

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. Ansvar 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. Ansvar 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 företagets bolagsordningar och ägaranvisningar antagna på bolagsstämman. 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 ryms 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 styrelserekrytering 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 företagets 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 ansvarstagande samt fortsätta att redovisa detta i hållbarhetsredovisningar. Statens ägarpolicy, regeringens rikt-

linjer 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)