutom ska det framgå hur förvaltningen är organiserad och bemannad, både i funktioner och antal anställda. Av redovisningen ska det också framgå vilka likheter och skillnader som finns mellan andra ägare å ena sidan och svenska staten å den andra. Utredaren ska också analysera vilka skillnader som finns mellan de redovisade modellerna och hur förvaltningen av företag med statligt ägande är organiserad i Regeringskansliet i dag. Det bör slutligen övervägas om det finns något gemensamt mellan de kartlagda förvaltningsmodellerna som skulle kunna betecknas som s.k. best practice på området samt i vilka avseenden det finns skillnader mellan denna s.k. best practice och hur förvaltningen av företag med statligt ägande är organiserad i Regeringskansliet i dag.

Förslag till framtida organisation för förvaltningen

Utifrån ovan nämnda utgångspunkter ska utredaren föreslå hur de verksamheter inom Regeringskansliet som i dag svarar för förvaltningen av företag med statligt ägande lämpligast bör bedrivas och organiseras i framtiden. Förslaget ska innehålla en redovisning av samtliga de aspekter som nämnts under rubriken Alternativa organisationsformer. Förslaget ska även överensstämma med relevanta regelverk inom bolagsstyrning. Det ska framgå vilka resurser som kan behövas bemanningsmässigt, främst utifrån vilka funktioner som kan komma att behövas i den nya organisationen. Förslaget ska också innehålla en redovisning av förslagets för- och nackdelar jämfört med hur förvaltningen av företag med statligt ägande bedrivs i dag. Det ska även framgå av förslaget hur den löpande styrningen av den nya organisationen ska ske, vilka uppgifter styrningen innefattar och vilka resurser som kan behövas såväl ekonomiskt som bemanningsmässigt vid denna styrning. Utredaren ska beakta pågående arbeten i Regeringskansliet och i utredningar som kan ha betydelse för detta uppdrag. Vidare ska utredaren överväga rättsliga konsekvenser av förslaget, såsom exempelvis statsstödsfrågor, koncentrationsprövning, konsekvenser till följd av s.k. ägarförändringsklausuler (eng. change of control) samt påverkan på eventuella statliga lån och garantier hos de förvaltade företagen. Dessa konsekvenser ska framgå av utredarens redogörelse för förslaget. Redogörelsen ska, som nämnts i avsnittet Utgångspunkter för uppdraget, avse konsekvenserna ur såväl ägarens som de förvaltade företagens perspektiv.

Utredaren ska särskilt överväga om förvaltningen av företag med statligt ägande i sin helhet eller endast avseende vissa företag bör förändras och därmed inordnas i en ny eller befintlig myndighet eller bolagiseras. Utredaren ska därvid även överväga vilka kriterier som är lämpliga att lägga till grund för en eventuell uppdelning av förvaltningen. Om utredaren föreslår att förvaltningen, eller delar av den, ska föras till en nyinrättad eller väsentligt förändrad myndighet, ska utredaren lämna ett preciserat och konkret förslag till ändamålsenlig uppgifts-, ansvars- och resursfördelning. Om utredaren föreslår att förvaltningen, eller delar av den, ska föras till ett nyinrättat aktiebolag, ska utredaren lämna förslag till bolagsordning, ekonomiska mål, eventuell ägaranvisning och kapitalstruktur.

Förslaget ska också innehålla en bedömning av behovet av författningsändringar, ett förändrat eller förtydligt uppdrag för ägarförvaltningen och liknande förändringar samt förslag till sådana. Slutligen ska utredaren presentera en detaljerad tidsplan för genomförande av förslaget.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets effekter på statens budget och andra finansiella konsekvenser för staten. Utredaren ska även bedöma och redovisa förslagets eventuella konsekvenser av betydelse för miljön samt beskriva vilka åtgärder som kommer att vidtas för att motverka negativa miljöaspekter. Utredaren ska även föreslå hur eventuella kostnader ska finansieras.

Samråd och redovisning av uppdraget

I den omfattning som utredaren finner lämpligt ska synpunkter inhämtas från berörda myndigheter, företag och organisationer, t.ex. Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionen, Statens tjänstepensionsverk och Statskontoret. Utredaren ska även inhämta synpunkter från berörda delar av Regeringskansliet. Utredaren ska hålla sig underrättad om sådant arbete som bedrivs inom andra myndigheter och organisationer, t.ex. OECD, och som kan ha relevans för detta uppdrag.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 januari 2012.

(Finansdepartementet)

Förteckning över externa uppdrag

F:a Staffan Dopping

Uppdraget har omfattat att planera och genomföra en hearing om statligt ägande i bolag som genomfördes den 21 september 2011. Till hearingen inbjöds alla de statliga företagens styrelseordföranden och verkställande direktörer men också andra viktiga intressenter.

K-Steet Advisors AB

Uppdraget har omfattat att medverka i arbetet med utredningsbetänkandet.

KPMG AB

Uppdraget har omfattat frågor om ekonomiska mål/kapitalstruktur, organisation, bemanning/kompetens och kostnader avseende förvaltningsbolagen.

McKinsey & Company AB

Uppdraget har omfattat kartläggnings- och analysarbete avseende de statliga bolagen, att föreslå kriterier för gruppering av bolagen samt att gruppera bolagen efter dessa kriterier ur ett förvaltningsorganisationsperspektiv.

Per Lekvall Boardroom Consulting AB

Uppdraget har omfattat att medverka i arbetet med utredningsbetänkandet.

Quartz + Co

Uppdraget omfattade att göra en kartläggning och analys av förvaltningsmodellerna för statligt ägande i bolag i Finland, Norge, Danmark, Storbritannien och Frankrike.

SANN & Partners Management Consulting AB

Uppdraget har omfattat att göra en kartläggning och analys av alternativa organisationsformer för förvaltning av statligt ägande i företag samt att operationalisera de aspekter som anges i utredningdirektivet.

Prof. S-E Sjöstrand och prof. K-O Hammarkvist

Uppdraget har omfattat att göra en kartläggning över vilken forskning som gjorts inom området ägarstyrning och statligt ägande i bolag samt resultatet av denna forskning, föreslå en terminologi i syfte att öka precisionen i diskussionen kring ägarstyrningsfrågor samt att bistå utredningen med att formulera vad som bör känneteckna en effektiv och väl fungerade ägarstyrning baserad på resultat från forskningen.

Thomsson's Regulatory Advisory AB

Uppdraget har omfattat bedömning av rättsliga konsekvenser avseende bl.a. statsstödsfrågor, koncentrationsprövning, ägarförändringsklausuler, påverkan på ev. statliga lån och garantier. I uppdraget har även ingått att utarbeta förslag till en samlad reglering.

Trinovo Consulting Group (Arkitraven AB)

Uppdraget omfattade att göra djupintervjuer med företagsledningarna (styrelseordförande och VD) för 15 bolag med statligt ägande. Fokus för intervjuerna var den nuvarande ägarstyrningens styrkor och utvecklingsmöjligheter.

Företrädare för bolag med statliga ägare som har intervjuats

Akademiska Hus

Eva-Britt Gustafsson, styrelseordförande
Anette Henriksson, verkställande direktör

Almi

Elisabeth Gauffin, styrelseordförande
Göran Lundwall, verkställande direktör

Apoteket

Christian W Jansson, styrelseordförande
Ann Carlsson, verkställande direktör

Innovationsbron

Akbar Seddigh, styrelseordförande
Peter Strömbeck, verkställande direktör

LKAB

Lars-Åke Helgesson, styrelseordförande
Lars-Eric Aaro, verkställande direktör

Posten Norden

Fritz H. Schur, styrelseordförande
Lars Idermark, verkställande direktör

Samhall

Erik Strand, styrelseordförande
Monica Lingegård, verkställande direktör

SBAB

Arne Liljedahl, styrelseordförande
Eva Cederbalk, verkställande direktör

SJ

Jan Sundling, styrelseordförande
Jan Forsberg, verkställande direktör

SOS Alarm

Johnny Magnusson, styrelseordförande
Johan Hedensjö, verkställande direktör

Svenska Spel

Anitra Steen, styrelseordförande
Anders Hägg, verkställande direktör

Swedavia

Ingemar Skogö, styrelseordförande
Torborg Chetkovich, verkställande direktör

Systembolaget

Cecilia Schelin Seidegård, styrelseordförande
Magdalena Gerger, verkställande direktör

TeliaSonera

Ander Narvinger, styrelseordförande
Lars Nyberg, verkställande direktör

Vattenfall

Lars G Nordström, styrelseordförande
Øystein Løseth, verkställande direktör

Företrädare för stora privata ägare som har intervjuats

Cevian Capital

Christer Gardell, Managing Partner

EQT Partners

Conni Jonsson, Managing Partner och VD

FAM (Wallenbergstiftelserna)

Hans Wibom, arbetande styrelseordförande

IK Investment Partners

Björn Savén, Executive Chairman

Industrivärden

Anders Nyrén, VD

Sverker Sivall, kommunikationschef

Investor

Börje Ekholm, VD och koncernchef

Kinnevik

Mia Brunell Livfors, VD och koncernchef

Björn Rosengren, rådgivare

Om ägarstyrning i statligt ägda företag

Sven-Erik Sjöstrand och Karl-Olof Hammarkvist

Några utgångspunkter och en översikt

I detta arbete adresserar vi forskningsfältet ”corporate governance”. Detta internationellt numera mycket spridda och flitigt använda amerikanska uttryck motsvaras närmast av det svenska begreppet företagsstyrning (som håller associationsformen neutral) men även av det något snävare begreppet ‘bolagsstyrning’ (som specifikt refererar till aktiebolagsformen). Efter att först ha redovisat vår företagssyn utforskar vi denna begreppsvärld lite mer noggrant, vilket bl.a. innebär att det i detta arbete fokuserade begreppet ägarstyrning definieras och då som en delmängd av den bredare konstruktionen företagsstyrning.

Vi tar därefter avstamp i de preciserade företags- och ägandebegreppen och redovisar vår syn på företagsägandets grundidé i ett samhälle. Därefter beskriver vi mycket kortfattat hur företagsägarfunktionen generellt utvecklats det senaste århundradet och diskuterar både vad forskningen förmedlar om detta ägandes betydelse för företagets framgång och – mer utförligt – vilka kompetenser som (främst aktiva) företagsägare behöver besitta. I det därpå följande avsnittet redogör vi för en del av den forskning som adresserat olika länders och regioners modeller för företagsstyrning. Med Sverige i fokus redovisar vi därefter hur industrikapitalismens ersättare finanskapitalismen från slutet av 1900-talet producerat dramatiskt förändrade förutsättningar för såväl företagsägandet som företagsstyrningen. Här beskrivs också hur denna förändring av det kapitalistiska systemets funktionssätt åtföljts/drivits av en global spridning av en speciell modell för företags- och ägarstyrning, nämligen den anglosaxiska. Även två andra grundmodeller – den nord- och kontinentaleuropeiska och den Japanska – beskrivs kortfattat liksom den tveksamhet som

forskningsresultaten på senare år förmedlat såväl rörande möjligheten till något slags global konvergens på området som nyttan av en sådan utveckling.

I det därpå följande avsnittet behandlar vi statens speciella ställning i ett samhälle med fokus på dess roll som företagsägare (vad talar för respektive mot en statlig företagssektor?). I ett längre avsnitt behandlas sedan i vilka avseenden staten utgör en 'annorlunda' ägare av företag än privata motsvarigheter och vilka konsekvenser detta kan ha för statens ägande och dess sätt att styra de ägda företagen. I ett särskilt moment behandlas frågan om statligt hel- respektive deläggande av företag, där särskilt det senare förhållandet problematiseras. Avsnittet avslutas med en listning av nio särskiljande dimensioner som påtagligt påverkar förutsättningarna och möjligheterna för staten att verka som företagsägare. Denna bild nyanseras sedan i ett avsnitt där orsakerna och motiven till det svenska statliga företagsägandet kortfattat beskrivs och analyseras. Vi hävdar att den variation som därvid framkommer vad gäller de statliga företagens uppdrag (och uppdragsgivare) kan ha konsekvenser för hur den statliga företagspopulationen organiseras och att den också skulle kunna indikera ett behov av differentiering i den statliga företagsstyrningen.

I det därpå följande avsnittet redogör vi för ett antal vetenskapliga studier som främst fokuserar staten som företagsägare. En del av dessa undersökningar är komparativt uppbyggda och forskarna försöker i dessa utvärdera om det statliga ägandet är mer eller mindre 'effektivt' (i olika bemärkelser) än det privata. En annan del av dessa studier har specifikt rört de privatiseringsprocesser som uppträdde under det sena 1900-talet dels pga. det nyliberala synsättets internationella framgångar (med dess grundläggande tveksamhet till statliga regleringar etc) och dels pga. de Central- och Östeuropeiska ländernas omvandling från plan- till marknadspräglade ekonomier.

I det avslutande avsnittet redogör vi för en empiriskt härledd teoretisk modell för företagsstyrning som spjälkar upp denna process i två grundläggande flöden – ett kapitalrationellt finansiellt flöde (den vertikala styrningen; jfr begreppet allokeringskedjan) och ett operativt grundat rationellt verksamhetsflöde (den horisontella styrningen; jfr begreppet värdekedjan). Denna modell kombineras sedan med de slutsatser vi tidigare dragit rörande det statliga ägandets särdrag, motiv och idébaser. Även repertoaren av uppdrag integreras i analysen.

Med hjälp av texter hämtade ifrån de ca sextio statsägda svenska företagen (2011) försöker vi därefter att illustrera våra tankar och teorier om hur en sådan samlad företagsamhet principiellt skulle kunna organiseras och styras. Syftet med denna genomgång är således *inte* att tillhandahålla ett förslag om hur detta borde göras. En sådan ambition skulle kräva ett avsevärt större kunnande om de olika ingående företagen och deras verksamheter än det som finns lagrat i det material som vi haft tillgång till. Vår ambition med dessa exemplifieringar är istället primärt att synliggöra frågans komplexitet och visa på hur de presenterade teorierna och modellerna skulle kunna nyttjas som *analys hjälpmedel*. I detta avslutande moment synliggörs också det svenska statliga företagsägandets närmast exceptionella heterogenitet vad avser bredden i de verksamheter som inryms (sammantagna bildar de ett slags 'superkonglomerat').

Om enheten företaget

Ända sedan Berle och Means (1932) klassiska arbete har den anglosaxiska modellen för företaget och det till denna föreställning kopplade synsättet på företagsstyrning funnits i forskarvärldens fokus. Det var också vid den tiden som Coase (1937) uppmärksammade hierarkin (företaget) som en central alternativ/kompletterande organisationsform till marknaden. Forskarna hade fram till denna tid i huvudsak baserat sin företagsmodell på "the theory of the firm" (jfr den enkla hierarkin i det lilla entreprenörsdrivna företaget) men började nu alltmer intressera sig för att utveckla en "theory of the corporation" som skulle fungera för de riktigt stora företag som vid denna tid växt fram. Det senare representerade en komplicerad hierarkisk konstruktion där styruppgiften differentierats bl.a. på så sätt att ägandet och det operativa ledandet fördelades på olika aktörskategorier. Denna åtskillnad underlättades av att konstruktionen aktiebolaget möjliggjort en separation av aktörers privata förmögenheter ifrån det kapital de tillfört företagen (vilket inte enbart öppnade för ett ökat risktagande utan också för ökade företagsstorlekar).

Under tiden fram till andra världskriget utvecklades den amerikanska "corporate governance"-modellen så att den svarade upp emot denna framväxt av allt större företag med allt fler inblandade ägare. Ägarspridningen blev stor och ägarfunktionen därmed i många fall relativt svag varför många företag istället kom att styras

av exekutiven (styrelser och företagsledningar). I stora delar av övriga världen blev utvecklingen snarast den motsatta – olika former av kontrolläggande med relativt sett svagare exekutiv blev den vanliga styrformen. Inte minst i Sverige med dess långa tradition av familje- och fåmansägande (även) av de stora företagen formades en lagstiftning som gav aktieägarna en mycket stark ställning. I ett globalt perspektiv är den anglosaxiska modellen för ”corporate governance” snarast ganska otypisk även om den fått en stark ställning via ämnena ”Economics” och ”Finance” och pga. att USA:s ekonomi varit en dominerande kraft under hela 1900-talet.

Fram till andra världskriget utvecklades inte tänkandet kring ägarstyrning särskilt dramatiskt utan det var framför allt de utseparerade exekutivfunktionerna som adresserades i den forsknings- och praxisutveckling som ägde rum. Särskilt managementnivån professionaliserades på olika sätt – bl.a. etablerades runt om i världen allt fler särskilda utbildningar för företagsledningsaktörer (jfr den accelererande framväxten av akademiskt präglade ”business schools”) och forskning i stor skala sattes samtidigt (se t.ex. Engwall, 1992, och Sjöstrand 2009).

Så småningom uppmärksammades också ägarfunktionen i företagen alltmer och utöver viss forskning och en del utbildningsinnovationer så kom den mest påtagliga effekten när olika främst nationella/regionala marknader för företagskontroll succesivt utvecklades, vilket möjliggjorde både ägarkonkurrens och strukturförändringar (jfr uppköp/fusioner). Efter 1980-talets genomgripande avregleringar av kapitalmarknaderna bl.a. i Sverige blev konkurrensen om företagsägandet mer global, vilket påskyndade differentieringen och professionaliseringen av ägarfunktionen (se t.ex. Kallifatides et al 2010). De s.k. koncerner och holdingbolag som växte fram under andra halvan av 1900-talet som härbärgerade en extra ägarnivå mellan aktieägarna och de verksamhetsdrivande bolagen stärkte också intresset för ägarfunktionen. Denna mellanhandsroll framträdde särskilt tydligt i de s.k. konglomeratföretagen – de ansamlingar av operativt orelaterade verksamheter som var ganska vanliga under samma period.

Om företagsägande

Ett företagsägande medför att en aktör har kontrollrätt och vissa befogenheter över den ägda enheten, rättigheter som regleras av de lagar och andra normeringar som etablerats på området i ett samhälle (se rörande aktiebolagslagen Nerep och Samuelsson, 2009). Detta ägandes betydelse för företags framgång har på ideologiska grunder diskuterats under många årtionden men det är framför allt under de senare decennierna (dvs. från 1980-talet) som en del svensk och (framför allt) internationell forskning (dock mest från anglosaxiska miljöer) växt fram. Det har dock relativt sällan handlat om ingående empiriska studier av de i denna rapport fokuserade objekten – de statligt ägda företagen.

I en översikt över forskningen på området ”corporate governance” hävdar Ahrens et al (2011) att vetandet på fältet ägarstyrning är alltför begränsat för att några slutsatser ska kunna dras om dess betydelse för företagets utveckling – att det helt enkelt inte går att hävda att ett visst slags företagsägande leder till bättre ekonomiska prestationer. De markerar också – liksom Lubatkin et al (2005) – att det är ett allvarligt problem att forskningen på området så kraftigt domineras av agentteoretiska studier grundade i det anglosaxiska (eg. amerikanska) institutionella sammanhanget vilket skapat både en ensidighet och begränsningar i vetandet. De hävdar också att fokus på en specifik aktörskategori – aktieägarna – blivit alltför starkt och att då andra intressenters styrinsatser underskattats. En slutsats de lutar är att den omhuldade ägarstyrningen inte skulle vara så betydelsefull i det stora hela som ofta hävdats. En annan tanke som framförs är att det är fältets komplexitet (alla olika ”stakeholders” och den institutionella och kulturella variationen) som försvårar möjligheterna till robusta slutsatser (om institutioner se t.ex. Sjöstrand, 1995).

Trots Ahrens et als (2011) skepsis och med den ytterligare brasklappen att de allra flesta av ägarstudierna (se nedan) just gjorts i en omgivning där de grundläggande relevanta institutionerna är annorlunda uppbyggda än i Sverige så drar vi ändå – om än med viss tvekan – slutsatsen att ägarstyrningen är betydelsefull för företagets prestationer och utveckling över tiden och att detta inte minst (särskilt?) gäller i Sverige med dess stora inslag av kontrollägare (se t.ex. Boardman och Vining, 1989; Megginsson et al, 1994; Ehrlich et al, 1994; Kumbhakar och Hjalmarsson, 1998; Modén, 1998; Bebchuk and Hamdani, 2009; Kallifatides et al, 2010; se

också avsnittet om statlig ägarstyrning senare i detta arbete; dock har inte alla studier på området landat i denna slutsats, se ESO, 1998). Vår tvekan gäller främst ägarstyrningens relativa betydelse i sammanhanget – särskilt när den jämförs med effekterna av det som fångas i det bredare begreppet företagsstyrning (se nästa avsnitt). Sådana analyser har också börjat komma och den gemensamma slutsatsen från dessa är att ägarstyrningens institutionella sammanhang spelar en avgörande roll (se t.ex. Aguilera och Jackson, 2003; Douma et al, 2006; Aguilera et al, 2008).

En fråga som direkt inställer sig efter (den försiktiga) slutsatsen att ägarstyrningen spelar roll för företagets utveckling är vilken kompetens en ägare då kan tillföra. Först och främst kan ägaren tillföra svaret på frågan varför företaget existerar, vad det ska representera för någonting (varför denna verksamhet?) och förmedla en uppfattning om vad företaget ska utvecklas till i ett visst tidsperspektiv. En sådan s.k. *‘ägaridé’* (eller ägarvision) förväntas då överskrida det inte särskiljande svaret ”för att berika aktieägarna” (jfr ”shareholder value”) men gör inte alltid detta. I t.ex. det av släkten Söderberg kontrollerade investmentbolaget Ratos dominerar kapitalrationaliteten visionen: företagets idé är att över tiden skapa högsta möjliga avkastning för ägarna via en ”professionell” ägarstyrning av utvalda företag (denna inbegriper då förvärv, förädling och utförsäljningar av desamma).

I många privata företag representerar ägaridéerna dock något som går utöver en renodlad ackumulering av de personliga förmögenheterna. För exempelvis släkten Wallenberg handlar det då bl.a. även om att ”verka så att det gynnar Sverige” (se Carlsson och Hallberg, 1997, och Olsson, 2000, om Marcus Wallenberg Sr:s rationalitet; Lindgrens skrift om Jacob Wallenberg Sr, 2007; Lindgrens skrift om Investor, 1994; samt t.ex. – mer konkret – Marcus Wallenberg Jr:s uppdrag 2011 som ordförande i LKAB). Även släkten Lundberg har uppvisat en liknande benägenhet att verka för hemvisten/rötterna (Sverige och Norrköping). För exempelvis Bonnierföretagen uttrycks ägaridén som viljan att kombinera ”en passion för medier med ett kommersiellt synsätt” och bygga denna gärning på fyra preciserade kärnvärden (”vi planerar för generationer” [långsiktighet]; ”vi tror att ett öppet pluralistiskt samtal är grunden för demokrati”, ”vi bygger organisationer runt individer – inte tvärtom”; samt ”vi kan medier [avgränsar verksamhetsfältet]”). Engagemanget för ägaridéerna hos ägaren/ägarna kan dock variera. För att en ägarstyrning baserad på (bl a) en ägaridé

ska fungera i ett organisatoriskt sammanhang (ett företag) krävs ett ”commitment” som är trovärdigt och som också kommer till uttryck i handling.

För (svenska) staten har detta med ägaridén ibland representerat något problematiskt då staten över åren allt som oftast tvingats (eller valt att) ta hand om en del företag som hamnat i kris varav en del (men kanske inte alla?) samtidigt betraktats som ’särskilt samhällsviktiga’. Staten har således inte alltid kunnat odla en specifik ägaridé som bedömningsgrund när nya företag inlemmats i sfären. Möjligen kan man dock se statens grundläggande ägaridé som just att säkerställa att viss särskilt angelägen företagsamhet (fortsatt) bedrivs inom landet. Utöver denna grundidé kan dock ytterligare ett antal mer eller mindre konkreta statliga ägaridéer skönjas, vilket också framgår i den senare delen av detta arbete. För den svenska staten med dess heterogena företagspopulation handlar det då om ägaridéer i pluralis, dvs. om ett antal mer eller mindre sammanlänkade strävanden.

Ägarkompetensen är dock inte enbart knuten till en någorlunda specifik och kommunicerbar ägaridé. Företagsägandet handlar i grunden om att ta och hantera risk/osäkerhet (dvs. inte minst att riskera ett eget kapital) och därmed möjliggöra/generera ett värdeskapande i samhället till egen och andras nytta (riskhanteringsförmåga). Ägaren (aktören) absorberar – internaliserar – genom sin kapitalinsats både affärsrisker och genuina osäkerheter rörande framtiden. Ägaren gör detta dels genom att allokera kapital till det som han/hon bedömer vara ’bästa’ användning (behöver inte alltid betyda högsta förväntade ekonomiska avkastning), dels genom att (för viss tid) låsa in kapitalet i en konkret förädlingsprocess (i ett företag). Värdeskapandet i ett samhälle sker i stor utsträckning via dessa bägge aktiviteter (allokering och förädling) (Kallifatides et al, 2010).

Bland andra viktiga ägarkompetenser brukar ofta allmän affärskompetens nämnas. Den förvärvas främst via rika erfarenheter av komplicerade operativa och finansiella bedömningar och beslut. Ägarkompetens handlar också om att kunna särskilja mellan störningar (dvs. tillfälliga händelser som hanteras utan förändring), förändringar (händelser som kräver kontinuerlig utveckling) och paradigmskiftet (händelser som kräver radikal förnyelse). Det räknas också som en kritisk ägarkompetens att identifiera vilka aktiviteter som bidrar till de uthålligt värdeskapande strukturerna i ett företag, vilket i sin tur innebär förtrogenhet med kvalificerade finansiella

och operativa sammanhang (bransch; verksamhet; tidshorison). Dessutom måste ägaren också kunna konceptualisera och förmedla sina insikter och avsikter till andra ledande aktörer i och kring företaget (jfr Carlsson och Hallberg, 1997).

Styrningen av ett företag förutsätter att det föreligger förtroende- och/eller tillitrelationer mellan de aktörer som närmast berörs, dvs. primärt mellan ägarna och exekutiven (styrelse och företagsledning). De senare förväntas agera i ägarnas (och kanske också i andra intressenters [”stakeholders”]) anda men eftersom en fullständig förståelse (perfekt kommunikation och tolkning) mellan aktörer inte är möjlig – och inte heller absolut vertikal kontroll – blir ägaren (uppdragsgivaren) hänvisad till att bygga på förtroende- eller tillitsrelationer till exekutiven (uppdragstagarna) – och vice versa. Den starkare formen ‘förtroende’ bygger på att aktörerna är så nära bekanta att deras respektive tänkesätt och handlingsrationaliteter blivit ömsesidigt kända (dvs. är medvetna om varandras värderingar, erfarenheter, kompetenser, personligheter, [professionella och privata] nätverk, osv). Den svagare formen ‘tillit’ rymmer tanken att både aktörerna känner varandra hyggligt väl – dock då främst via publika källor som tidigare positioner, handlingar, professionella ”track-records”, etc. (se Sjöstrand, 1997). Närvaron av förtroende/tillit i en vertikal relation rymmer vanligen en fast övertygelse hos uppdragsgivaren att uppdragstagaren kommer att agera i linje med dennes intentioner på ett öppet, ärligt, sannfärdigt och rättrådigt sätt (Davies, 1999).

Företags-, bolags- och ägarstyrning

När vi diskuterar företagsstyrning arbetar vi med ett företagsbegrepp som tar sin utgångspunkt i ”the theory of the corporation” snarare än ”the theory of the firm” (se ovan) och till detta lägger vi nyttjandet av begreppen ‘operativ enhet’ och ‘finansiell enhet’. Med operativ enhet avses en organisation som till stor del – inom sig – kontrollerar sitt agerande på en viss del av den värdekedja (se figur 2 senare i detta arbete) som beträds. Detta betyder inte att organisationen är sluten men att den huvudsakliga kontrollen över de kritiska resurserna och omvandlingen av desamma – dvs. inflödet, förädlingsprocessen och utflödet – ligger inom enheten ifråga. Trots en sådan höggradig autonomi är dock ett visst mått av operativt beroende – som sammanhänger med värdekedjors grund-

läggande integrativa beskaftenhet – ändå alltid närvarande, vilket försvårar avgränsningar av företag på denna grund.

Med finansiell enhet avses en organisation som huvudsakligen är självständig i förhållande till de kapitalflöden som krävs för verksamheten ifråga. Detta betyder att enheten inte är en del av ett överordnat resursfördelande system (t.ex. ingår i en ägarsfär) eller åtminstone att den är höggradigt självständig i förhållande till detsamma (Östman, 2009). Här bör då noteras att de svenska statligt (del)ägda företagen just ingår i en stor ägarsfär (undantag: några minoritetspositioner) – och dessutom en som härbärgerar i huvudsak orelaterade verksamheter. Många av de statliga företagen verkar således i skilda värdekedjor, så potentiellt föreligger något av ett 'superkonglomerat'.

Vår syn på vilket slags enhet som konstituerar ett företag ligger även till grund för hur företeelsen "corporate governance" bestäms. "Governance"-forskningen har på senare år vidgats till att omfatta olika slags organisationer – inte enbart inriktats på studier av kommersiella (aktie)bolag (se t.ex. Osborne, 2010, och Steen-Johnsen et al, 2011). När det gäller den i detta arbete fokuserade företeelsen "corporate governance" så förekommer det flera bestämmningar i den vetenskapliga litteraturen (se Sevenius, 2007). Ofta emanerar denna variation helt enkelt ur att forskarna beträtt detta relativt nya fält från olika perspektiv. De representerar skilda forskningstraditioner (discipliner) och bär från dessa med sig specifika redan inarbetade begreppsvärldar. En mer gemensam språkrymd kring "corporate governance" håller på att utvecklas men även en bit in på 2000-talet kvarstår olikheter som skapar otydligheter. I likhet med bl.a. Blair (1995) och Sevenius (2007) använder vi i det följande begreppet *företagsstyrning* som den svenska motsvarigheten till det engelskspråkiga uttrycket "corporate governance". Termen 'företag' är vald som förled i stället för det språkligt mer närliggande 'bolag' då det ytterst inte enbart handlar om styrning som adresserar associationsformen aktiebolaget. Det handlar här om styrning av alla slags rättsligt reglerade enheter även om forskningstraditionen har sin rot i bolagsvärlden och dess relation till kapitalmarknaderna.

Företagsstyrning (liksom "corporate governance" och bolagsstyrning) representerar ett relativt brett begrepp inte minst i jämförelse med den företeelse vi i det följande kommer att fokusera: ägarstyrning. Företagsstyrning omfattar hela den 'flora' av kulturella och institutionella strukturer och processer som direkt

eller indirekt via olika aktörer påverkar hur företag utvecklas över tiden (se även Sevenius, 2007). Det handlar således om alla de normerande sediment som existerar, t.ex. i form av lagar, regleringar, koder och sedvanor. Termen 'flora' är vald för att markera att många av konstruktionerna och de styrande aktiviteterna är okoordinerade, dvs. saknar en samlad systemkaraktär. Företagsstyrningen formas därvid av en bredare krets av aktörer än enbart aktieägarna – nämligen av alla intressenter i och kring företagen (jfr "stakeholders"; ett uttryck som refererar till alla de aktörskategorier utan vars stöd ett företag inte skulle existera; se Freeman och Reed, 1983). Det som dessa intressenter då primärt kan inrikta sig på är – utöver att inleda/avsluta relationerna till ett företag – att bygga, vidmakthålla eller rasera de institutioner som påverkar företagets utveckling. Ägarstyrning blir då ett snävare begrepp som tar fasta på en enskild aktörskategoris insatser (ägarens/ägarnas) och den kan såväl begränsas till påverkan via köp-/försäljningar av aktier som ta sig mer aktiva, direkt verksamhetspåverkande former och pågå kortare eller längre tid.

Det är några institutioner som är särskilt betydelsefulla för företags- och ägarstyrningens funktionssätt. En sådan är marknaden för ägarkontroll. En väl fungerande kapital- och kontrollmarknad möjliggör en konkurrens mellan potentiella ägare (ägarkompetenser) om makten över företagen och utfallen av dessa skiften är ofta avgörande för hur väl verksamheterna ifråga utvecklas. En annan för ägarstyrningen lika betydelsefull marknad är den som konstruerats för exekutiva aktörer. Konkurrenten mellan aktörerna om dessa maktpositioner bestämmer ytterst kvaliteten i (främst) den operativa styrningen. Till dessa två marknader tillkommer en tredje som också den är av avgörande betydelse för hur företag utvecklas: avsättningsmarknaden. Väl fungerande produkt- och tjänstemarknader disciplinerar företagen och påverkar deras framtider. När det gäller staten som aktör är den enheten unik i att den såväl formar dessa marknadsinstitutioner (reglerar desamma och hanterar de potentiella sanktionerna) som fungerar som aktörer på desamma (de statliga företagen). Staten är således *samtidigt* både företagsstyrare i allmänhet och ägarstyrare i särskilda fall och det får konsekvenser för både företagsägandet och företagsstyrningen.

Något om företagsstyrning i olika länder och regioner

Det är inledningsvis på sin plats att framhålla den relativt stora enighet som framträder i forskningslitteraturen vad gäller hur viktig ett lands utformning av sin företagsstyrning är för dess makroekonomiska funktionssätt (se t.ex. Monks och Minow, 2008). När det gäller denna övergripande styrning kan endast en solid slutsats dras: det finns inget (känt) enskilt bästa sätt att utforma denna (se bl.a. La Porta et al, 1998; Aoki, 2001; Gandori, 2004; Hofstetter, 2006). Det betyder dock inte nödvändigtvis att alla sätt att styra och organisera fungerar (lika) bra – inte heller att exempelvis kulturella och institutionella olikheter legitimerar varje enskild lösningsidé eller att allting beror på omständigheterna. Från de forskningsansträngningar som hittills gjorts kan man åtminstone identifiera några ingredienser kopplade till händelser, institutioner och kulturella faktorer som spelar en större roll än många andra när det gäller att konstruera effektiva former för företagsstyrning. Detta till trots förefaller huvudslutsatsen vara att det är svårt att finna övertygande empiriska belägg för att någon av grundmodellerna med sina variationer – den anglosaxiska, kontinentaleuropeiska och Japanska – skulle vara överlägsen de andra. Konklusionen är istället att var modell är del av ett större institutionellt sammanhang som växt fram över långa tidsrymder i relativt unika kulturella miljöer. Denna slutsats leder i sin tur till insikten att införlivandet av olika beståndsdelar hämtade ifrån främmande grundmodeller måste göras med mycket stor försiktighet och efter noggranna överväganden. En orsak till att det är svårt att utpeka någon modell som överlägsen kan också vara att kunskapsläget ännu är för bräckligt och att verkligt gedigna jämförelser kräver omfattande empiriska studier – något som inte alltid låter sig förenas med (går)dagens svaghet för mindre (empiriska) studier anpassade till tidskriftsformatet.

En av de mer grundläggande institutionella skillnader som föreligger mellan å ena sidan nord- och kontinentaleuropa och Japan och å andra sidan UK och USA är den som rör ägarbilden i respektive ekonomisk sfär. I framför allt USA är ägandet av de noterade stora företagen spritt och därmed (kapital)marknadsbaserat (dvs. ägartransaktionerna är marknadsdrivna även om exekutivens ställning i grunden är relativt stark) och ligger i stor utsträckning under mellanhänders kontroll (här förelåg tidigt ett utbrett institutionellt ägande). ”Shareholder value” står i fokus och

börsstorleken totalt sett är betydande i relation till respektive lands BNP. Den andra 'ytterligheten' representeras av Japan, Tyskland och Frankrike med primärt relationsdrivna och relativt stabila (kontroll)ägarförhållanden som grundar en hierarkiskt baserad ägarstyrning och med börser som motsvarar en relativt låg procent av respektive lands BNP. Vad gäller denna senare grupp så pekar Allen och Zhao (2011) på att det japanska systemet rymmer ett särskilt markerat "stakeholder"-perspektiv, vilket innebär att andra intressen än aktieägarnas betonas både i regleringar och praktiker.

Det finns en betydande internationell forskning på området företagsstyrning och tillika en del arbeten specifikt om ägarstyrning men ett mer begränsat utbud av empiriska studier av statligt ägande. När det gäller företagsstyrningsområdet mer allmänt så har det institutionaliserats som ett relativt självständigt forsknings- och utbildningsfält genom att det både producerats läroböcker för akademisk nivå (t.ex. Monks and Minow, 2008/1995) och specialinriktade vetenskapliga tidskrifter (t.ex. "International Governance Journal", "Corporate Governance: An International Review" och "Journal of Management and Governance"). Mycket av detta tidskriftsmaterial har under 2000-talets första årtionde handlat om de olika bolagsorganens roll i styrprocesserna ofta med ett särskilt fokus på styrelsens roll.

Det finns också ett betydande antal skrifter producerade under 2000-talet som beskriver 'systemen' för företagsstyrning i olika länder (de enkla citationstecknen indikerar här att själva systemkaraktären är begränsad – ingredienserna är ofullkomligt integrerade). En del av dessa arbeten har delvis uttalade komparativa ambitioner (Mallin, 2004; Monks och Minow, 2008) – andra uppger främst deskriptiva syften (Arun and Turner, 2009; Øyvind, 2011). I Mallin (2004) redovisades tanken att vad gällde några av de fundamentala ingredienserna i "corporate governance" så pågick en global anpassning till den anglosaxiska modellen. Samma iakttagelse redovisade bl.a. Ohmae (1995), Brodin et al (2000) samt Henreksson och Jacobsson (2001) och detta på goda grunder. Den tendensen kunde skönjas i de förändringar i praktikerna som då uppträdde. Det förefaller dock som om tron på nyttan av denna konvergens börjat försvagas åtminstone bland reglerande aktörer. Det är däremot mer oklart om de slutliga finansierarna (ägarna) och/eller deras mellanhänder (främst institutionerna) förändrat sina handlingsrationaliteter och därmed bidragit till en sådan försvagning.

I en senare skrift fungerar Mallin (2006a) som redaktör för en volym om företagsstyrning som främst uppvisar deskriptiva ambitioner. I denna skrift redogör ett antal forskare för 'systemen' för företagsstyrning i ett antal EU-länder (Frankrike, Holland, Italien, Spanien och UK), i delar av östra och mellersta Europa (Polen och Ryssland) och i delar av Asien (Japan, Kina och Singapore) utan att jämförelser mellan vare sig länder eller regioner görs (boken utgör helt enkelt en samling fallstudier). I en samtida pendang till fallstudieboken (Mallin, 2006b) diskuterade samma författare (med några undantag) de olika 'ländersystemen' för företagsstyrning (därvid tillkom USA och Australien) men även där utan särskilt långtgående komparativa ambitioner. Monks och Minow (2008) drog dock vissa slutsatser på basis av länderjämförelser i huvudsak baserade på föreställningen att företag är 'inbäddade' i stater och att modellerna för företagsstyrning därför utvecklats på olika sätt i olika länder.

Den tidigare dominerande uppfattningen i forskarvärlden att det pågick en global konvergering av 'systemen' för företagsstyrning till den anglosaxiska modellen började i början av 2000-talet alltmer ifrågasättas. Detta trots den pågående försvagningen av nationalstatens ställning och den på motsvarande sätt stärkta rollen både för vissa superstatliga konstruktioner (t.ex. EU) och för de internationella storföretagen. Forskarna på området betraktade allt oftare dessa 'system' som djupt rotade i de kulturer och de institutioner som över åren växt fram i respektive land/region, vilket skapat komplexa interna bindningar som bedömts vara mycket svåra att bryta upp (Grandori, 2004; Kallifatides et al, 2010; Jacobsson och Henreksson, 2011). Många författare pekade vidare på att länderskillnaderna inte enbart gällde de kulturer och institutioner som reglerar företagets handlande men också aktörernas (t.ex. investerarnas) tänke- och handlingsrationaliteter.

Ägarstyrningens nya kontext i (bl a) Sverige

De senaste årtiondena har inte minst i Sverige medfört dramatiska förändringar när det gäller de konkreta förutsättningarna för ägarnas (och de andra aktörernas) styraktiviteter. Det betyder inte att de ovan beskrivna centrala institutionerna (marknaderna för ägande, exekutivkompetens och avsättning) förlorat i relevans eller betydelse – tvärtom kan man hävda att speciellt den förstnämnda av

dessa tre marknader börjat fungera mer effektivt i ett globalt perspektiv. Även marknaden för exekutivkompetens har vidgats (om än långsamt) medan liberaliseringen av avsättningsmarknaderna fortsatt och intensifierats. Denna allmänt ökade resursrörlighet har stimulerat ett globaliserat tänkande och handlande där en företagslokalisering liksom dess ägande och management i princip kan involvera vilket land som helst. Alla (svenska) företag har således potentiellt blivit en angelägenhet för alla världens kapitalägare.

Den enskilt viktigaste förändringen för företagen som skett under de senaste årtiondena är sannolikt att en finanskapitalistisk realitet ersatt den industrikapitalistiska motsvarighet som dominerat 1900-talet och detta har dramatiskt påverkat hur företagen ägs och styrs (se Kallifatides et al, 2010). Söker man en tidpunkt för detta skifte så är det starkt kopplat till slutet av detta århundrade när kapitalmarknaderna på många håll i världen avreglerades (i Sverige i slutet av 1980-talet). Denna närmast omvälvande förändring har inneburit att de finansiella krafterna stärkts både i samhället och i företagen och i det senare fallet på bekostnad av de operativa krafterna. *Detta har medfört att ägarna hamnat i förarsätet och att företag mer och mer utvecklas till arenor för ägares placeringar snarare än till enheter/ verksamheter som via exekutiven söker finansiering för att forma ut hålliga värdeskapande strukturer.*

Under den period då finanskapitalismen växte fram skapades ett antal nya förmögenheter i Sverige och därmed grundades en ny generation kontrollägare på börsen med en delvis ny syn på ägarstyrning. Denna 'ägarvåg' avklingade dock och tillväxten vad gällde företagsägande kom att ske utanför börsen via s.k. riskkapitalbolag och via ett ökat internationellt ägande (ofta då institutionellt men även statligt) (Henrekson och Jakobsson, 2011). Framväxten av en 'supernationell' nivå i Europa under 1900-talets sista årtionden (EU) – och inte minst det svenska inträdet på densamma – har också varit viktig för hur företags- och ägarstyrningen formats i landet, liksom exempelvis att skattesystemet förändrats på flera vitala punkter.

Avregleringen av de finansiella marknaderna runt om i världen åtföljdes av en spridning av en särskild ideologi på området företags- och ägarstyrning. Detta skedde under ett par decennier när den anglosaxiska formen av kapitalism erövrade delar av världen (inte minst Sverige) understödd av en akademikerpräglad import av amerikanska tänkesätt och konstruktioner (så t.ex. etablerades

ämnet "Finance" just på 1980-talet i Sverige och då som ett självständigt fält mer integrerat i ett kapitalmarknads- än företags-tänkande). Med finansmarknadernas tillväxt i både omfång och betydelse flyttade företagsstyrningen allt högre upp den finansiella hierarkin bort från den tidigare närheten till det operativa verksamhetsbaserade flödena och samtidigt växte det kortsiktiga perspektivet i styrka (Brodin et al, 2000; Kallifatides et al, 2010). Denna marknadsliberala finanskapitalism odlade en tveksamhet till staten som företagsägare och en våg av privatiseringar sköljde över stora delar av västvärlden, åtminstone inledningsvis främst på ideologiska grunder. I denna process avskaffades en hel del statliga monopol (t.ex. inom fält som telekommunikationer, etermedia, postservice och järnvägstrafik). Vid denna tid började också anslags- (t.ex. kommunal verksamhet) och donationsdrivna organisationer alltmer anta pseudokommersiella former (bildandet av aktiebolag 'exploderade') och de redan tidigare kommersiellt inriktade organisationerna blev allt mer dominerande och utvidgade sina domäner också till de offentliga och ideella sektorerna av samhället (Östman, 2009).

De senaste årtiondenas närmast slagordsbaserade (jfr "shareholder value") eklektiska svenska import av anglosaxiska (främst engelska) ideal, konstruktioner och normer på företagsstyrningsområdet fungerade inte helt som förväntat och en reaktion mot detta har växt fram under de senaste åren. Kritiken har då gällt en modell som både har sina rötter och sin kärna i modern amerikanskinspirerad Nationalekonomi och i nutida "capital market"-baserad Finansiell ekonomi (se t.ex. Grandori, 2004, för en översikt samt även Mueller, 2009, och Kallifatides et al, 2010). Även internationellt har tveksamheten till att anamma just denna modell för företagsstyrning tilltagit. Samma utveckling bort från den anglosaxiska modellen uppträder på 2010-talet också allt oftare i EUs publikationer på området. Denna supernationella enhets texter andas alltmer omreglering och därvid en anpassning till den nord- och kontinentaleuropeiska ägarbilden och ägartraditionen och avlägsnar sig därmed från den marknadsliberala modell som dominerat diskussionerna på företagsstyrningsområdet under de senare årtiondena.

Kallifatides et al (2010) visade i en omfattande studie av det sydafrikanska företaget Old Mutuals fientliga förvärv av den svenska nationalklenoden Skandia vad som kan inträffa när den svenska (eller den nord- och kontinentaleuropeiska) grund-

modellen för företagsstyrning utmanas av starka aktörer som är skolade i den brittiska varianten av den anglosaxiska motsvarigheten. I boken framträder inte minst de problem som uppstått pga. att den svenska modellen under åren inte vidareutvecklats på sina egna kontextuella villkor, så att den skulle kunna förväntas fungera effektivt även i en sådan konfrontation. Även Henreksson och Jacobsson (2011) har beskrivit hur den svenska modellen påverkats av (bl a) globaliseringen av de finansiella marknaderna.

Under de senaste åren förefaller (själv)kritiken på företagsstyrningsfältet att ha växt i USA (måhända stimulerad av de upprepade allvarliga globala finanskriserna?) särskilt bland investerare av alla slag (småsparare, institutioner och storägare) och politiker. Det pågår en omprövning av bl.a. exekutivens ansvarighet för företagets utveckling, deras ersättningssystem, revisorernas roll, skyddet för s.k. "whistle-blowers", sätten på vilka styrelser formeras, hur röstfullmakter och mäklarröstande hanteras (se t.ex. bakgrunden till tillkomsten av Sarbanes-Oxley-lagen [SOX] och Röell, 2008). I en stor empirisk studie som involverar amerikanska institutionella investerare och styrelseledamöter (inklusive CEOs) var de viktigaste empiriska resultaten att de tillfrågade aktörerna förordade att positionerna styrelseordförande och CEO personellt hölls isär och i linje med detta förespråkade de också en allmänt sett från företagsledningen mer oberoende styrelse som samtidigt borde göras mer tydligt ansvarig för företagets utveckling. Även denna studies aktörer rekommenderade en reformering av ersättningssystemen till företagsledningarna (både nivåer och former) (Felton, 2004). Man kan notera att många av önskemålen var sådana som sedan 'urminnes tider' funnits materialiserade i den svenska modellen för företagsstyrning (även om det inte är särskilt troligt att den svenska modellen varit inspirationskällan för den amerikanska självkritiken).

Ovanpå allt detta så har välståndet och livslängden fortsatt att öka i Sverige och med detta aktieägandet (om än främst indirekt via fonder). Därtill har vissa politiska beslut fattats som försatt stora grupper av medborgare i ett starkt beroende av aktiemarknaden som finansiell källa både på kort (konsumtion) och lång sikt (pensioner). Något liknande (om än ofta inte alls i så hög utsträckning) har också gällt medborgare i andra välutvecklade länder, vilket medfört att det rörliga och för aktieinvesteringar tillgängliga riskkapitalet ökat och att nya ägarkategorier med ett betydande antal individer tillkommit vilket både påverkat den

globala ägarstrukturen och vilka rationaliteter som ytterst styr företagen (se Kallifatides et al, 2010).

Statens speciella ställning och några konsekvenser för ägandet av företag

Forskning om statligt företagsägande är viktigt eftersom staten är en betydande företagsägare i många länder. Statsägda kommersiella tillgångar är sannolikt den största tillgångsklassen globalt (se www.detterco.com). I jämförelse med många andra länder är den svenska staten en mindre framträdande (nationell) företagsägare (motsvarar ≈ 3 procent av värdet på Stockholmsbörsen) och ägandet är i huvudsak koncentrerat till 'svenska' företag. Det finns också ett ansenligt utländskt statligt ägande i svenska företag – både i sådana som fortfarande styrs av svenska ägare (t.ex. TeliaSonera) och i sådana som har utländska kontrollägare men där den huvudsakliga verksamheten ligger i Sverige (t.ex. Volvo Car). Detta betydande utländska statliga ägande komplicerar omständigheterna när statligt ägande i allmänhet och svenskt statligt ägande i synnerhet diskuteras och praktiseras. Situationen är sådan att den svenska staten måste förhålla sig till det faktum att andra stater (del)äger betydande verksamheter i Sverige och utveckla en policy och praktik för de svenska statligt ägda företagen som harmonierar med sättet att förhålla sig till de utländska statsmakternas ägande.

I detta avsnitt diskuteras statens speciella (och mindre speciella) ställning i ett antal avseenden som kan ha bäring på organiseringen och styrningen av de ägda företagen. Det bör redan inledningsvis tydligt markeras att *staten kan agera (genom att styra, finansiera, kontrollera och reglera) på andra sätt än genom direkt eller indirekt företagsägande för att åstadkomma en del av de värden som eftersträvas* (se även t.ex. Shleifer, 1998). I detta sammanhang är det också på sin plats att peka på att statens ägande varierar i omfattning i de olika företagen. Denna variation i ägandet har betydelse för statens möjlighet att verka med en begränsad kapitalinsats (< 100 procent) och *samtidigt* driva sina mer eller mindre unika syften/motiv till engagemangen ifråga. Statens ställning som just statsmakt gör att sådana särskilda ideal/värden i många fall inte låter sig hävdas antingen av maktskäl (staten är i minoritet) eller för att de (trots en dominerande ägarställning) inte

utan konflikter låter sig förenas med den etablerade kapitalrationalitet rörande listade företag som (re)produceras i börsmiljöer både nationellt och globalt.

Det är viktigt att notera att ett statligt deläggande kan föreligga med olika slags medägare. Om delägandet är knutet till noterade bolag är möjligheterna för staten att realisera sina särskilda skäl för ägandet avsevärt mer begränsade än när samägandet sker i kring en (gemensam) uppgift av icke kapitalrationell karaktär. De noterade företag där staten är delägare styrs ytterst av den klassiska företags-ekonomiska rationalitet som dominerar på de traditionella kapital- och kontrollmarknaderna. Här bör dock noteras att också för de företag där statens huvudsakliga avsikt med sitt ägande är värdetillväxt och kapitalavkastning behöver inte ambitionerna vara desamma som för övriga ägare. Där staten exempelvis kan se ett långsiktigt skapande av värde som huvudmål kan andra delägare arbeta mer kortsiktigt. I merparten av de statligt ägda företagen är dock staten helägare och i viss mening förenklar det styrproblematiken. I en annan bemärkelse förenklar dock ett deläggande, nämligen i de fall staten kan ta rygg på en kontrollägare och därmed spara en del av sina styrkostnader (staten som "free-rider").

En väsentlig del av teoribildningen kring statligt agerande i och kring näringslivet bygger på föreställningen att statens uppgift är att bidra till att medborgarnas samlade välfärd 'maximeras' och fördelas på ett legitimt sätt. Statliga företag är därvid – liksom alla andra statliga organ – ytterst skapade av medborgarna för att agera i deras (dvs. de många människornas) intresse (t.ex. Vickers och Yarrow, 1988). De argument emot staten just som företagsägare som har framförts i debatter på olika formella och informella arenor grundas vanligen i att det upplevs finnas välfärdsfördelar förknippade med en uppdelning av statens och näringslivets roller, att företag ofta kan gynnas av att istället drivas med ett privat ägande samt att med mindre statligt ägande så får fler medborgare möjlighet att bli (direkta) ägare. Det är emellertid tveksamt om de senare två argumenten håller för en seriös prövning. Som framgår nedan är forskningsläget relativt osäkert när det gäller uppfattningen att statligt ägande mer regelmässigt skulle vara underlägset motsvarande privata dito. När det gäller det tredje argumentet så är ägandet av aktier i Sverige så spritt bland medborgarna att en större ökning av denna population dels är rätt osannolik, dels också troligen utan större praktisk betydelse. Det förstnämnda argumentet – däremot – förtjänar att tas på stort allvar. Det är

tveklöst en komplikation att staten både beslutar om de lagar och regleringar som normerar villkoren för företagsamheten i landet (inklusive de som rör företags- och ägarstyrning) och parallellt med detta agerar som företagare i konkurrens med andra aktörer. Staten är således 'med ena handen' företagsägare och med 'den andra handen' regelsättare, regeltolkare, regelförändrare, övervakare och rättskipare, vilket medför att staten har en särskild och delikat uppgift både i regleringsarbetet och när det gäller styrningen av de ägda företagen och deras aktioner på de olika (konkurrens)marknaderna. Ovanpå allt detta ska staten 'med båda händer' i sina gärningar verka för att en betydande företagssektor (re)produceras och vidareutvecklas, så att välfärden för de många människorna i samhället befordras.

Ett ytterligare skäl till en viss tveksamhet rörande statligt företagsägandes lämplighet hänger samman med att de (hel)ägda företagen vanligen inte uppfattas tillhöra marknaden för företagskontroll (vare sig av potentiella köpare eller säljare) och därmed försvinner en disciplinerande kraft. M a o: det kan saknas ägar-konkurrens – ett *marknadstryck* – som skulle kunna påverka effektiviteten positivt. Till detta kommer att staten som ägare traditionellt – åtminstone informellt – signalerar till aktörer i och utanför företagen ifråga att konkurs inte är ett sannolikt alternativ (dvs. det är underförstått att skattebetalarna kommer till undsättning). En sådan reducerad konkursrisk skulle kunna sänka det *hierarkiska* effektivitetstrycket. Dock bör tillfogas att en låg eller närmast försumbar konkursrisk även föreligger för vissa stora privata företag t.ex. inom bank- och finanssektorn (jfr de allvarliga finanskriser som hittills uppträtt) och för andra stora 'samhällsviktiga' företag (jfr t.ex. amerikanska statens hantering av General Motors). Detta kan på ett liknande sätt påverka (potentiella) privata ägares och exekutivs tänke- och handlingssätt. En annan komplikation som skulle kunna snedvrída konkurrensen är att statliga företag kan åtnjuta upplåningsfördelar, eftersom risken för långivarna blir mer begränsad än i motsvarande privata företag (staten garanterar).

Det föreligger också ett antal komplikationer vid statligt ägande som inte på samma sätt som de skäl som ovan listats spelar roll för den allmänna lämpligheten av denna ägarform. Dessa komplikationer adresserar staten som en ägare för vilken styrförutsättningarna skiljer sig en del ifrån de villkor som dominerar inom den privata sektorn. Det gäller då först och främst den mer

komplexa hierarki som av närmast konstitutionella skäl uppkommer och att i densamma möts någonstans (eller på flera ställen) två rationaliteter – den politiska och den kommersiella – som kan vara svärförenade (Sjöstrand, 1997). Komplexiteten har sin grund i de många nivåer som föreligger mellan de slutliga ägarna (uppdragsgivarna) medborgarna och företagsledningarna i de ägda företagen (jfr hierarkin medborgare – Riksdag – Regering – Departement/Statsråd – politiskt tillsatta tjänstemän – statligt tillsatta (opolitiska) tjänstemän – [holdingsbolagsstyrelse – holding – bolagsledning] – bolagsstyrelse – bolagsledning; se Figur 1 nedan).

Det är uppenbarligen inte alldeles oproblemiskt för staten som ägare att inhämta och sedan 'översätta' de oräkneliga medborgerliga viljorna – via alla mellanled – till entydiga bolagsstrategier (se också Vickers och Yarrow, 1988). Någon av de hierarkiska nivåerna kan måhända elimineras men det kvarstår ändå en särskild komplexitet i själva antalet nivåer. I privata motsvarigheter är nivåantalet mer begränsat (jfr hierarkin kontrollägare – [holdingbolagsstyrelse – holding – bolagsledning] – bolagsstyrelse – bolagsledning). Det är dock viktigt att notera att även i privatägda noterade företag finns en främmande 'översättande' aktörskategori inplacerad mellan de yttersta ägarna spararna (i Sverige handlar det även i detta fall om de flesta medborgarna) och exekutiven i företagen: tjänstemännen i de privata fondbolagen. Här är relationen till de slutliga ägarna också svagt utvecklad (inget egentligt utbyte förekommer annat än köp-/säljtransaktioner). Den heterogenitet i olika relevanta avseenden som sannolikt finns i den omfattande ägarpopulationen reduceras också i detta fall dramatiskt på mellanhandsnivån, där en konventionell kapitalrationalitet (ofta t o m en kortsiktig sådan utan bivillkor) görs till handlingsgrund. Dock föreligger för dessa fonder en fundamental skillnad i förhållande till de företag där staten utgör mellanhanden, då sparare hos privata kapitalförvaltare kan köpa/sälja sina andelar (även om det finns trögheter i systemet) – den enskilde medborgaren saknar möjlighet att agera på ett motsvarande sätt.

Det är dock som nämnts inte enbart komplexiteten i sig som skapar särskilda svårigheter i den statliga hierarkin. Den grundas dessutom i två olika aktörrationaliteter som kan vara svåra att förena. Någonstans i hierarkin möter en politiskt formad (vanligen idealbaserad) aktörrationalitet en kommersiell (vanligen kapitalrationell) dito, där de förstnämnda aktörerna främst agerar på basis av medborgerligt uttryckta värderingar och via offentliga regel-

system medan de sistnämnda aktörerna betonar ett företags-ekonomiskt tänkande och fokuserar kapitalrelaterade frågor och affärer (Sjöstrand, 1997). Dessutom sker det relativt sällan i Sverige att personer rör sig mellan de båda sektorerna varför få aktörer har en gedigen erfarenhet av att tillämpa bägge rationaliteterna.

Statligt ägande utövas också ofta opersonligt (för medborgarna/ägarna okända personer hanterar deras inbetalade [skatte]medel) i motsats till det privata ägandet som ofta är personligt och synligt inte minst via affärspressen och övriga medias bevakning (som exploderat när nästan alla medborgare blivit aktieägare också i privata företag). Staten tillhör den kategori av ägare som utövar ägandet å andra individers vägnar (uppdrag från medborgarna). Den typen av ägande har även blivit alltmer framträdande i noterade företag i Sverige (jfr det institutionella ägandets dramatiska tillväxt). Denna kategori av ägarföreträdare – mellanhänderna – representerar inte en homogen grupp huvudmän som givits 'samma' uppdrag – här föreligger – åtminstone potentiellt – både hos de slutliga ägarna och deras företrädare betydande skillnader vad gäller ambitioner, riskbenägenhet, tidshorisont, ideal, kompetens, osv. Staten är således i likhet med många andra aktörer en mellanhand men som företagsägare en speciell sådan med ett särskilt medborgaruppdrag: att på bästa sätt hantera en population av (del)ägda företag.

Men även om ett statligt såväl som privat ägande är opersonligt så hanteras det alltid av enskilda individer och därmed av människor med sina specifika ambitioner och rationaliteter. När det gäller politikerns handlande hävdar en del forskare att föreställningen att den aktörskategorin skulle agera principiellt annorlunda än mellanhänder på den privata sektorn (jfr ägarinstitutioner) inte håller för en empirisk prövning (bl.a. Vickers och Yarrow, 1988). Politiker vill visserligen bli omvalda och denna målsättning skulle för den enskilde kunna antas vara överordnad ett företags bästa men samma resonemang har också en viss bäring på människor som sitter i privata företags exekutiva positioner – även de vill ofta sitta kvar. Idealt sett skulle man kunna tänka sig att det säkraste sättet för en politiker att bli omvald vore att personen verkade just för ett effektivt statligt företagsägande – det förutsätter dock att uppdragsgivarna (medborgarna) både är informerade om detta och att de tillmäter just denna insats ett stort värde även i förhållande till andra konkurrerande insatser (problemet med transparensen gäller

även individers förhållande till sina privata fondbolag) (se Vickers och Yarrow, 1989).

Att politiker (ibland explicit som statens ägarföreträdare; ibland på oklara 'mandat') då och då intervenerar direkt i styrprocesserna (dock oklart hur ofta/mycket) ses ibland som ett problem och det hävdas då ofta att dessa ägarinterventioner skulle vara något speciellt för statligt ägda företag. Det empiriska stödet för att detta sker mer sällan i privatägda företag saknas dock. En lång rad prominenta privata företagsägares interventioner har beskrivits i media och nått allmän kännedom så även inom denna sektor förekommer direkta ägarinterventioner i exekutiva förlopp (Marcus Wallenberg Sr och Jan Stenbeck utgör två [bland många] exempel på just detta). En skillnad är dock att i de privata företagen råder det sällan oklarhet om i vilken egenskap någon intervenerar (t.ex. som huvudägare). I de statliga företagen föreligger också en principiell komplikation i relationen mellan politikernivån (ägarna) och de anställda tjänstemännen (exekutiven) i det att de förra oftare byts ut vilket ger de senare en informations- och kunskapsfördel. För de privata storföretagen förhåller det sig istället ofta tvärtom: exekutiven byts oftare än huvudägarna.

När det gäller förhållandet mellan den politiska nivån (ägar-nivån) och verksamhetsnivån (exekutivnivån) finns det ibland ett intresse bland politiska aktörer (förtroendevalda såväl som tjänstemän) att erövra vissa positioner för den egna kretsen (t.ex. i styrelser; se t.ex. Shleifer och Vishny, 1994). Detta att 'placera ut' ägarföreträdare ute i verksamheten (på exekutivnivåerna) förekommer dock även inom den privata sektorn (ett exempel är Bonniers). Det som då blir viktigt är att ägaraktören förstår vilken roll (ofta inte en ägarroll utan en exekutivroll) han/hon har i det sammanhanget så att inte ägandet kommer att utövas 'kakafoniskt'.

Det är även viktigt att notera att staten (oftast?) verkar på områden där en mer sammansatt målbild föreligger. I dessa sammanhang talas det då ofta något oegentligt om att statens målbild är otydlig men det handlar helt enkelt om att verksamheter också kan ha andra än kapitalbaserade mål som då kan vara svårare att sätta siffror på eller sammanväga till något endimensionellt helt (se Westerlund och Sjöstrand, 1979). Ett annat sätt att formulera statens ofta lite annorlunda ambitioner med sitt ägande är att peka på att en del statliga företag, liksom de flesta andra organisationer som i betydande utsträckning är anslags- och donationsdrivna, vill säkerställa viss verksamhet för att dessa aktiviteter förväntas

tillfredsställa ett behov för en viss population av medborgare (nutida som framtida). I dessa fall får det medborgerliga ägaruppdraget – manifesterat via det engagerade statliga kapitalet – ofta en långsiktig användning. För dessa företag är ofta själva verksamheterna absoluta nödvändigheter och samtidigt både besvärliga att rationalisera och svåra att finansiera via verksamheterna som sådana och det även på lång sikt. Kopplingen mellan det finansiella och det operativa flödet blir här tydlig (se Östman, 2009, och figur 2 i nästa avsnitt).

För andra statliga organisationer – de som har en betydande del av sina intäkter via kommersiella marknadstransaktioner – är den yttersta avsikten inte att bedriva en verksamhet för specifika nyttjare – kopplingen mellan det vertikala och horisontella flödet begränsas därför till utbytet av kapitalet. Detta betyder att staten kan flytta detta kapital till de verksamheter som förväntas ge bäst avkastning (se Östman, 2009). Till allt detta kan fogas att det ofta samtidigt finns en underskattning av sammansattheten i den faktiska målbilden i privatägda företag – där idealiseras ofta målbilden i kapitalrationella termer trots att många kontrollägare samtidigt gynnar sina speciella ideal eller intressen (jfr bland mycket annat många sponsringsaktiviteter).

Till sist: staten har också en viss särställning genom att särskilda krav på transparens kan föreligga bl.a. eftersom de många yttersta ägarna – medborgarna – har ett intresse av att kunna kontrollera att verksamheterna drivs på acceptabla sätt (jfr diskussionen om staten som förebild och att särskilda etiska riktlinjer för de statsägda företagen formulerats). Det kan då finnas behov av att synliggöra detta för allmänheten och framför allt kan en höggradig transparens vara viktig för att förebygga medborgerliga misstankar om korruption. Även bland den privata sektorns företag finns dock starka krav på öppenhet. Det gäller då främst de noterade företagen. För de stora onoterade företagen inklusive riskkapitalbolagen är dock transparensen mer begränsad.

Ovanstående framställning skulle kunna summeras på följande sätt:

[i] Staten beslutar om de lagar och regleringar som normerar villkoren för företagsamheten i landet. Staten är således regelsättare, regeltolkare, regelförändrare, övervakare och rättskipare, vilket medför att staten som företagsägare har en särskild och delikat uppgift inte minst när det gäller styrningen av de ägda

företagens konkurrensbeteende på de olika marknaderna (jfr OECDs teser, 2005).

[ii] Staten ska verka för att det finns en betydande företagssektor i landet över tiden vilket påverkar både det statliga ägandet som sådant och köp-/säljtransaktioner av statligt ägda företag. Jämför ett samhälles behov av företagsamhet och arbetstillfällen (och en skattebas) för (re)produktionen av välfärden för de många människorna i samhället.

[iii] Staten har ett särskilt ansvar för att vissa särskilt samhällsviktiga funktioner fungerar och dessutom för att förverkliga olika medborgaruppdrag.

[iv] En stat är (vanligen) en relativt bestående konstruktion som rymmer möjligheten till långa perspektiv bl.a. i rollen som företagsägare (även om statens företrädare varierar över tiden).

[v] Statens företag kan genom huvudmannens storlek ha en fördel när det gäller vilka risker som kan tas och beträffande kostnaderna för lånekapital (även om finansieringen ska ske på ”kapitalmarknadens villkor”; jfr OECDs teser, 2005).

[vi] Staten som företagsägare förväntas fungera som förebild på områden som medborgarna angett vara viktiga (t.ex. ta miljömässigt och socialt ansvar, verka för jämställdhet och mångfald, motverka diskriminering samt ge rimliga ersättningar till ledande befattningshavare).

[vii] Det statliga företagsägandet är förenat med särskilda komplikationer (bl.a. hög hierarkisk komplexitet, svårförenliga rationaliteter, sammansatta uppdrag, m m) både när det gäller organiseringen av helheten (superkonglomeratet) och utformningen av styrprocesserna.

[viii] Staten verkar i sammanhang där intäkterna kan ha olika källor. Det kan handla om alltifrån ett renodlat hierarkiskt grundat anslagsflöde till ett renodlat marknadsbaserat kommersiellt dito. Många statligt ägda företag rymmer dock hyggligt påtagliga flöden från bägge dessa källor. En näraliggande distinktion rör om de företag som är kommersiellt marknadskopplade verkar på fungerande konkurrensmarknader eller i mer oligopol- eller monopolliknande miljöer.

[ix] Den statliga ägarstyrningen – som ytterst ska representera medborgarintresset – rymmer ett särskilt krav på transparens och deltagande från olika led i ägarhierarkin.

Begreppet 'staten' rymmer olika uppdrag/uppdragsgivare

I föregående avsnitt beskrevs och analyserades olika argument kring om en stat kan äga företag och om ett sådant förhållande kan leda till komplikationer av något slag. I det följande tas det statliga ägandet för givet och istället fokuseras på den variation som föreligger när det gäller orsakerna till och motiven bakom statligt ägande. Sådana olikheter har historiskt haft en avgörande betydelse för hur det statliga företagsägandet organiserats och utövats.

Statligt företagsägande har bl.a. motiverats med att det för vissa slags verksamheter föreligger s.k. 'naturliga monopol' i stället för väl fungerande marknadsförhållanden. Naturliga monopol motsvarar en marknadssituation som endast innehåller en producent och uppkommer i branscher med höga inträdeströsklar (t.ex. stora kapitalkrav) där stordriftsfördelar medför att det är samhälls-ekonomiskt mest effektivt med en monopolist (en statlig sådan ger då medborgerlig kontroll både över verksamheten och fördelningen av vinsterna). Ibland har etablerandet av ett statligt monopol också skett för att förhindra en förväntad framväxt av ett privat monopol.

Historiskt har naturliga monopol främst funnits på infrastrukturområdet (vägar, järnvägsspår, flygfält, vattenvägar, rör [för gas, vatten och avlopp], post, kablage [el-, telefoni, TV, m m], m m). Dock har forskningsrön och den därmed sammanhängande tekniska utvecklingen med tiden förändrat denna bild (jfr t.ex. fälten telefoni och TV-distribution). Naturliga monopol kan således erodera och därför är en kontinuerlig omprövning av statens engagemang på denna grund på sin plats. I en del fall har staten med tiden ersatt monopolmodellen med direktiv, regleringar och särskild tillsyn. Det kan noteras att en del av de mest 'självlara' naturliga monopolen initialt inte fungerat som statliga sådana. Exempelvis telefoni och järnvägar växte fram som kombinationer av privata och statliga intressen (bl.a. pga. kapitalkraven/den höga risknivån). (Finansiella) kriser drev dock en del av dessa privata verksamheter in i det statliga monopolets form ("räddningsaktioner"). Statens engagemang har m a o ibland grundats i marknadsmisslyckanden (den privata sektorns har fallerat) (se Gratzner et al, 2010).

Ett annat motiv till statligt företagande har varit förekomsten av s.k. externa effekter. Med detta uttryck avses en positiv eller negativ effekt från en handling (ett utbyte) som påverkar nyttan för en icke direkt involverad aktör ('tredje man'). De forskningsrön som görs fritt tillgängliga via akademiska kanaler (t.ex. konfe-

renser och publikationer) exemplifierar dessa externaliteters positiva sida medan t.ex. företags utsläpp av föroreningar representerar den negativa sidan. Det förstnämnda förhållandet indikerar att privata företag saknar företagsekonomiska incitament att bedriva sådan grundläggande forskning som inte självklart inom överskådlig tid kan omsättas i egna kommersiella fördelar (därför är universitet vanligen statliga eller donationsfinansierade). Det senare förhållandet följer av att privata företag saknar ekonomiska incitament att begränsa sitt spridande av gifter i naturen när skadorna primärt drabbar andra aktörer och intressen samtidigt som den egna konkurrenskraften på marknaden stärks (åtminstone så länge skadeverkningarna inte är uppmärksammade).

Förekomsten av externaliteter representerar således ett slags misslyckanden för marknaden som styr- och organiseringsform – den klarar inte av att generera en samhällsekonomiskt optimal resursanvändning. Ett sätt att komma till rätta med detta är då genom att etablera statliga monopolföretag på vissa områden där då dessa (negativa) externaliteter hanteras (staten säkerställer ett flöde av grundforskning tillgängligt för alla; ett statligt företag säkerställer rena utsläpp). Det finns dock alternativa sätt att lösa detta problem främst då genom lagstiftning och/eller metoder för att internalisera dessa kostnader i företagen (t.ex. via avgifter, skatter, anslag eller subventioner). Det kan dock vara förenat med stora svårigheter att identifiera och kvantifiera externa effekter men liksom för frågan vad som konstituerar naturliga monopol sker en kunskapsutveckling som möjliggör att det som förut 'krävde' ett statligt företagande senare kan hanteras via åtgärder som istället positivt påverkar en privat konkurrensmarknads funktionssätt (se t.ex. Jordahl, 2009, och Gratzner et al, 2010). Staten kan även i företagandets form engagera sig i att skapa för nationen gynnsamma effekter – sådana som gäller såväl medborgare som alla slags organisationer – och där statsapparaten representerar en redan färdig apparat för att tillvarata ett sådant allmänt intresse.

Motiven till etablerandet av statligt ägda företag är dock fler än de som aktualiseras via förekomsten av naturliga monopol och externa effekter. En statsmakt har också ofta många *specifika medborgerliga uppdrag* som tillkommit i de demokratiska processerna över åren vid olika tidpunkter och vars beständighet kan variera. Det handlar då vanligen om 'samhällsviktiga funktioner' som det anses olämpligt eller alltför osäkert att överlämna till företag på den privata marknaden att säkerställa. Det kan då gälla

produktion och tjänster som är knutna till den nationella säkerheten i relativt bred bemärkelse, dvs. inte exklusivt knutna enbart till rikets försvar eller medborgarnas allmänna säkerhet. Det kan exempelvis handla om att säkra att grundläggande infrastrukturer fungerar så att samhälleliga kriser/kollapser undviks (jfr områden som elproduktion och eldistribution; fungerande system för vatten och avlopp, betalningar, kommunikation [datatrafik], m m). Även de medborgerliga uppdrag som gäller folkhälsa och folkligt skydd som bedrivs i det statliga företagandets form kan ses som ett samhälles skyddsanordningar emot en tänkbar samhällsfarlig utveckling (t.ex. förhindra ett utbrett improduktivt drogberoende).

Medborgarna ger även regelmässigt staten i uppgift att säkerställa omfördelningar (jfr beskattning) – något som ibland även kan ta sig det statliga företagandets form. Det kan exempelvis gälla ett ekonomiskt och organisatoriskt stöd till människor med funktionshinder genom att möjliggöra anställningar i ett statligt företag för (en del av dem) så att de kan delta i välfärdsbyggandet också som producenter. Det kan också handla om att inte enbart försöka säkerställa att ”alla ska med” i detta samhällsbygge utan också om ”att hela Sverige ska leva”, dvs. att vissa regionala omfördelningar av resurser genomförs i det statliga företagandets form.

De medborgerliga uppdragen kan också gälla att säkerställa att gemensamma naturresurser (t.ex. rekreationsområden, urskogar, vattentäkter, fauna och flora) inte förstörs/exploateras liksom att säkerställa (re)produktionen av ett kulturarv till gagn för kommande generationer. Principiellt gäller de senare exemplen att staten i företagandets form också företräder en del av de ‘frånvarandes’ – dvs. de avlidnas och oföddas – intressen. Det handlar också att en del samhälleliga uppgifter har en så lång tidshorisont och därmed är förenade med så stort risktagande att det privata entreprenörskapet och kapitalet tvekar att engagera sig. Statens unika riskkapacitet genom sin storlek och beskattningsrätt möjliggör sådana satsningar och de sker inte sällan då i företagsformen och också ofta som ett led i ett slags näringspolitik. Motiven bakom dessa satsningar kan vara medborgaruppdrag men är också (samtidigt) uttryck för att staten i sina kalkyler också kan beakta möjliga/förväntade positiva externa effekter. Av liknande skäl kan även vissa företag genom sin blotta storlek och/eller typ av verksamhet bedömas vara samhällsviktiga (de genererar betydande positiva externa effekter i form av nyföretagande/kunskapsutveckling/sysselsättning m m) något som också tydligt visat sig i

samband med de svåra finansiella kriser som utspelats de två senaste årtiondena. Därvid har även i de mest marknadsliberala ekonomierna i världen (del)förstatliganden av stora företag genomförts, ofta dock tänkta som ”överbrygningsåtgärder” med en förväntad återprivatisering på sikt (de övertagna företagen anses således – åtminstone potentiellt – bära fungerande värdeskapande strukturer).

Till allt ovanstående måste också fogas att staten ibland också får företag ‘i knäet’ vars existens i denna ägarform är svårt att motivera vare sig som medborgaruppdrag eller på ekonomisk-teoretiska grunder. Det kan t o m förekomma att staten följer en tidsanda (ett mode) och bildar företag på områden där man tidigare verkat i andra former. Ett exempel utgörs av den ’bolagiseringsvåg’ som sköljde över Sverige med början på 1980-talet (efter storföretagens s.k. divisionalisering) och som också påverkade den statliga sektorn med bl.a. uppdelningen av Statens Järnvägar i ett stort antal helägda men ‘autonoma’ bolag och urskiljandet av (de flesta) statliga fastigheterna från respektive verksamheter och sammanförandet av dem i olika helägda bolag.

Är ett statligt ägande av företag ‘effektivt’?

Inledningsvis är det viktigt att framhålla att en stor mängd av de studier som gjorts rörande det statliga företagsägandets relativa effektivitet har konfronterats med betydande metodologiska problem vilket gör att forskningsläget på området är allmänt bräckligt och inte sällan tippas ideologiska positioner slutsatserna i viss riktning. Det är mycket svårt att konstruera företagspopulationer med jämförbara statligt och privat ägda företag och svårt att isolera ägandeffekter ifrån andra effekter och olikheter som är rotade i länders kulturer, institutioner och aktörsrationaliteter. Inte sällan verkar statliga företag också ofta i kontext där även andra former för statligt agerande förekommer parallellt med ägandet, vilket försvårar en jämförande analys. Dessutom verkar statliga företag ibland på områden där privata företag misslyckats.

Det är också viktigt att notera att det privata ägande som det statliga ägandet jämförs med oftast främst gäller sådana privatägda företag där det föreligger ett kontroll- och/eller direkt ägande – inte med de privata företag (institutioner) som agerar som mellanhänder mellan investerarna och de delägda företagen (olika fond-

förvaltande bolag). Det är m a o betydelsefullt att hålla i minnet att statens ägaraktörer tillhör den mycket stora kategori ägarföreträdare som hanterar *andra* människors medel. En del av de skillnader som framkommer kan således mer hänföra sig till detta förhållande än till det statliga ägandet som sådant. Jämförbarheten försvåras också om de statliga företagen (på samma marknader) verkar under andra restriktioner och/eller med annorlunda målbilder än de privata motsvarigheterna. Det kan då handla om situationer där värden utöver de mer strikt företagsekonomiska ska säkerställas via det statliga ägerandet. Slutsatserna rörande de olika ägarformernas relativa (företags)ekonomiska effektivitet blir under sådana omständigheter mindre informativa och därmed begränsat meningsfulla (jfr Kole och Mulherin, 1997).

Till allt detta kommer det klassiska mätproblemet som rör hur ett företags effektivitet ska mätas (tidshorisont, sätt att periodisera, val av vinstmått, osv), vilket ytterligare försvårar jämförbarheten. När det gäller statligt ägda företag tillkommer också komplikationen att de ofta har mer sammansatta målbilder och långa horisonter, dvs. inte enbart strävar efter ekonomisk värdetillväxt och avkastning. Besvarandet av frågan i detta avsnitts rubrik underlättas inte heller av att jämförelser av produktiviteten och/eller effektiviteten mellan statliga och privata företag på liknande verksamhetsfält av rena antalsskäl kräver populationer som omfattar flera länders företag och då tillkommer problem med de skiftande kvaliteterna och innehållen i de data som finns tillgängliga. Kunskapsläget är också bräckligt inte minst därför att denna viktiga fråga om det statliga ägandets kvaliteter ägnats relativt lite vetenskaplig uppmärksamhet – mängden av välgjorda verkligt stora empiriska studier (både omfattande fallstudier och stora populationskomparationer) är begränsad. Framför allt saknas de longitudinella ansatserna som även skulle möjliggöra en diskussion om lönsamhetsskillnader på kort- respektive lång sikt.

När det gäller ideologiernas inflytande på frågan om det statliga företagandets relativa effektivitet så har under de senaste årtiondena föreställningen om att statligt styrda företag skulle vara mer ineffektiva än privat ägda motsvarigheter dominerat. En del forskare hänför detta till det marknadsliberala tänkandets starka dominans under denna period med dess allmänt kritiska hållning till statliga hierarkier och regleringar. Ideologiers möjligheter att driva förändringar i specifika riktningar påverkas i viss utsträckning av kunskapsläget på det aktuella fältet. När det gäller stats- vs

privatägande av företag är utrymmet för en värderingsbaserad argumentation relativt stort eftersom den vetenskapligt framtagna kunskapen på detta område både är relativt begränsad och därtill också osäker (jfr bl.a. de metodproblem som beskrevs ovan). Det är dessutom inte sällan så att vid brist på empiri så idealiseras de privata företagens rationaliteter och handlingssätt medan motsatsen ibland gäller för de offentligt ägda företagen (se vidare Pagoulatos, 2005).

I princip finns det två slags studier som på sikt kan ge kunskap om statligt företagsägande är mer/likamindre effektivt i olika bemärkelser än motsvarande privat (enskilt som publikt) dito. Den ena huvudvägen bygger på en komparation av matchade populationer där vissa fundamentala faktorer hålls under kontroll. Som framgick inledningsvis i detta avsnitt är en sådan ansats förenad med mycket stora metodologiska svårigheter. Här kan man dock även tänka sig omfattande fallstudier som kompletterande underlag. Den andra huvudvägen bygger på att många statliga företag på senare årtionden privatiserats både i Östeuropa och på många andra håll. När det gäller studierna av de förstnämnda förändringarna, dvs. av de som skett i de forna öststaterna, så hävdas dock ofta att slutsatserna där kan vara mycket svåra att överföra till västeuropeiska (dvs. bl.a. svenska) förhållanden. Privatiseringen sker nämligen samtidigt som staterna ifråga radikalt byter ekonomiskt system från ett plan- och Sovjetdominerat sådant till ett marknadsbaserat av Västeuropeisk typ och detta närmast omöjliggör jämförelser på ägarstyrningsområdet (se t.ex. Galal et al, 1994, och Brown et al, 2006).

När det gäller privatiseringsstudier så gynnades dessa bl.a. av att den superstatliga EU-organisationen skapade ett tryck på nationerna att de skulle anstränga sig att avreglera en del verksamheter (eliminera statliga inlåsnings) och därmed bidra till en större (kapital)marknadsutsatt sektor i Europa (eg. EU) med mer av konkurrens, möjligheter till strukturgrepp (privata aktörer är ofta tveksamma till att samäga med stater) och nyttjande av skallekonomi (vilket förväntades effektivisera många verksamheter och göra Europas företag starkare främst versus Sydostasien och USA). För att stödja denna breddning av fältet för privata företag ersatte EU termen "public services" med uttrycket "services of general interest" (se Pagoulatos, 2005).

I det följande beskrivs och diskuteras mycket översiktligt några av de internationella och nationella forskningsinsatser som gjorts

de senaste två årtiondena – både sådana som försökt den klassiska komparativa vägen och de som följt företag som privatiseras. De internationella studier som finns sedan 1990-talet indikerar *sammantagna* att det är mer sannolikt att statligt ägda och styrda företag är något mindre effektiva i (företags)ekonomisk bemärkelse än motsatsen (t.ex. Boardman och Vining, 1989; Boycko et al, 1993; Domberger och Pigott, 1994; Ehrlich et al, 1994, Oum och Yu, 1994; Boycko et al, 1996; Wong, 2004; m fl). De svenska studier som gjordes med början på 1990-talet kom till liknande slutsatser. En del av forskningsresultaterna gällde analyser av stora dataserier från många företag från flera länder och innehöll även försök att kontrollera för vissa kontextuella förhållanden (t.ex. styrelsesammansättningar och hur exekutiven kompenserades). Megginsong et al (1994), t ex, redovisade en studie av ett större antal företag i flera olika länder som privatiserades och kom till slutsatsen att produktiviteten förbättrades när ägandet förändrades och detta oavsett marknadsstrukturerna. Ett annat exempel utgör Ehrlich et als (1994) studie av flygbolag som indikerade att när staten var hel- eller majoritetsägare så var produktivitetsutvecklingen sämre än för de privatägda bolagen och detta oavsett eventuella skaleffekter och vilka konkurrensförhållanden som rådde (se även ESO, 1998).

När det gäller studier av privatiseringsförlopp så kan konstateras att dessa ägarskiften inledningsvis drivits på ideologiska grunder – det vetenskapliga underlaget var då alltför begränsat för att fungera som ett robust stöd för förändringarna (se Bocherling et al, 1982). Det var först från och med 1990-talet som en mer betydande forskning växte fram som adresserade frågan om privatiseringarnas effekter på företagets effektivitet (ibland produktivitet) (se t.ex. Boardman och Vining, 1989; Megginsong 1994; La Porta och Lopez-de-Silanes 1999 [Mexiko]; D'Souza och Megginsong, 1999; Megginsong och Netter 2001; Shirley och Walsh, 2001; Sheshinski och Lopez-Calva 2003; Boardman et al, 2003 [Kanada]; D'Souza et al 2005; González-Páramo och Hernández De Cos, 2005 [Spanien]; Pagoulatos 2005 [Grekland]; Okten och Arin, 2006 [Turkiet]; García och Ansón 2007 [Spanien] och Borttolotti och Milella 2008; se också Parker och Saal, 2003; och Jordahl, 2009).

En slutsats som förefaller kunna dras ifrån dessa och en del andra privatiseringsstudier är att på fungerande konkurrensmarknader har de privatägda företagen blivit mer lönsamma i (företags)ekonomisk bemärkelse än de statligt ägda företagen (privatiseringen gynnade denna form av effektivitet). På mer ofullkomligt

fungerande marknader som oligopol- och monopoldito är bilden dock mer oklar. I en del studier av privatiseringar har produktivetsbedömningar gjorts för att komma runt en del av problemet med att mäta och jämföra företags- och samhällsekonomiska effektivitetsförändringar. Även i de flesta av dessa studier dras slutsatsen att det vanligen (men inte alltid) skett vissa förbättringar efter att privatiseringar genomförts. En tvekan finns hos bl.a. Martin och Parker (1997, UK), Saal och Parker (2001, England och Wales) samt Farinos et al (2007; ingen förbättring; Spanien) (se också Jordahl, 2009). Intressant är också att en del studier (Parker och Wu [British Steel] 1998; Dewenter och Malatesta 2001 [många länder]; Alexandre och Charreaux 2004 [Frankrike]) indikerar att när beslut väl tagits om privatisering försvinner de mesta av skillnaden i lönsamhet mellan de statliga och privata företagen. Detta skulle kunna indikera att den (statliga) hierarkiska styrningens effektivitet förbättrades redan av vetskapen om att en marknadskonkurrens väntade runt hörnet (se även Jordahl, 2008 och 2009).

Bl.a. Caves and Christensen (1980) och Galal et al (1994) tillhör de forskare som uttrycker skepsis rörande slutsatserna att det statliga ägandet som sådant skulle vara problemet. De hävdar att det framför allt är bristen på konkurrens på avsättningsmarknaderna (många statsägda företag verkar i monopol[liknande] miljöer) som kommer till uttryck i den lägre företagsekonomiska ekonomiska effektiviteten. De pekar också på att skillnader i målbilderna mellan statliga (inte enbart vinst) respektive privata företag (vinst) också utgör en viktig förklaring till företagsökonomiska effektivitetsskillnader.

I Sverige studeras sedan 2008 1900-talets privatiseringar av ett team ekonomiska historiker och även om dessa forskare ännu inte har slutrapporterat sitt arbete så framkommer i delrapporter att vare sig förstatligandena eller privatiseringarna förefaller primärt ha drivits på ideologiska grunder (se Gratzter et al, 2010). Forskarna hävdar att förloppen i hög grad bestämts av de institutionella sammanhangen (som t.ex. lagstiftning och konkurrensförhållanden). Som drivkrafter bakom förstatliganden eller statlig aktivitet pekar de främst på mer ekonomiskt-teoretiskt orienterade företeelser som existensen av naturliga monopol, externa effekter, infrastrukturbehov, samhällsviktiga arrangemang och ekonomiska kriser.

Ovanstående redogörelse indikerar att man bör vara försiktig med att dra slutsatser inte minst om de svenska statsägda företagens kvaliteter vs de privata när det gäller effektivitet i olika bemärkelser. De har, liksom andra länders statliga företag, utvecklats i ett specifikt kulturellt och institutionellt sammanhang och underlaget för hur den svenska statens ägande av företag fungerat är ännu så länge relativt bräckliga. Som framgått ovan finns det dock flera faktorer som sammantagna pekar på att vår tidigare redovisade försiktiga slutsats, att staten som företagsägare förefaller vara något mindre 'effektiv' i den klassiska företags-ekonomiska meningen än privat ägda motsvarigheter, skulle kunna drivas – om än med stor försiktighet och med många reservationer. Det är som forskningsläget ser ut åtminstone svårare att driva den motsatta tesen.

Statligt ägande av företag: något om juridiken

När det gäller styrning av företag så spelar valet av legal form för verksamheten en stor roll. Konstruktionen 'företag' har tio legala framträdelseformer i Sverige varav några är former med europeisk hemvist. Företagsformerna skiljer sig åt främst med avseende på kapitalinsats, antal ägare och hur ansvaret fördelas. I detta arbete som adresserar statligt företagsäggande fokuseras på formen aktiebolaget men i några fall blir också andra former aktuella. De övriga nio legala företagsformerna är handelsbolag, kommanditbolag, ekonomisk förening, ideell förening, enskild näringsidkare, stiftelse, Europabolag, Europeisk ekonomisk intressegruppering och filial. Några av dessa betraktas dock ibland inte som former för företagande (stiftelse, enskild näringsidkare och ideell förening). På det statliga området tillkommer också kopplingen till offentliga konstruktioner som myndighetsformen.

Myndigheter är bildade för att sköta uppgifter som det ankommer på staten att ombesörja. Dessa organ utövar offentlig makt och sammantagna svarar de för en väsentlig del av den löpande verksamheten inom statsförvaltningen. Det är ett offentligt organ som inte är en beslutande politisk församling och dess verksamhet drivs inte i aktiebolagets form (inte ens i de fall staten styr enheten). Staten kan dock verka via formen aktiebolag som då kan lyda under ett eller flera departement. Trots detta lyder också de statligt ägda företagen primärt under aktiebolagslagen (allmänt

under samma lagar som privata bolag med vissa smärre undantag) och kan således formellt inte styras på andra sätt 'direkt' av vare sig Riksdag/Regering eller av (ett eller flera) departement (dvs. ägarmakten utövas på bolagsstämmorna). Dock kan särskild sektorlagstiftning komma ifråga för en del av innehaven.

Verksamheter som staten äger kan också vara organiserade som koncerner. Koncern är en associationsrättslig term för benämningen på en gruppering av juridiskt självständiga företag (dotterbolag) där ett gemensamt moderbolag genom majoritetsägande eller på annat sätt (potentiellt) utövar ett "bestämmande inflytande" över hela företagsgruppen. I en allmän, associationsrättslig mening kan ett moderbolag eller moderföretaget i en 'koncern' utgöras av ett aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, stiftelse eller ekonomisk eller ideell förening. I aktiebolagsrättslig mening måste emellertid koncernens moderbolag vara ett svenskt aktiebolag för att koncernen ska definieras som sådan (se Nerep och Samuelsson, 2009). Ibland används begreppet holdingbolag i stället för begreppet moderbolag i en koncern. Det förstnämnda uttrycket refererar då vanligen till en situation där moderbolagets främsta tillgång är aktierna i dotterbolaget, där ägandet i dotterbolaget är ett hundra procent eller i vart fall nära ett sådant kontrollerande ägande samt där holdingbolaget tilldelats en mer 'ägarlik' ställning och främst agerar i dotterbolagens finansiella flöden och/eller förvaltar deras aktier. Koncernbegreppet brukar istället främst användas när moderbolaget även – och kanske främst – påverkar de *operativa* flödena i dotterbolagen. Rent formellt föreligger dock ingen skillnad emellan en koncern och ett holdingbolag.

Styrningen av bolagen i en koncern sker vanligen centralt genom styrelsen i moderbolaget eller holdingbolaget som i kraft av att företräda aktieägaren (moderbolaget) i dotterbolagen agerar både som bolagsstämma och koncernens ledning. Härigenom kan en koncern styras direkt av styrelsen i moderbolaget genom instruktioner till ledningarna i dotterbolagen. När ett aktiebolag har en enda ägare (som t.ex. vid ett statligt heläggande) har denne rätt till full insyn i bolaget, dvs. bolagets ledning har en skyldighet att informera om allt som rör företaget och dess verksamhet. Ägaren kan vidare utöva full kontroll av bolaget, dess ledning och verksamhet genom föreskrifter i bolagsordningen samt via beslut, direktiv och instruktioner givna på bolagsstämman eller förmedlade via moderbolagets styrelse.

De viktigaste formella styrmedlen som staten som bolagsägare således förfogar över är bolagsordningen där de långsiktiga villkoren och ramarna för bolagets verksamhet anges, ägardirektiv/-ägaranvisningar (olika bindande policydokument [beslutade på en bolagsstämma] som kan vara mer eller mindre tidsbundna) och styrelsetillsättningar. Viktig är också den kapitalstruktur som respektive företag utrustas med. Den viktigaste formella arenan för ägarstyrningen är som nämnts bolagsstämman. En annan viktig arena för ägarstyrning är valberedningen som föreslår en bolagsstämma med vilka personer ett bolags styrelse bör besättas.

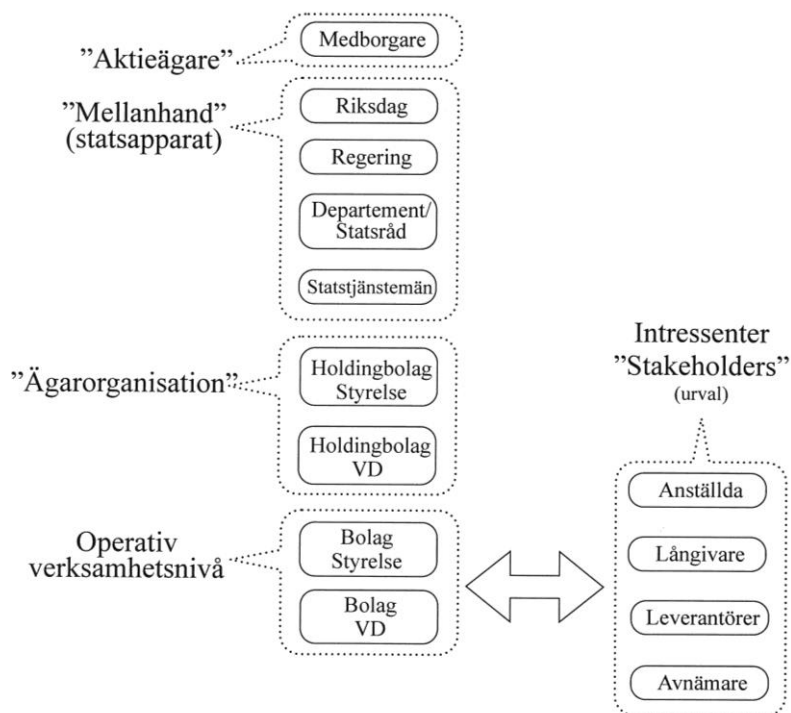
Staten (liksom andra aktörer) har även möjlighet att låsa in ett visst kapital i en stiftelse för ett 'evigt' ändamål. Den styrelse som utses blir bunden av ändamålsparagrafen (stiftarens viktigaste styrmedel) men fri att agera inom dess ramar. I en stiftelsestyrelse är enbart styrelsemedlemmarna aktörer så vare sig stiftare, ägare, kunder eller väljare har några formella rättigheter att på något slags "stakeholder"-grunder involveras i beslutsprocesserna. För staten kan det vara ett problem att stiftelseformen lyfter ut ett kapital för ett visst ändamål på evig tid vilket innebär att det undandras ifrån fortsatta demokratiskt grundade överväganden och den allmänna utveckling som sker i ett samhälle. Detta skulle möjligen kunna hanteras om det t.ex. statuerades i stiftelseurkunden att endast aktiva Riksdagsmän får befolka de statliga stiftelsernas styrelser. Särskilt när det gäller kommersiella aktiviteter med dess inbyggda dynamik kan ett stiftelsebaserat arrangemang bli problematiskt och detta oavsett huvudman.

En generell företagsmodell

Efter ovanstående genomgång av de centrala begreppen företag, ägande, företagsägande, företagsstyrning, (statlig) ägarstyrning och kunskapsläget på främst de bägge sistnämnda områdena presenteras här en teoretisk modell för företaget på plattformen "theory of the corporation" (se detta arbetes inledning) – i detta fall baserad på aktiebolaget – som kommer att användas för att analysera hur svenska statens styrning av sina hel- eller delägda företag skulle kunna organiseras. Nedanstående figur illustrerar hur den formella ägarstyrningen formellt utövas i ett sådant bolag, dvs. vilka arenor som är aktuella och deras inbördes förhållanden. Där framgår också att andra aktörskategorier än ägarna deltar i denna styrprocess. Det

som däremot inte framkommer i figuren är företagsstyrningens institutionella sida, dvs. de lagar, regleringar, koder, sedvanor och andra normer som spelar en avgörande roll för hur de olika aktörskategorierna agerar.

Figur 1 Den vertikala statliga ägarstyrningen (typfallet helägt bolag)



I ovanstående figur har den klassiska bilden av ägarstyrning komplicerats genom att staten med dess interna hierarki satts in som intermediär mellan de slutliga ägarna (här: medborgarna) och de verksamhetsdrivande företagens exekutiv. Staten som företagsägare representeras då i figuren såväl av Riksdag, Regering, Departement/Statsråd och departementstjänstemän som av en ställföreträdande ägargrupperings exekutiv – ett holdingbolags styrelse och VD. Den yttersta makten utövas således av medborgarna i den demokratiska processen. Här är mellanhandsfunktionen principiellt något annorlunda än för de privata institu-

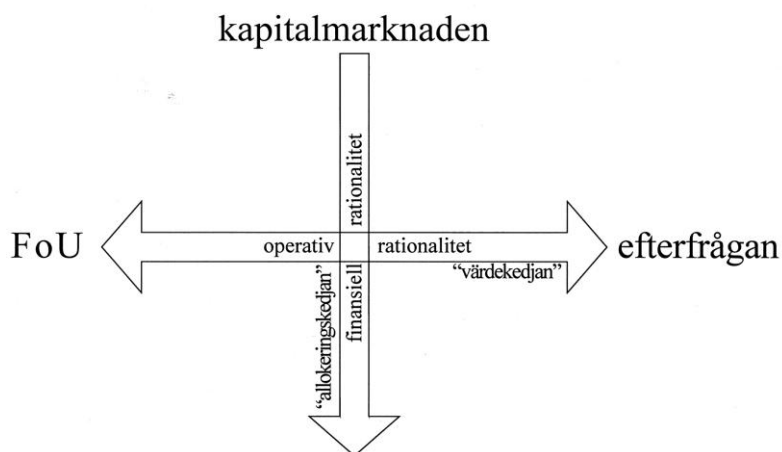
tioner (fonder) som förvaltar kapital. För de senare manifesterar mellanhanden/institutionen sällan utfallet av en organisering av aktieägare/aktieägandet. Den representerar snarare en enhet som attraherat ett kapital utan att kopplingar till de (senare) delägda företagen gjorts. I fallet med staten som mellanhand 'attraheras' riskkapitalet istället via en beskattning av medborgarna.

Ägarbilden skapar de grundläggande förutsättningarna för hur styrningen utövas liksom de aktuella verksamheterna som sådana. Ägandet kan vara mer spritt och kopplat till en kapitalmarknad eller föreligga i form av ett koncentrerat enskilt/statligt ägande (jfr kontrolläggande och heläggande) och vilken fördelning och typ som föreligger i det enskilda fallet är betydelsefullt. Den viktigaste formella styraren i ett aktiebolag är bolagsstämman – ägarens/ägarnas forum för det formella beslutsfattandet i viktiga frågor. Ibland – när det endast finns en enda aktieägare (t.ex. staten) – så blir stämmorna i huvudsak formella tillställningar som säkerställer att lagstiftarens krav uppfylls. De exekutiva organen är två: styrelsen och VD där det förstnämnda då är en arena som befolkas av de aktörer som ägarna utsett på stämmorna (ofta) på förslag från i särskild ordning tillsatta valberedningar. VD tillsätts i sin tur av styrelsen. Bägge de exekutiva krafterna står i en förtroendeställning till ägarna och är ansvariga inför dessa och har en laglig skyldighet att förvalta det uppdrag/kapital som anförtrotts dem.

Nedanstående modell (se figur 2) utgör en viktig beståndsdel – ett slags ryggrad – i den moderna företagsteorin. Modellen är hämtad ifrån Sjöstrand (2005) och Kallifatides et al (2010) men har sin rot i Östman (1993) och i den särskiljs de två kritiska flödena i bolagen som också fungerar som arenor för olika aktörers styrambitioner, nämligen det *finansiella* flödet (gestaltad vertikalt i figuren) och det *operativa* flödet (gestaltad horisontellt i figuren). Det förstnämnda flödet benämns också 'allokeringskedjan' och det senare 'värdekedjan' – benämningar som ytterligare illustrerar respektive flödes innehåll. I detta sammanhang kan det vara på sin plats att tydliggöra att de två axlarna även differentierar de sätt på vilka finansieringen av en verksamhet sker. Via det operativa flödet tillförs företag finansiella resurser främst via avsättningskopplade vederlag (intäkter från t.ex. försäljning eller avgifter) som sedan allokeras via det finansiella flödets hierarki, medan anslag och motsvarande typer av kapital istället vanligen direkt tillförs (tilldelas) det vertikala flödet (se vidare Östman, 2009).

En aktör som utövar ägarstyrning i ett företag måste överväga hur och var påverkan ska ske. Huvudsakligen sker denna insats via det vertikala flödet – allokeringskedjan – där den finansiella rationaliteten härskar. En ägare måste avgöra graden av sitt engagemang och på vilken hierarkisk nivå de finansiella (allokerings-)besluten skall tas och av vilket slags specifika aktörer (kompetenskrav). Samtidigt måste en ägare överväga i vilken utsträckning han/hon ska engagera sig i styrningen av det operativa flödet, dvs. också bestämma på vilken hierarkisk nivå dessa viktiga (strategiska) beslut ska tas och av vilka aktörer (kompetenskrav). Någonstans i en organisation sker sedan ett möte mellan de finansiella och de operativa rationaliteterna och det är viktigt för i styrprocessen var detta sker (På vilken arena? Vilka aktörer är involverade?).

Figur 2 Företagsstyrningens två dimensioner (från Kallifatides et al, 2010)



Konsekvensen av ovanstående blir att vissa specifika kompetenskrav blir närmast imperativa för de aktörer som har att agera som ägare respektive exekutiv i respektive flöde för statens räkning. För dessa ägarföreträdare blir – särskilt i de företag som har ett samhällsuppdrag av någon betydelse – relationen till det operativa flödet problematiskt eftersom de måste överskrida och komplettera

den typ av kravställande som vanligen äger i rum noterade företag. Detta ställer till speciella svårigheter eftersom sådana utvidgade målbilder vanligen har en mer kvalitativ och svårångad karaktär. Det blir därför särskilt viktigt för staten att trygga tillflödet av en sådan operativ ägarkompetens som möjliggör en kompetent styrning (också) via det horisontella flödet. Vidare blir det viktigt att säkerställa att de styrande aktörerna har ett genuint engagemang för de företag de har att hantera och de uppgifter de har att utföra och att exempelvis tillräcklig tid för dessa kvalificerade uppdrag finns. Aktörer på denna nivå (ägare och exekutiv) behöver också uppfattas som legitima av de som styrs (t.ex. anställda på olika nivåer) eftersom de förra är beroende av att de senare faktiskt utför de tilldelade uppgifterna.

Ett ägande – ett personlig ekonomiskt risktagande – utgör ofta i sig en stabil grund för legitimitet i både den interna och externa omgivningens ögon, liksom om företaget ifråga byggts upp av ägaren själv. Ingendera av dessa båda mycket viktiga och legitimitetsskapande kompetensgrunder föreligger dock särskilt frekvent vare sig i statligt eller institutionellt kontrollerade bolag. Även för den mer kommersiellt orienterade delen av de statliga företagen blir således förmågan att *absorbera* risker mindre relevant, eftersom det i dessa företag handlar om att hantera andras – inte ett eget – kapital. Däremot blir givetvis förmågan att *bedöma* risker viktig också vid statligt ägande. Även ett starkt ”track-record” vad gäller den allmänna affärskompetensen kan bygga kritisk kompetens och legitimitet liksom förmågan att förstå vilka aktiviteter som bidrar till de uthålligt värdeskapande strukturerna i ett företag (strategisk kompetens).

Generellt sett – oavsett om en verksamhet är kommersiell eller inte – är även ett kvalificerat kontaktnät betydelsefullt. Möjligheten att verka som ägarföreträdare och i exekutivfunktioner påverkas också på ett allmänt plan av en aktörers personliga kvaliteter, dvs. av sådant som social kompetens, samarbetsförmåga, statusförhållanden och personligheten (jfr även personlig framtoning). I de mer idéburna statligt ägda företagen kan det även vara särskilt viktigt för en aktör (ägarrepresentant såväl som exekutivmedlem) – både av kompetens- och legitimitetsskäl – att tidigare ha gjort bekant att han/hon särskilt starkt omfattar de centrala värden som ska förverkligas. Det kan också skapa legitimitet om aktören i sitt tidigare handlande visat ett uthålligt och kompetent handlande på området ifråga.

Tankar om ägarstyrningen i de svenska statligt ägda företagen

En illustration av de presenterade teorierna och modellerna

Nedanstående resonemang ska betraktas som en *idéskiss* där vi konkretiserar en del av de slutsatser som vi dragit i den föregående framställningen. *Det är således inte fråga om ett konkret förslag från författarna om hur statens ägande bör organiseras och styrningen utföras för respektive företag utan representerar ett försök att åskådliggöra ett tänkesätt som skulle kunna understödja en mer omfattande genomgång.* M a o: det är de *principiella* resonemangen som här är det viktiga – inte själva beskrivningarna och inplaceringarna av de enskilda företagen. Det senare skulle kräva att betydligt mer omfattande studier och analyser genomförts för hela företagspopulationen. Den empiri som här används i samband med illustrerandet av vårt sätt att tänka kring organiseringen och styrningen av den statliga företagssfären utgörs i huvudsak av de publikt tillgängliga texter där respektive företag beskriver sin verksamhet (främst 'Verksamhetsberättelsen för de statliga företagen' samt [delar av] de enskilda företagens egna publikationer).

Som tidigare betonats i detta arbete är valet av juridisk form för en verksamhet något som generellt sätt är mycket viktigt. Det gäller också i fallet statligt företagsägande. Vi hävdar att i detta sammanhang är de aktuella organisatoriska grundalternativen *myndigheten, aktiebolaget, holding(aktie)bolaget och stiftelsen*. Vidare så vill vi markera att det föreligger en viktig skillnad mellan om en enhet är placerad under Finansdepartementet eller ett fackdepartement. I det förra fallet är kapitalrationaliteten den dominerande kraften eftersom det är detta departement som 'hanterar' företagets finansiering och det är på den kompetensgrunden som tjänstemännen framför allt kan förväntas behöva kapacitet. I fackdepartementen – däremot – dominerar verksamhetskompetenserna, dvs. dessa enheters tjänstemän förväntas behöva (främst/också) kapacitet att verka i det operativa flödet. Detta betyder att en organisering under Finansdepartementet indikerar att ägarstyrningen först och främst förväntas adressera det finansiella flödet (se figur 2) i företagen och att den operativa sidan delegeras antingen till ett holdingbolag eller direkt till ett rörelsedrivande bolag. Ofta är dock både Finansdepartementet och ett (eller flera) fackdepartement involverade i företagen i mer eller mindre formaliserade eller informella processer särskilt då i de fall där ett

samhällsuppdrag finns men kapitalbehoven samtidigt är betydande. I en del fall betyder detta 'dubbla departementsengagemang' att beslutsprocessen kompliceras – det kan bli en längre hierarki (ett led till) eller kräva särskilda samordningsansträngningar (denna typ av koordineringsbehov kan ibland även gälla mellan fackdepartement).

Finns ett holdingbolag har även ägarfunktionen delegerats (ett steg) och det betyder att ägandet kan utövas av aktörer med annan hemvist och kompetens än departementens (jfr ovan t.ex. sättet som Ratos ägarläkt organiserat sin styrning eller Industrivärdens modell som ofta inrymmer ett ordförandeskap i de kontrollerade dotterbolagen hämtat ifrån moderns styrelse och/eller exekutiv). För statens del innebär holdingbolagsformen att ett formellt avstånd etableras emellan den politiska och den kommersiella rationaliteten. Centraliseringen till ett holdingbolag möjliggör också rekryteringar till (en del av) de exekutiva positionerna på andra grunder än om verksamheten istället direkt ägarstyrdes av departementskrafter. En del av de ytterligare ägarkompetenser som då kan tillföras sammanfattades i ett inledande avsnitt av detta arbete. Det gällde främst riskhanteringsförmåga, allmän affärsförmåga (dvs. ett kunnande grundat i betydande erfarenheter av stora och komplicerade operativa och finansiella beslut) och en förståelse för vad som skapar uthålliga värdeskapande strukturer i företag. Ett holdingbolag med en sådan tillförd styrkompetens möjliggör för staten att agera som en mycket aktiv ägare i olika för de ägda företagen centrala frågor. En organisering av ett företag direkt under ett fackdepartement indikerar istället att det operativa flödet står i fokus. Då blir den kompetens/de värderingar som odlas i departementen mer centrala element i ägarstyrningen. Detta förhållande gäller ofta för de statliga företag där själva samhällsuppdraget står i fokus. Generellt sett är det också så att även om kraven på ägarkompetens kan se olika ut för olika företag så har själva ägaridén vanligen sin yttersta rot och hemvist i den politiska delen av ägarhierarkin.

När det gäller våra tankar kring organiseringen av de cirka sextio statligt ägda företagen (2011) så baserar vi dem främst på de beskrivningar och analyser som vi redovisat tidigare i detta arbete. Först och främst vill vi då markera att vi inte reservationslöst kan ställa oss bakom den generella slutsatsen att statligt ägda företag styrs sämre än jämförbara privata enheter även om en betydande del av de forskningsrön som föreligger förefaller peka i den riktningen. Vi

har valt att formulera vår slutsats som att forskningsresultaten tagna tillsammans indikerar att det åtminstone är mindre sannolikt att det motsatta förhållandet gäller (dvs. att statligt ägda företag skulle vara mer effektivt styrda än privata motsvarigheter).

Vi har också tidigare redovisat att det finns ett antal skäl som talar *för* ett företagande i statlig regi men att det samtidigt finns två tunga skäl som talar *emot* detsamma – egentligen de enda riktigt starka argumenten emot ägarformen som sådan: [i] att staten också samtidigt beslutar om de lagar och regleringar som sätter villkoren för detta företagande; samt [ii] att staten även kan agera (genom att styra, finansiera, kontrollera och reglera) på andra sätt än genom direkt eller indirekt företagsägande och på de sätten åstadkomma en del av de värden som eftersträvas. Detta betyder att vi drar slutsatsen att staten inte bör äga företag om det inte finns något särskilt skäl eller speciellt medborgerligt uppdrag för detsamma som överskrider det som privata företag antas eftersträva på en konkurrensmarknad.

Bilden (och jämförelsemöjligheterna) kompliceras dock något av att staten som företagsägare och företagsstyrare har ambitioner – på ett förmodat/konkret uppdrag ifrån medborgarna – att fungera som förebild för övrigt näringsliv på ett antal områden. En tanke kan ha varit att detta skulle kunna ge spridningseffekter till den svenska företagsamheten i stort, en annan tanke att detta skulle kunna ge de egna företagen konkurrensfördelar (påverka olika intressenter positivt). Det kan dock också helt enkelt vara så att detta agerande enbart leder till extra kostnader och att dessa restriktioner då skapar en konkurrensnackdel för de statligt ägda företagen (och dessutom bidrar till negativa utfall vid konventionella företagsekonomiska effektivitetsjämförelser). För de svenska statsägda företagen är rollen som förebild på utvalda fält dock en realitet men det betyder inte att den särskilda ägarstyrning som därvid följer behöver påverka själva organiseringen av den statliga företagssektorn.

Ibland diskuteras att sammanföra ett antal av de statliga företagen i ett holdingbolag. Holdingbolagsformen som sådan säger då formellt ingenting om graden av homogenitet i bolagsbildningen ifråga – att använda denna term i stället för 'koncern' indikerar dock som tidigare nämnts att den ägda företagsuppsättningen främst hanteras i ett ägarperspektiv – dvs. med den finansiella rationaliteten i fokus – och att de ingående enheternas verksamheter i huvudsak är 'orelaterade' (företagen tillhör skilda värde-

kedjor; se figur 2). Det senare är tillämpligt för det svenska statliga företagsägandet som tidigare i detta arbete beskrivits som ett superkonglomerat. I holdingbolaget står kapitalrationaliteten i fokus (konglomerat eller inte) vilket (som ovan framgick) inte gäller de företag där samhällsuppdragen är huvudsaken. Där gäller ägarstyrningen primärt verksamheterna som sådana och den utförs primärt via de operativa flödena och då kan holdingbolaget bli en mindre intressant organisationsform. I de fall där staten använder sig av ett eller flera holdingbolag som inskjutna ägarorganisationer mellan den politiska och den kommersiella sektorns aktörer blir rollfördelningen särskilt viktig. Staten har då valt holdingbolagens styrelser (med ordföranden i spetsen) som de ultimata ägarföreträdarna mellan bolagsstämmorna. Det politiska systemet förväntas således inte fungera som en (potentiell) arena för löpande 'överprövningar' av exekutivens beslut.

Det finns åtminstone teoretiska argument för att sammanföra orelaterade företag i holdingbolag. Ett sådant är att detta skulle kunna ge dess ledning fördelar i en jämförelse med de som har att verka via marknaden genom att holdingbolagets exekutiv får tillgång till tidigare, bättre och mer tillförlitlig information. Exekutiven kan utifrån sin interna ägarroll även begära in mer/särskild information om de olika ägda företagens aktiviteter och på det sättet fungera mer effektivt än externa (marknads)aktörer. Det förekommer också idéer om att orelaterade företag som ingår i ett konglomerat skulle kunna utnyttja en gemensam teknologi på skilda avsättningsmarknader, att de skulle kunna dra fördel av en gemensamt (högt) anseende, att en särskilt odlad/utvecklad managementkompetens framgångsrikt skulle kunna appliceras över orelaterade enheter eller att spridningen i den operativa risken skulle kunna dämpa amplituden i resultatsvängningarna. Även den makt som följer av storlek förs ibland fram som ett argument för att utnyttja konglomeratformen. Dock bör noteras att tillväxt i storlek också samtidigt medför succesivt ökade samordningskostnader och en tilltagande komplexitet som blir svårare och allt mer kostsam att hantera vilket sätter en praktisk gräns för omfattningen av ett konglomerat ("diseconomies of scale and scope").

I den följande första differentieringen av de statliga företagen är det särskilt fem tidigare behandlade dimensioner som kommer att beaktas (utan rangordning), nämligen om staten är hel- eller delägare (och i majoritets- eller minoritetsställning), om ett samhällsuppdrag kan identifieras/konstrueras eller inte och i så fall av vilket

slag och med vilken styrka (över- eller underordnat ett kapitalavkastningskrav), om företaget primärt finansieras via anslag/avgifter eller marknadsbaserade intäkter, om verksamheten drivs i konkurrens eller inte samt – till sist – om företaget är börsnoterat eller inte. På basis av dessa kriterier placerar vi nedan av pedagogiska skäl företagen i ett begränsat antal (fem) grupper, vilket utgör ett första steg i att förmedla en idé om vilka principer som skulle kunna ligga till grund för de statliga företagens organisering och (ägar)styrning.

Till den *första gruppen* hänför vi de helägda företag som enligt ett av våra två huvudkriterier emot statligt företagsägande inte självklart tillhör den statliga företagspopulationen. Det gäller de företag där inga särskilda skäl eller medborgerliga uppdrag utöver vad som allmänt gäller för privata företag kan spåras vare sig i företagens egna texter eller i de mer principiella resonemang som tidigare redovisats i detta arbete. Dessa företag förväntas då fungera ”som vilka privatägda företag som helst” på sina konkurrensmarknader (jfr dock den ovan beskrivna statliga ‘förebildligheten’ på vissa områden) och med klassiska kapitalavkastningsmål. Till denna första grupp skulle då i dagsläget (2011) följande företag kunna föras: APL, Bostadsgaranti, (ev.) Green Cargo (se även nedan), Infranord, (ev.) Jernhusen (se även nedan), Lernia, SBAB, Metria, (ev.) SJ (se även nedan), (ev.) SSC (se dock nedan), Svevia och SweRoad. Möjligen skulle dock staten – som argument för sitt ägande i en del av dessa (och andra) företag – kunna hävda att den företräder en särskild kapacitet och ett särskilt ansvarstagande vad gäller uthålligheten i engagemangen – dvs. att det statliga värdeskapandet utförs i ett särskilt långt tidsperspektiv. Detta förefaller emellertid vara ett relativt otydligt kriterium som i stort sett skulle kunna motivera vilket statligt ägande som helst. Dock – om ett sådant förhållande kan identifieras så kan motvarande företags hemvist i denna grupp ifrågasättas.

Till en *andra grupp* hänför vi de delägda noterade företagen som i alla väsentliga avseenden förväntas fungera som företagen i grupp ett men där statens ägarinflytande är begränsat (Nordea, SAS och TeliaSonera) och där hänsyn också kan behöva tas till de samlade ägarbilderna.

Till en *tredje grupp* för vi en del företag som uppvisar stora likheter med de första och andra grupperna men för vilka det ändå finns skäl att begrunda om inte särskilda skäl för ett statligt ägande ändå föreligger. Dessa företag är m a o svårare att kategorisera än de föregående. Det gäller de företag som uppfyller vissa av de

motiv som tidigare presenterades för statligt ägande men där det ekonomiska uppdraget som det formulerats i respektive företags texter ändå förefaller väga mycket tungt eller t o m tyngst. Det kan handla om statliga restriktioner där mer eller mindre underförstådda/uttalade samhällsuppdrag kan skönjas men där de inte dominerar bilden. Till denna grupp skulle följande företag kunna föras: Apoteket, Akademiska Hus (se dock nedan), LKAB, SEK (Svensk Exportkredit), SSC (Svenska Rymdaktiebolaget), Sveaskog, Svedavia, Swedsurvey, Svenska Skeppshypotekskassan och Vattenfall. Även i dessa fall skulle således ett statligt ägande kunna motiveras men kanske då med en lite annorlunda argumentation än den som förs för många av företagen i nedanstående grupper.

Den *fyärde och femte gruppen* inrymmer de hel- och delägda företag som förefaller ha relativt tydligt formulerade samhällsuppdrag och där då den förstnämnda konstellationen rymmer de som samtidigt har väsentliga (konkurrens)marknadskopplade intäkter. Till grupp fyra skulle då exempelvis följande företag kunna föras: Apoteksgruppen, Fouriertransform, Miljömärkning i Sverige, Postnord (delägt; röster 50-50), Samhall, Svenska Spel (se även nedan), Swefund (se även nedan), Systembolaget och Vasallen (se även nedan). Den femte gruppen representeras av de statligt ägda företag som främst fungerar via anslag (eller avgifter). Dit skulle exempelvis följande företag kunna föras: Almi, Apotekens Service, Arlandabanan Infrastructure, Bilprovningen (myndighetsfunktion²), Botniabanan, Dom Shvetsii (delägt; minoritet), Dramaten, Ersättningskog, European Spallation Source (delägt; majoritet), Göta Kanal, Inlandsinnovation, Innovationsbron, Operan, RISE, SOS Alarm, Specialfastigheter, Sbo (Statens Bostadsomvandling), Svenska Miljöstyrningsrådet samt Voksenåsen.

Det är kanske främst två formationer av företag ovan som skulle kunna betraktas som särskilt komplexa och därför svåra att diskutera enbart på basis av den kriterielista som ovan använts. Det gäller *dels* företagen i och kring den svenska statens järnvägsverksamhet, dvs. SJ, Green Cargo och Jernhusen, som alla tidigare varit integrerade och detta även tillsammans med de andra företag som ansetts nödvändiga för verksamhetens genomförande, främst därvid de företag som burit infrastrukturen; *dels* de företag som primärt sysslar med ändamålsfastigheter (Akademiska Hus, Jernhusen [jfr ovan], Specialfastigheter och Vasallen).

I det förstnämnda fallet (järnvägssektorn) kan det vara ett alternativ – om en fungerande konkurrens anses föreligga för person-

och/eller godstrafiken – att helt lämna över denna verksamhet till privata intressen. I så fall är det svårt att formulera ett särskilt skäl för att SJ och Green Cargo kvarstår som statliga aktörer inom sektorn. Föreligger det däremot osäkerhet om en effektiv konkurrens rörande järnvägstransporter kan utvecklas kan slutsatsen bli den motsatta. Då kan man åtminstone tänka sig att dessa företag skulle kunna fungera som ett sätt för staten att ackumulera kunskap om hur en marknad som avviker rejält ifrån skolböckernas modeller av effektiva sådana egentligen fungerar. Det statliga ägandet skulle då kunna motiveras av förekomsten av en allmän osäkerhet om hur ett transportsystem byggt på järnväg bör konstrueras och drivas. För existensen av en sådan oklarhet talar att just järnvägsfältet förefaller att ha organiserats på särskilt många olika och omstridda sätt runt om i världen och att det (därför?) genomförts en hel del empiriskt grundad komparativ forskning på området. Det är också fullt möjligt att gå till den rådande praktiken på området för att hämta intryck – globalt finns det järnvägssystem som drivs i de flesta tänkbara blandningar av statligt och privat (och både privatiseringar och [åter]förstatliganden förekommer). Man kan också i det svenska sammanhanget notera att danska staten driver järnvägstrafik (persontransporter) i Sverige (samtidigt som man har monopol på detta i Danmark [på stornätet]).

I det senare fallet – företag som förvaltar ändamålsfastigheter – så är ett utmärkande drag att marknaden för dessa insatser är relativt smal med åtföljande begränsningar i konkurrensen. Dessutom kan frågan resas om inte verksamheterna som sådana ställer så specifika krav på fastigheternas utformning och funktionssätt att ett särskiljande av dessa kan vara dysfunktionellt. Ett alternativ till avknoppningen av fastigheterna skulle exempelvis i fallet Akademiska Hus kunna vara att de involverade universiteten och högskolorna ålades att själva fungera som ägare av 'sina' fastigheter och att de då mot bakgrund av sin kunskap om sina speciella behov fick uppdraget att upphandla förvaltningstjänsterna på en konkurrensmarknad. Detsamma skulle också kunna gälla Specialfastigheter och kanske Jernhusen men möjligen i mindre grad Vasallen.

En illustration av hur den teoretiska plattformen skulle kunna användas i ett analysarbete

Det är viktigt att upprepa att ovanstående indelning av de statligt ägda företagen i fem grupper framför allt är gjord av *pedagogiska skäl*. De nyttjade kriterierna hade möjliggjort skapandet av såväl fler som färre grupper. Även placeringarna av de enskilda företagen kan från andra perspektiv och/eller med utökade underlag se åtminstone delvis annorlunda ut. M a o: det är här viktigt att särskilt lyfta fram och beskriva tre komplikationer som kan tillstöta när det gäller den slutliga bedömningen om hur den statliga företagspopulationen skulle kunna hanteras: [i] dynamiken, [i] tidsandans genomslag och [iii] dess ideologiska karaktär.

[i] För det första så är företagen inte inlåsta i en specifik (grupp)hemvist utan samhälls- och ägaruppdragen (kan) förändras över tiden (och därmed också hur de olika företagen kan organiseras och styras). Som även framgått tidigare bl.a. i resonemangen om naturliga monopol och externa effekter så är det således vanligen fråga om dynamiska förlopp. De inplaceringar som nedan beskrivs ska därför inte ses som något annat än *tidspräglade (2011) exemplifieringar* – de gör vare sig anspråk på att representera något mer permanent eller fungera som något slags prognos om en förväntad framtid. M a o: ett (statligt ägt) företag kan röra sig från att i ett visst skede närmast ha betraktats som rent kommersiellt (och då i huvudsak vara styrt på kapitalrationell grund) till att istället snarast fungera som en garant för att en viss samhällsviktig funktion upprätthålls (och då styras främst på en idealbaserad grund) – *och vice versa*.

[ii] För det andra: vad som under en viss tidsperiod betraktas som något som staten självklart ska ombesörja kan under en annan epok ses som något som det istället är uppenbart att den privata marknadens aktörer ska sköta – *och vice versa*.

[iii] För det tredje: även i stunden kommer det att finnas konkurrerande ägaridéer för (de flesta av) de statligt ägda företagen. De aktörer (vanligen politiker) som strävar efter att få företräda staten uttrycker ofta olika syn på vad som kvalificerar som ett samhällsuppdrag och därmed ett statligt företagsägande.

Det är viktigt att alla dessa tre förbehåll finns i läsarens bakgrund när vi i det följande med hjälp av 2011 års statliga företagspopulation *illustrerar* vårt ovan redovisade sätt att tänka kring ägarorganisering och ägarstyrning.

De statliga företag där samhällsuppdraget i dag förefaller vara det primära (grupperna fyra och fem; se ovan) dvs. de för vilka det operativa flödet står i centrum och där den ekonomiska effektiviteten utgör ett medel för ideals/idéers förverkligande (det finansiella flödet ska anpassas till/stödja verksamheten) kan drivas antingen som en myndighet, ett aktiebolag eller en stiftelse men kanske inte lika självklart i form av ett antal aktiebolag som inordnas i en koncern/i ett holdingbolag (huvudskälen till detta beskrevs ovan). Då kapitalbehovet vanligen är relativt lågt och verksamheten står i centrum har ibland slentrianmässigt formen aktiebolag valts för dessa företag – särskilt där intäktsidor från marknader saknas kan detta val ifrågasättas (även myndighetsformen kan vara ett alternativ). I vissa fall kan dock kapitalbehovet vara så pass stort och därmed kritiskt för förverkligandet av uppdraget att aktiebolagsformen kan ge fördelar. Om det är en direkt kapitalintensiv verksamhet kan man t o m överväga om inte företagen skulle kunna underställas en särskild enhet (ett holdingbolag) med en ägarstyrning i form av företrädare för både Finansdepartementet och ett (eller flera) fackdepartement. Detta skulle kunna tänkas gälla företag som Botniabanan, Fouriertransform, Göta Kanal, Inlandsinnovation, Innovationsbron och möjligen Samhall (se dock även den följande framställningen). I typfallet – när uppdragen står i centrum och kapitalet är ett medel för uppdragens förverkligande – förväntas dock exekutiven i de ingående myndigheterna eller bolagen främst bemannas med personer som både har kompetens på sakområdena ifråga och en legitimitet att företräda de underliggande medborgerliga uppdragen. De finansiella flödena får då i dessa företag en mer underordnad roll.

När det gäller de företag som placerades i grupp ett – helägda företag som verkar på traditionella konkurrensmarknader utan särskilt samhällsuppdrag – så kan – utöver vidareutvecklingsalternativet – avyttringar till den privata sektorn vara en tänkbar framgångsväg. Detta kan då ske antingen genom att en särskild enhet etableras för hanteringen av dessa företag (ett holdingbolag) eller genom att var företag hanteras för sig i projektform. En holdingbolagsmodell skulle kunna möjliggöra en viss kompetensuppbyggnad för den särskilda avyttringsverksamheten som även skulle kunna utnyttjas för ett flertal försäljningar. En projektmodell (där de enskilda projekten t.ex. knyts till olika fackdepartement) borde kunna gynna företagens utvecklingsarbete genom att

dessa kan få en mer verksamhetsnära hemvist och behandling under processen. Exempel på företag som skulle kunna tillhöra denna gruppering är APL, Bostadsgaranti, (ev.) Green Cargo (se dock ovan), Infranord, (ev.) Jernhusen (se ovan), Lernia, SBAB (se nedan), Metria, (ev.) SJ (se ovan), Svevia och SweRoad. I det sistnämnda företaget finns visserligen en koppling till det svenska biståndet men det är möjligt att denna inte är av så avgörande karaktär att den med självklarhet föranleder en annan typ av organisering. Bostadsgaranti är hälftenägt så där kan både avyttring och ett helägande tänkas bl.a. beroende på om verksamheten drivs i en monopolliknande miljö eller inte. Om förvärvsalternativet (upp till helägande) förespråkas kan även en placering på ett fackdepartement vara tänkbar.

För företagen som ovan placerats i grupp två (de delägda börsnoterade företagen) gäller också, eftersom det är fråga om aktieinnehav i företag som verkar under likartade förhållanden som företagen i grupp ett, att en avyttring kan vara ett möjligt alternativ, då kanske i första hand i den ovan beskrivna projektformen. Det som skulle kunna tala emot ett sådant förfarande är att ett av dessa tre innehav (Nordea) rör bank- och finansverksamhet – en sektor som brukar betraktas som (särskilt) samhällsviktig och där staten skulle kunna ha uppfattningen att lagstiftningen och regleringar av olika slag är otillräckliga medel för att kontrollen av denna marknads funktionssätt ska vara effektiv. Att då även aktivt deläga eller t o m driva en egen bank skulle kunna tillföra staten en verksamhetskompetens som gynnar dess möjligheter att säkra en kompetent övervakning. Ett liknande resonemang skulle också kunna gälla för SBAB (se ovan). Man kan i sammanhanget notera att finska staten (indirekt via Sampo) är en stor ägare i just Nordea. När det gäller SAS och TeliaSonera (där finska staten också är delägare) förefaller de ursprungliga uppdragen att hantera monopol-situationer ha blivit obsoleta (via tekniksprång och avregleringar) vilket komplicerar en argumentation för att staten bör behålla (del)ägandet.

Den tredje gruppen som i huvudsak rymmer företag som verkar i konkurrensmiljöer och där staten primärt uttrycker ekonomiska avkastningskrav är svårare att organisera då den samtidigt inrymmer de företag som omfattas av en del mer underförstådda/-subtila/uttalade ideal-/värdebaserade restriktioner som i flera fall förefaller vara av betydande omfattning eller åtminstone kan förmodas ha betydelse. Detta skulle då kanske främst kunna tänkas

gälla för företag som Apoteket, Akademiska Hus (se också ovan), LKAB, Postnord, SCC, SEK, SSC, Sveaskog, Svedab, Svedavia, Swedsurvey, Svenska Skeppshypotekskassan, Teracom Group och Vattenfall. Dock är skälen till det statliga ägandet i denna grupp högst varierande liksom hur starkt de markerats i de befintliga texterna – deras betydelse i förhållande till de olika kapitalavkastningskraven varierar likaledes kraftigt.

För Apoteket föreligger det marknadsargument för att det skulle kunna placeras i grupp ett ovan och därmed utgöra en tänkbar kandidat för avyttring enligt någon av de modeller som ovan skisserats. Dock skulle man även kunna hävda att eftersom det handlar om en synnerligen viktig folkhälsoanknuten verksamhet så är det viktigt att staten inte förlorar en kontroll som kan vara svår att återta eller driva på andra sätt. Det kan också handla om att säkerställa att denna samhällsviktiga funktion särskilt vad gäller tillgången till 'smala' men livsviktiga läkemedel fungerar över hela riket (ett tillgänglighetskrav) oavsett om detta är kommersiellt motiverat eller inte. Om vägen med ett bibehållet statligt ägande fortsätter att beträdas skulle en inplacering under ett fackdepartement – och då som aktiebolag – kunna vara i samklang med de resonemang som ovan presenterats även om även andra lösningar är väl så tänkbara.

När det gäller LKAB som blev helägt av staten 1957 är situationen i flera avseenden principiellt annorlunda än för Apoteket då produktion och leveranser av förädlade järnmalmsprodukter är en mycket kapitalkrävande verksamhet som drivs på en internationell konkurrensmarknad. Verksamheten i LKAB förefaller utmärkas av några mycket speciella förhållanden – inte enbart av dess geografiska belägenhet och stora betydelse för en avsevärd del av norra Sverige (samhällsviktig?) utan också av de betydande medel som finns reserverade för de extraordinära kostnader som följer av att i princip en hel stad (Kiruna) måste flyttas för att driften ska kunna fortsätta. Det skulle då kunna ses som rimligt att staten står som yttersta garant för de eventuella oförutsedda och ofinansierade kostnader som uppkommer vid en sådan gigantisk stadsflytt (risktagare). Det finns således vissa omständigheter som talar för att LKAB inte enbart utgör en tänkbar privatiseringskandidat utan att företaget även fortsatt skulle kunna verka som ett statligt aktiebolag antingen underställt ett departement (nära statsmaktens idealbaserade rationaliteter) eller i en holdingbolagskonstruktion (nära kapitalrationaliteten). För det förstnämnda

talar en del samhälleliga förhållanden medan kapitalintensiteten i verksamheten och det till detta länkade tydliga avkastningskravet mer talar för det senare.

När det gäller Postnord kompliceras bilden av att det är delägt med danska staten (50 procent röster; 60 procent kapitalandel). En betydande del av verksamheten är konkurrensutsatt och kommersiell till karaktären men det finns också väsentliga bitar som staten reglerar (postservice). Ägarbilden och den särskilda komplikationen skulle kunna tala för ett aktiebolag direkt underställt ett departement (är kapitalbehovet mycket stort skulle en hemvist vid Finansdepartementet eller en interdepartemental samverkan kunna bli aktuell; se ovan). Även SSC uppvisar många drag som skulle kunna hänföra detta företag till grupp ett. De samhällsuppdrag som dock kan skönjas är dels det regionala (jfr LKAB ovan) och dels idén att staten med sitt ägande tagit på sig uppdraget att verka för att landet på ett riskfyllt men kritiskt fält ska befinna sig i den globala teknikutvecklingens absoluta front till gagn då även för andra företag (jfr även ESS). Det kan ligga nära till hands – då företaget möter internationell konkurrens och har ett tydligt avkastningskrav – att driva verksamheten i aktiebolagsformen. Med tanke på verksamhetens kvalificerade karaktär och inte oöverstigligt höga kapitalbehov skulle även en inplacering under ett fackdepartement kunna komma ifråga.

SEK skulle också kunna hänföras till grupp ett men också här föreligger ett uppdrag – i detta fall tydligt – som gör att även en placering i en annan grupp skulle vara tänkbar. SEK ska enligt instruktionen verka för landets bästa genom att stödja svenskt näringslivs globala utveckling genom att främja landets export via finansieringsinsatser. Det föreligger också en koppling till den svenska biståndsverksamheten. Allt detta sammantaget skulle kunna motivera en neutral position i förhållande till den svenska företagsamheten som helhet, dvs. möjligen tala för ett statligt ägande (tidigare var SEK delägt av svenska banker). Även Sveaskog förefaller ha ett tydligt samhällsuppdrag (utöver de [företags]-ekonomiska målen). Det handlar om att företaget i betydande utsträckning – utöver sin kommersiella roll på den svenska virkesmarknaden – förväntas engagera sig i naturvård (avsätta betydande skogsmarker som naturvårdsarealer och hålla ett mycket stort antal s.k. ekoparker). Det framkommer också att skogarna anses ha en viktig funktion som rekreationsområden. (Det kan noteras i sammanhanget att Sverige internationellt sett har ett ganska

begränsat statligt skogsägande). Eftersom verksamheten är kapitalkrävande och de ekonomiska målen framträdande skulle aktiebolaget kunna vara en lämplig verksamhetsform. Liksom i fallet med LKAB (ovan) skulle Sveaskog också kunna placeras i ett holdingbolag för större statliga kärninnehav och då knyts t.ex. till Närings- eller Finansdepartementet.

Svedavia driver ett antal 'samhällsviktiga' flygplatser i landet och har en blandad finansiering för detta uppdrag som i grunden sker utan större konkurrens (företaget får heller inte förvärva/lägga ner/avyttra flygplatser utan Regeringsbeslut). I detta fall aktualiseras därför även myndighetsformen som ett alternativ till aktiebolaget och då i bägge fallen med inplacering under ett fackdepartement. Swedsurvey har knutit sin i huvudsak kommersiella verksamhet till det kunnande som finns i Lantmäteriet så en anknytning direkt till denna verksamhet och ett lämpligt fackdepartement skulle kunna vara ett tänkbart arrangemang. Teracom har sin rot i ett monopol som gäller en distributionskanal (marknät) för (främst) TV-sändningar och levererar då sina tjänster i huvudsak till hushåll, servicebolag och kommersiella TV-bolag. Verksamheten är i viss bemärkelse konkurrensutsatt men då företrädesvis via aktörer som utnyttjar andra distributionstekniker (jfr t.ex. satellitbaserad överföring). Verksamheten är relativt kapitalkrävande varför det inte är självklart att enheten ska underställas ett fackdepartement men det partiella monopolet (marknät) indikerar att staten skulle kunna vara en tänkbar ägare.

Vattenfall är ett mycket stort kapitalintensivt energiföretag som i huvudsak har ett kommersiellt uppdrag, vilket skulle kunna placera företaget i grupp ett. Dock finns även här vissa restriktioner som starkt påminner om de mer allmänna riktlinjer som föreligger när staten som ägare ska agera som förebild (jfr hållbar utveckling, osv). Här skulle ett statligt ägande istället kunna motiveras av att verksamheten bedöms vara särdeles samhällsviktig (elförsörjning) och samtidigt nationellt mycket omfattande (stor marknadsandel) och att företaget därför borde ligga under statens direkta kontroll (staten bör inte reducera sin närvaro på denna marknad alltför mycket och de andra två stora aktörerna är inte [längre] svenskägda). Det är kanske även möjligt att hävda att det föreligger ett mer eller mindre uttalat medborgerligt uppdrag att Vattenfall ska helägas av staten (jfr t.ex. erfarenheterna ifrån Övertorneå). Liksom i fallen LKAB och Sveaskog (ovan) skulle man såväl kunna tänka sig en placering i ett holdingbolag för stora statliga kärn-

innehav som en knytning till ett (fack)departement. Aktiebolagsformen skulle kunna motiveras med tanke på kapitalintensiteten i verksamheten.

När det gäller företag med tydliga samhällsuppdrag som samtidigt har marknadsintäkter (och/eller är avgiftsbaserade) i inte oväsentlig omfattning så pekar de tidigare resonemangen i detta avsnitt på att aktiebolagsformens skulle kunna vara lämplig men eftersom uppdragen fokuserar på själva verksamheten skulle fackdepartementen kunna vara en lämplig hemvist (om inte kapitalkraven är stora då även Finansdepartementet kan komma in i bilden). Det skulle här exempelvis kunna handla om Apoteksgruppen, Fouriertransform, Miljömärkning i Sverige, Samhall, Svenska Spel (kan t.ex. även föras till grupp tre), Swefund (kan t.ex. även föras till grupp tre) och Systembolaget.

Apoteksgruppen har en mycket speciell uppgift i att den både sysslar med att sälja ut statliga företag (apotek till småföretagare) och att samtidigt hålla en serviceorganisation för dessa (tillhandahåller bl.a. skalfördelar). Denna verksamhet skulle kunna föras till det holdingbolag som skulle kunna etableras för försäljningar av företag eller drivas som ett separat utförsäljningsprojekt dock då fristående ifrån konkurrenten Apoteket (underordnas olika departement). Fouriertransform tillhör den grupp företag som skulle kunna sammanföras i en särskild enhet (se ovan) pga. av kombinationen av stort kapitalbehov och pregnant samhällsuppdrag (gynna svensk fordonsindustri). Miljömärkning i Sverige (stimulera produktutveckling som gynnar miljön), Samhall (ge funktionshindrade människor möjligheten att delta i produktion för konkurrensmarknader) och Systembolaget (bidra till folkhälsan genom att motverka ett utbredd drogberoende) uppvisar alla tre sådana samhällsuppdrag som exempelvis skulle kunna hanteras av olika fackdepartement, där dessa värden vanligen har sin hemvist och sitt ursprung.

När det gäller Svenska Spel kan man både tänka sig *både* att det drivs på kommersiella grunder för att stärka statskassan (och bygga legitimitet för detta genom att kanalisera betydande medel till en folkligt särskilt omhuldad sektor: idrottsrörelsen), då med vissa restriktioner grundade i sociala överväganden (motverka spelberoenden och/eller privatekonomiska haverier), *och* att det existerar för att förhindra tillväxten av eller attraktiviteten i de konkurrerande verksamheter som i huvudsak bedöms bedrivas utan större sociala hänsyn. I bägge fallen ligger en inplacering under ett fack-

departement nära till hands även om Finansdepartementet – med tanke på de stora kapitalströmmarna – också kan vara ett alternativ. När det gäller Swefund så har det ett speciellt uppdrag att satsa kapital i utvecklingsbara länder som behöver finansiellt stöd för sin företagsamhet under sin resa mot demokrati. Särskilt fattiga länder ska ges prioritet och satsningarna (med partners) ska gälla aktiviteter som inte de kommersiella krafterna hanterar. Verksamhetens finansiella karaktär parad med själva uppdraget skulle kunna tala för ett aktiebolag inordnat under ett fackdepartement.

För (främst) anslagskopplade eller avgiftsfinansierade verksamheter som exempelvis Almi, Apotekens Service, Arlandabanan Infrastructure, Bilprovningen, Botniabanan, Dramaten, Ersättnings-skog, European Spallation Source (ESS; delägt, majoritet), Göta Kanal, Inlandsinnovation, Innovationsbron, Dom Shvetsii (delägt, minoritet), Operan, Rise, SOS Alarm, Specialfastigheter, Sbo, Svenska miljöstyrringsrådet samt Voksenåsen är myndighetsformen ett alternativ liksom olika kopplingar till fackdepartement. De teoretiska argumenten för något sådant har tidigare presenterats. Det skulle då främst gälla de företag som inte är så kapitalkrävande så att det finns skäl att förmoda att Finansdepartementets samlade överväganden (som sker på en högre hierarkisk nivå än de som görs i fackdepartementen) mer påtagligt kommer in i bilden. Arlandabanan Infrastructure, Apotekens Service, Bilprovningen (klassisk myndighetsutövning, ett återförstatligande kan då vara då ett alternativ liksom att konstruera enheten som en renodlat övervakande kontrollmyndighet), Dom Shvetsii, Dramaten, ESS, Operan, SOS Alarm (samhällsviktig funktion; ett statligt heläggande och drift i egen regi är ett tänkbart alternativ), Svenska Miljöstyrringsrådet och Voksenåsen utgör alla exempel på företag för vilka myndighetsformen och/eller en inplacering i ett fackdepartement skulle kunna komma ifråga (även stiftelseformen skulle kunna vara aktuell i ett par fall). De övriga företagen i denna grupp arbetar med lite större kapital och även om avkastningen på detta inte förefaller vara ett huvudmål så kan i vissa fall ett val av aktiebolagsformen motiveras. RISE, till sist, är ett företag som fungerar närmast som ett holdingbolag för ett antal industriforskningsinstitut och där skulle även en ombildning av dessa (moder- såväl som dotterenheter) till stiftelser kunna komma ifråga, då eventuellt med vissa departementala anknytningar.

Till sist: som förhoppningsvis framgått i ovanstående framställning har vi inte kunnat finna belägg för att det skulle finnas något självklart ('bästa') sätt att organisera ett statligt företagsägande – vare sig generellt eller mer specifikt när det gäller den svenska statens innehav. Detsamma gäller ägarstyrningen i de statliga företagen. Som anförts i de tidigare beskrivningarna och analyserna i detta arbete betyder detta dock inte nödvändigtvis att alla sätt att organisera och styra skulle fungera (lika) 'bra'. Inte heller att kulturella och institutionella olikheter skulle kunna legitimera varje enskild lösningssidé eller att allting beror på 'särskilda omständigheter' och att därför inga allmängiltiga resonemang skulle kunna föras. Istället har vi med (främst) en företagsekonomisk begreppsapparat försökt synliggöra och värdera ett antal faktorer som vi bedömer skulle kunna spela en viktig roll vid organiseringen och styrningen av en statlig företagspopulation och också försökt illustrera några av konsekvenserna av detta för det svenska statliga företagsinnehavet med en åtföljande exemplifiering hur dess enheter – *principiellt* – skulle kunna analyseras.

Referenser

- Aguilera, R. A., and Jackson, G., 2003, The cross-national diversity of corporate governance, *Academy of management Review*, Vol. 28, pp. 447-65.
- Aguilera, R. A. et al, 2008, An organizational approach to comparative corporate governance, *Organization Science*, Vol. 19, pp. 475-92.
- Ahrens, Thomas et al, 2011, The research frontier in corporate governance, *Journal of Management and Governance*, Vol. 15, No. 3, pp. 311-25.
- Alexandre, H., and Charreaux, G., 2004, Efficiency of French Privatizations: A Dynamic Vision, *Journal of Corporate Finance*, Vol. 10, No. 3, pp. 467-494.
- Allen, F. and Zhao, M., 2007, *The Corporate Governance Model of Japan: Shareholders are not Rulers*, Paper presented May 13, University of Pennsylvania and Bentley College.
- Anell, Barbro et al. (red.), 1992, *Staten som ägare. Erfarenheter från ASSI; Celsius, Nordbanken, Procordia och SSAB*, SNS, Stockholm.
- Aoki, M., 2001, *Towards a Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Arun, T. G., and Turner, J., 2009, *Corporate Governance and Development – Reform, Financial Systems and Legal Frameworks*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Bebchuk, L., and Hamdani, A., 2009, *The Elusive Quest for Global Governance Standards*, Discussion paper 633, Harvard Law School Cambridge, MA.
- Berg, Anders, 1999, *Staten som kapitalist: Marknadsanpassning av de affärsdrivande verken 1976-94*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Berle, A., and Means, G., 1932, *The Modern Corporation and Private Property*, Mac-Millan, New York.
- Bjuggren, P-O, and Mueller, D. C., 2009, *The Modern Firm, Corporate Governance and Investment*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

- Blair, M., 1995, *Ownership and Control – Rethinking Corporate Governance for the Twenty-first Century*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Boardman, A. et al, 2003, Privatization in North America, in Parker, D., and Saal, D., (eds.), *International Handbook on Privatization*, pp. 129-160, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Boardman, A., and Vining, A., 1989, Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises, 32, *Journal of Law and Economics*, pp. 1-33.
- Borglund, Tommy, 2006, *Aktieägarvärden i focus – Internationell påverkan på intressentrelationer genom förvärv och fusion*, Doktorsavhandling, Stockholm School of Economics, EFI, Stockholm.
- Borlotti, B., and Milella, V., 2008, Privatization in Western Europe: Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues, in Roland, G., (ed.) *Privatizations: Successes and Failures*, Columbia University Press, New York.
- Boycko, M. et al, 1993, *The Progress of Russian Privatization*, Stockholm Institute of East European Economics, Stockholm, Working Paper.
- Boycko, M. et al, 1996, A Theory of Privatization, *Economic Journal*, Vol. 106, pp. 309-19.
- Brown, D. et al, 2006, The Productivity Effects of Privatization: Longitudinal Estimates from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine, *Journal of Political Economy*, Vol. 114, No. 1, pp. 61-99.
- Bøhren, Ø., 2011. *Eierne, styret og ledelsen. Corporate governance i Norge*, Fagbokforlaget, Bergen.
- Carlsson, R., 2007, Swedish Corporate Governance and Value Creation: Owners Still in the Driver's Seat, *Corporate Governance*, Vol. 15, No, 6 pp. 1038-1055.
- Carlsson, R., and Hallberg, M., 1997, *Ägarstryning – Om Corporate Governance från Wallenbergsfär till offentlig sektor*, Ekerlids Förlag, Falun.

- Caves, D., and Christensen, L., 1980, The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads, *Journal of Political Economy*, Vol. 88, 958–76.
- Davies, A., 1999, *A Strategic Approach to Corporate Governance*, Gower, Cambridge, UK.
- Dewenter, K., and Malatesta, P., 2001, State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labour Intensity, *American Economic Review*, Vol. 91, No. 1, pp. 320-34.
- Domberger, S. and Piggott, J., 1994. Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey, in Bishop, M. et al (eds.), *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press, Oxford.
- Douma, S. et al, 2006, Foreign and domestic ownership, business groups and firm performance, *Strategic management Journal*, Vol. 27, pp. 637-57.
- D'Souza, J., et al., 2005, Effects of Institutional and Firm-specific Characteristics on Post-privatization Performance: Evidence from Developed Countries, *Journal of Corporate Finance*, Vol. 11. No 5, pp. 747-66.
- Ehrlich, I. et al, 1994, Productivity Growth and Firm Ownership, *Journal of Political Economy*, Vol. 102, No. 5, pp. 1006-38.
- Engwall, L., 1992, *Mercury Meets Minerva*, Pergamont Press, Oxford.
- ESO, 1998, *Staten och bolagskapitalet*, Finansdepartementet, Stockholm.
- Farinós, J., et al, 2007, Operating and stock market performance of state-owned enterprise privatizations: The Spanish experience, *International Review of Financial Analysis*, Vol. 16, No. 4, pp. 367-89.
- Felton, R., 2004, A New Era in Corporate Governance, *The McKinsey Quarterly*, No. 2, pp. 28-42.
- Ferguson, N., 2008, *The Ascent of Money: A Financial History of the World*, London and New York.

- Freeman, R. E., and Reed, D. L., 1983, Stockholders and Shareholders: A New Perspective on Corporate Governance, *California Management Review*, Vol. 25, p. 88ff.
- Freixas, X. et al, 2008, *Handbook of European Financial Markets and Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- Galal, A., et al., 1994, *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis: A Summary*, The World Bank, Washington D.C.
- Gandori, A., 2004, *Corporate Governance and Firm Organization – Microfoundations and Structural Forms*, Oxford University Press, Oxford.
- Garcia, L., and Ansón, S., 2007, The Spanish Privatisation Process: Implications on the Performance of Divested Firms, *International Review of Financial Analysis*, Vol. 16, No. 4, pp. 390-409.
- Glete, J., 1987, *Ägande och industriell omvandling*, SNS förlag, Stockholm.
- González-Páramo, J., och Hernández De Cos, 2005, The Impact of Public Ownership and Competition on Productivity, *Kyklos*, Vo. 58, No. 4, pp. 495-517.
- Gratzer, K. et al, 2010, Statligt företagsägande och privatisering i Sverige, *Nordiske Organisationsstudier*, Vol 12, No. 4 p. 94-112.
- Henrekson, M., and Jakobsson, U., 2001, The Transformation of Ownership Policy and Structure in Sweden: Convergence Towards the Anglo-Saxon Model? Working Paper, IUI and Stockholm School of Economics, Stockholm.
- Henrekson, M., and Jakobsson, U., 2011, *Globaliseringen och eroderingen av den svenska modellen för bolagsstyrning*, IFN Policy Paper nr 48, Institutet för Näringslivsforskning (IFN), Stockholm.
- Hofstetter, K., 2006, One Size Does Not Fit All: Corporate Governance for ‘Controlled Companies, *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, Vol. 31, No. 3, pp. 597-664.

- Jordahl, H., 2008, *Privatisering av statligt ägda företag. En litteraturöversikt med focus på OECD-länderna*, Regeringskansliet, Stockholm.
- Jordahl, H., 2009, *Privat och statligt ägande: Vad säger forskningen?* Fores Policy Paper, 2009:1, Stockholm.
- Kallifatides, M. et al, 2010, *Corporate Governance in Modern Financial Capitalism: Old Mutual's Hostile Takeover of Skandia*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, MA.
- Kumbhakar, S. C. and Hjalmarsson, L., 1998, Relative performance of public and private ownership under yardstick competition: electricity retail distribution, *European Economic Review*, Vol. 42, pp. 97-122.
- Kole, S. R. and Mulherin, J. H., 1997, The Government as a Shareholder, *Journal of Law and Economics*, Vol. XL, pp. 1-22.
- La Porta, R. et al, 1998, Law and Finance, *Journal of Political Economy*, No. 106, pp. 1113-55.
- La Porta, R., and López-de-Silanes, F., 1999, The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No 4, pp. 1193-1242.
- Lindgren, H., 2007, *Jacob Wallenberg 1892-1980*, Atlantis, Stockholm.
- Lindh, S., and Meyerson, E., 1998, *Staten och bolagskapitalet. Om aktiv styrning av statliga bolag*, Rapport till Expertgruppen för offentlig ekonomi (ESO), Ds. 1998:64. Finansdepartementet, Stockholm.
- Lubatkin, M. et al, 2005, Origins of Corporate Governance in the USA, Sweden and France, *Organization Studies*, Vol. 26, No. 6, pp. 867-88.
- Mallin, C., 2004, *Corporate Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Mallin, C., 2006a, *Handbook on International Corporate Governance – Country Analyses*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Mallin, C., 2006b, *International Corporate Governance – A Case Study Approach*, Edward Elgar, Northampton, MA, USA.

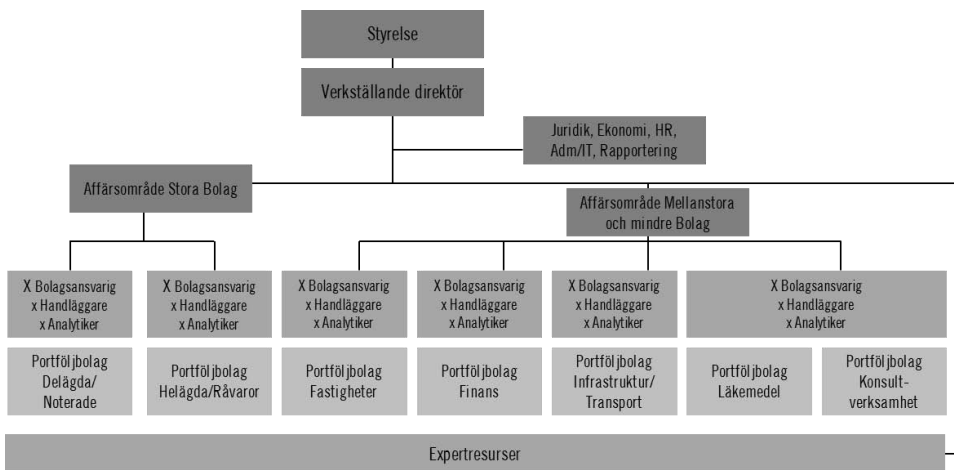
- Martin, S., and Parker, D., 1997, *The Impact of Privatization: Ownership and Corporate Performance in the UK*, Routledge, London.
- Meggison, W. et al, 1994, The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis, *Journal of Finance*, Vol. 49, pp. 403-52.
- Meggison, W., and Netter, J., 2001, From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 2, pp. 321-89.
- Meuller, D., 2009, The Corporation: An Economic Enigma, in Bjuggren, P-O, and Meuller, D. (eds.), *The Modern Firm, Corporate Governance and Investment*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Modén, K. M., 1998, *Owner categories and productivity effects in acquisitions*, Stockholm, IUI, mimeographed.
- Monks, R., and Minow, N., 2008, *Corporate Governance*, Wiley & Sons, Chichester.
- OECD, 2005, *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*, OECD Publishing.
- Ohmae, K., 1995, *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, Free Press, New York.
- Olsson, J., 1989, *Vad ska staten äga? De statliga bolagen inför 90-talet*, Ds 1989:23.
- Olsson, U., 2000, *Att förvalta sitt pund*, Ekerlids, Stockholm.
- Osborne, S. (ed.), 2010, *The New Public Governance*, Routledge, London.
- Otken, C., and Arin, p., 2006, The Effects of Privatization on Efficiency: How Does Privatization Work? *World Development*, Vol. 34, No. 9, pp. 1537-56.
- Oum, T. H., and Yu, C., 1994, Economic Efficiency of railways and implications for public policy, *Journal of Transport Economy and Policy*, Vol. 38, pp. 121-38.
- Pagoulatos, G., 2005, The Politics of Privatisation: Redrawing the Public-Private Boundary, *West European Politics*, Vol. 28, No. 2, 358-80.

- Parker, D., and Wu, H-L., 1998, Privatization and Performance: A Study of the British Steel Industry under Public and Private Ownership, *Economic Issues*, Vol. 3., No. 2, pp. 31-50.
- Parker, D., and Saal, D. (eds), 2003, *International Handbook on Privatization*, Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Toninelli, P., 2000, *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Università degli Studi di Milano, Milano.
- Röell, A., 2008, Recent Developments in Corporate Governance, in Freixas, X. et al (eds.), *Handbook of European Financial Markets and Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- Saal, D., and Parker, D., 2001, Productivity and Price Performance in the Privatized Water and Sewerage Companies of England and Wales, *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 20, No.1, pp. 61-90.
- Samuelsson, P., 2005, *Konkurrerande modeller för bolagsstyrning*, Liber Amicorum Reinhold Fahlbäck, Lund, s. 459-85.
- Sevenius, R., 2007, *Bolagsstyrning*, Studentlitteratur, Lund.
- Sheshinski, E., and López-Calva, L., 2003, Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence, *CESifo Economic Studies*, Vol. 49, No. 3, pp. 429-59.
- Shirley, M., and Walsh, P., 2001, Public vs Private Ownership: The Current State of the Debate, *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2420.
- Shleifer, A., and Vishny, R., 1994, Politicians and Firms, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 4.
- Shleifer, A., 1998, State Versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 4, pp. 133-50.
- Sjöstrand, S-E., 1995, Towards a Theory of Institutional Change, i Groenewegen, J. et al (eds.), *On Economic Institutions*, Edward Elgar, London.
- Sjöstrand, S-E., 1997, *The Two faces of Management. The Janus Factor*, Thomson, London.
- Sjöstrand, S-E., 2005, Om vertikala och horisontella organiseringsprocesser, i Lind, J., och Schuster, W. et al (red.).

- Redovisningens teori, praktik och pedagogik*. EFI, Stockholm. 255-72.
- Sjöstrand, S-E, 2009, *Management – Från kontorsteknik till lednings- och organisationsteori. Utvecklingen på Handelshögskolan i Stockholm under 100 år (1909-2009)*, EFI, Stockholm.
- Steen-Johnsen, K., et al, 2011, On Civil Society Governance: An Emergent Research Field, *Voluntas*, September.
- Varouj A. et al, 2005, Can corporatization improve the performance of state-owned enterprises even without privatization? *Journal of Corporate Finance*, Vol. 11, No. 5, Pages 791-808.
- Westerlund, G., and Sjöstrand, S-E., 1979, *Organizational Myths*, Harper & Row, New York.
- Vickers, J., and Yarrow, G., 1988, *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Wong, S., 2004, Improving Corporate Governance in SOEs: An Integrated Approach, *Corporate Governance International*, Vol. 7, No. 2.
- Östman, L., 1993, De vertikala och horisontella styrprocessernas betydelse för den ekonomiska effektiviteten, i Samuelsson, L. och Östman, L. (red.), *Redovisningens roller*, EFI, Stockholm, s. 220-36.
- Östman, L., 2009, *Towards a General Theory of Financial Control for Organizations*, EFI, Stockholm.

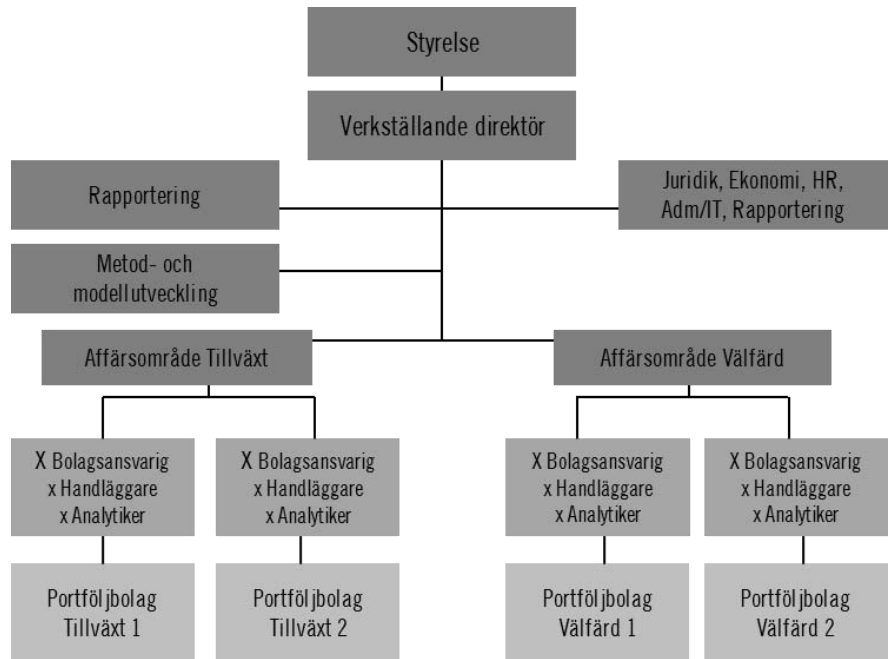
Principiell organisationsstruktur för de två förvaltningsbolagen

Figur 1: Förvaltningsbolag 1



Källa: KPMG

Figur 2: Förvaltningsbolag 2



Källa: KPMG

Tabell 1 Kostnadsuppskattning

Initiala kostnader av engångskaraktär		
Beskrivning	Kostnadsnivå (mkr)	Kommentar
IT-investeringar	4	IT-investeringar avser sådana kostnader som är direkt hänförliga till att bygga upp ett standard IT-system utifrån den verksamhet som förvaltningsbolagen kommer att bedriva. Inga särskilda IT-behov har identifierats. Ytterligare utredning (behovsanalys, förstudie, etc.) måste genomföras för att få ett exakt svar.
Rekrytering	9	Rekrytering bygger på ett antagande om ett stöd från kvalificerad rekryteringsfirma.
Kommunikation, varumärke o.d.	5	Kostnad för marknadsföring och kommunikation, framtagande av logotyper etc. har schablonberäknats till 5 mkr.
Konsultarvoden	?	Utöver dessa poster kommer konsultarvoden avseende stöd från kvalificerad finansiell rådgivare som komplement till dess att den egna organisationen är operativ. Denna post har ej kvantifierats då den är beroende på hur bolagsbildningen genomförs.
Summa	18	Initiala kostnader av engångskaraktär ligger i storleksordningen 20 mkr, exkl. eventuella konsultarvoden samt lönekostnader för ytterligare utredning och projektledning.

Källa: KPMG

Tabell 2 Kostnadsuppskattning

Årliga förvaltningskostnader		
Beskrivning	Kostnadsnivå (mkr)	Kommentar
Personal, lönekostnader inkl. sociala avgifter	100	Personalkostnader bygger på en uppskattning av numerär och kompetensprofil i enlighet med den principiella organisationsstrukturen samt indikativa värden avseende lönenivån.
Styrelsearvoden	5	Styrelsearvoden har beräknats utifrån ett medelvärde för styrelsearvoden i motsvarande privata ägarbolag.
Lokalhyra	5	Lokalhyra bygger på ett antagande om läge (AA) och standard (hög), en genomsnittlig lokalyta per anställd (20 kvadratmeter) samt statistik för hyresnivåer.
Administrativa omkostnader (kontorsmaterial, IT/tele, m.m.)	40	Administrativa omkostnader har beräknats schablonmässigt med ett värde av 40 procent av lönekostnaden.
Konsultarvoden	?	Förvaltningsbolagen kommer att ha behov av externa konsulter, men den kostnaden har inte kvantifierats, då den bygger på hur förvaltningsbolagens resp. ledning avser att arbeta.
Totalt	150	Den samlade årliga förvaltningskostnaden för förvaltningsbolag 1 och 2 ligger i storleksordningen 150 mkr.

Källa: KPMG

Ordlista

Termer som används i utredningen avseende ägande

Termer avseende *ledning* av företag/bolag är mer allmänt använda än ord och begrepp som beskriver utövande av *ägande* av företag/bolag. I utredningen används flera termer med utgångspunkt i vedertagen vokabulär bland professionella ägare. En anpassning har i vissa fall gjorts till de speciella förhållanden som gäller för staten som ägare, bl. a. att beslut rörande ägande fattas på flera nivåer än vad som är vanligt för privata ägare.

Aktivt ägande

Ägande där ägaren spelar en aktiv roll för att utveckla ägda bolag. Detta kan ske genom *ägaruppdrag*, som kan skrivas in i bolagsordning eller beslutas på bolagsstämman, *ägardirektiv* (*ägaranvisning*), tillsättning av styrelse, regelbunden uppföljning m.m. Vanligt i fråga om helägda eller majoritetsägda bolag. Motsatsen är *passivt ägande*, där ägaren inte engagerar sig i hur bolaget sköts.

Bolagsstyrning

Bolagets styrning i samspel mellan de i aktiebolagslagen fastställda beslutsorganen bolagsstämman, styrelse, verkställande direktör samt revisor. Engelska *Corporate Governance*. Jfr *ägarstyrning*.

Bolagsförvaltning

Se *ägarförvaltning*.

Direkt ägande

Avser ägande utan mellanled. Motsatsen är *indirekt ägande*.

Förvaltningsbolag

Bolag som äger aktier i andra bolag (*portföljbolag*) och kan utöva aktivt ägande (ägarstyrning) i dessa. Kallas ibland *holdingbolag* eller *ägarbolag*.

 Holdingbolag

Se *förvaltningsbolag*.

Operativ ägarförvaltning

De konkreta åtgärder som i denna utredning *förvaltningsbolagen* svarar för gentemot *portföljbolagen* inom ramen för de inriktningsbeslut som fattats av riksdagen och regeringen. Kan också benämnas *operativ ägarstyrning*. Jfr. ägarstyrning.

Operativ ägarstyrning

Se *operativ ägarförvaltning*.

Passivt ägande

Ägande där ägaren inte engagerar sig i hur bolaget sköts. Motsatsen är *aktivt ägande*, där ägaren spelar en aktiv roll för att utveckla ägda bolag.

Portföljbolag

Bolag som ägs och förvaltas av *förvaltningsbolag*.

Strategisk ägarförvaltning

De inriktningsbeslut som fattas av Riksdagen för statens samlade portfölj av hel- och delägda bolag, för de av utredningen föreslagna förvaltningsbolagen samt för enskilda av förvaltningsbolagen ägda bolag (*portföljbolag*). Kan också benämnas *strategisk förvaltning* eller *strategisk ägarstyrning*.

Strategisk ägarstyrning

Se *strategisk ägarförvaltning*.

Ägaranvisning

Av ägaren utfärdade riktlinjer för ett ägt bolag som beslutas vid bolagsstämma i det ägda bolaget. Även benämnt *ägardirektiv*.

Ägarbolag

Se *förvaltningsbolag*.

Ägardirektiv

Se *ägaravisning*.

Ägarförvaltning

Ägarens förvaltning (handhavande, skötsel) av aktier i bolag. Kan utövas aktivt eller passivt. Benämns ibland *bolagsförvaltning* främst ifråga om helägda eller majoritetsägda bolag.

Ägarplan

Ägarens plan på lång och kort sikt över hur ett ägt bolag bör utvecklas. Formas på grundval av beslutad strategisk inriktning.

Ägarpolitik

Ägarens samlade strategiska beslut avseende det samlade ägandet och/eller enskilda ägda bolag

Ägarstrategi

Ägarens mål och huvudsakliga inriktning för sitt ägande i ett eller flera bolag.

Ägarstyrning

Ägarens styrning i kraft av sitt ägande. Utövas i huvudsak via bolagsstämman genom beslut om bolagsordning, i förekommande fall särskilda *ägaravisningar*, tillsättning av styrelse och revisor, beslut om utdelning respektive emission eller inlösen av aktier m.m. Jfr *bolagsstyrning*.

Ägaruppdrag

Ägarens uppdrag till ett ägt bolags styrelse. Kan innefatta affärsdefinition, övergripande mål, grundläggande värderingar och vissa kapitalfrågor. Ägaren utarbetar i regel *ägaruppdrag* på grundval av en *ägarplan* som formats med utgångspunkt i strategiska inriktningsbeslut.

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomisk värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skadeståndsansvar och försäkringsplikt
vid sjötransporter – Atenförordningen och
försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]

Snabbare betalningar. [11]

Penningtvätt – kriminalisering, förverkande
och dispositionsförbud. [12]

En sammanhållen svensk polis. [13]

Socialdepartementet

Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med
assistansersättning. [6]

Finansdepartementet

Skatteincitament för riskkapital. [3]

Ekonomisk värde och samhällsnytta
– förslag till en ny statlig ägarförvaltning.
[14]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom
utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012
– långsiktig säkerhet, haverier och global
utblick. [7]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare
– en forskningsantologi. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgifts-
behandling på det arbetsmarknadspolitiska
området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av
föräldräpning. [9]