



Riksrevisionens styrelses framställning angående finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat finansförvaltningen i fem statliga fastighetsbolag. Syftet har varit att bedöma om finansförvaltningen är affärsmässig och effektiv. Resultatet av granskningen redovisas i granskningsrapporten *Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag* (RiR 2006:21).

Riksrevisionen gör bedömningen att det finns möjligheter att förbättra affärsmässigheten och effektiviteten i fem fastighetsbolag, Akademiska Hus AB, Jernhusen AB, Specialfastigheter Sverige AB, Vasakronan AB och Vassallen AB. Det enskilda bolaget skulle i flera fall genom förändringar i finansförvaltningen kunna förbättra bolagets årliga resultat. Flera av de granskade bolagen har en ofullständig, oprecis och i några fall inaktuell finanspolicy. En sannolik konsekvens av detta är att styrelsens faktiska inflytande över hanteringen av mycket betydande ekonomiska värden riskerar att bli mindre medan verkställande direktörens eller finansfunktionens inflytande blir större. Riksrevisionen framhåller också att ägarförvaltningens aktivitet i förhållande till de granskade bolagen inskränker sig till att ange soliditetsmål, avkastningskrav och riktlinjer för ekonomisk rapportering. Förekomsten av ofullständiga finanspolicier anses inte kräva åtgärder, och indikationer på att ett fastighetsbolag är överkapitaliserat har inte lett till åtgärder. Vidare menar Riksrevisionen att det finns anledning att pröva kapitalstrukturen i de fem bolagen.

Styrelsen anser att regeringen mer aktivt bör följa de granskade statliga fastighetsbolagens finansförvaltning genom att regelmässigt analysera bolagens finansförvaltning och finansiella situation, t.ex. bör kapitalstrukturen i bolagen prövas. Regeringen bör också återkomma till riksdagen med en preciserad beskrivning av vad den genomförda analysen av bolagens finansförvaltning och finansiella situation har resulterat i.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Granskningens inriktning och utgångspunkter	5
Riksdagens riktlinjer.....	5
Finansförvaltning och finanspolicy	5
Lagreglering	5
Regeringens styrning.....	6
Granskningens resultat	7
Riksrevisionens krav på bolagens finanspolicy	6
Brister i bolagens finanspolicyer	7
Bolagens riskbenägenhet	8
Bolagens låne- och placeringsstrategier.....	8
Vasallens kapitalstruktur	8
Regeringens ägarförvaltning.....	8
Riksrevisionens bedömningar.....	9
Riksrevisionens rekommendationer.....	9
Rekommendationer till bolagen.....	9
Rekommendationer till regeringen/ägarförvaltningen	10
Styrelsens överväganden	11
Aktiebolagslagen	11
Budgetpropositionen för 2007	12
Aktivare ägarförvaltning av statliga fastighetsbolag	12
Återrapportering av vidtagna åtgärder för en mer aktiv ägarförvaltning	13
Styrelsens förslag.....	13

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Aktivare ägarförvaltning av statliga fastighetsbolag

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen mer aktivt bör följa de statliga fastighetsbolagens finansförvaltning genom att regelmässigt analysera bolagens finansförvaltning och finansiella situation.

2. Åtterrapportering av vidtagna åtgärder för en mer aktiv ägarförvaltning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör återkomma till riksdagen med en preciserad beskrivning av vad den genomförda analysen av bolagens finansförvaltning och finansiella situation har resulterat i.

Stockholm den 13 december 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Ewa Thalén Finné (m), Per Rosengren (v), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rose-Marie Frebran (kd), Leif Pettersson (s), Phia Andersson (s) och Lennart Hedquist (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat finansförvaltningen i de fem statliga fastighetsbolagen Akademiska Hus AB, Jernhusen AB, Specialfastigheter Sverige AB, Vasakronan AB och Vasallen AB. Syftet har varit att bedöma om finansförvaltningen är affärsmässig och effektiv. Granskningen har presenterats i rapporten *Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag* (RiR 2006:21) som publicerades i juli 2006.

Bakgrund

De statligt ägda bolagen har stora tillgångar och skulder. Bolagens balansomslutning är på över 1 000 miljarder kronor. Bolagen har också räntebärande skulder på sammanlagt drygt 500 miljarder kronor. För fastighetsbolag är upplåningens effektivitet av särskild betydelse för bolagen då kapitalkostnaderna oftast är en stor del av totalkostnaden.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund gjort en effektivitetsrevision av finansförvaltningens affärsmässighet och effektivitet i fem statligt helägda fastighetsbolag: Akademiska Hus AB, Jernhusen AB, Specialfastigheter Sverige AB, Vasakronan AB och Vasallen AB. Dessa bolags sammanlagda skulder uppgår till 40 miljarder kronor och avser i allt väsentligt lån från banker och kreditinstitut på marknaden. Bolagen är alla verksamma enbart i Sverige, med en stark eller dominerande ställning inom sin kategori och med en stor, eller mycket stor, andel statliga hyresgäster.

Jernhusen AB bildades i samband med bolagiseringen av affärsverket SJ år 2001 och består av det som tidigare var SJ:s fastighetsdivision. Specialfastigheter Sverige AB:s största fyra hyresgäster är Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Statens institutionsstyrelse och Försvarsmakten medan Akademiska Hus AB får stora delar av sina hyresintäkter från universitets- och högskolelokaler. Vasakronan AB har en strategisk inriktning mot attraktiva delmarknader för kommersiella lokaler i Stockholm, Göteborg, Lund och Malmö. Vasakronan AB avviker från de övriga bolagen genom att det är ett renodlat kommersiellt bolag. Vasallen AB, slutligen, får huvuddelen av sina hyresintäkter från stat, kommuner och landsting. Den största enskilda hyresgästen är Försvarsmakten.

Granskningens inriktning och utgångspunkter

I granskningen av bolagens affärsmässighet och effektivitet har fokus riktats mot att granska bolagens styrning av finansförvaltningen, främst genom att undersöka om bolagens finanspolicyer är aktuella och konkreta samt om riskmandat och ansvarsfördelning är tydligt preciserade. Vidare görs en bedömning av om det finns alternativa upplägg för finanshanteringen som skulle kunna sänka räntekostnaderna och förbättra den årliga avkastningen. Även ägarförvaltningens – dvs. regeringens och Regeringskansliets – roll och agerande ingår i granskningen. Den övergripande revisionsfrågan har varit huruvida finansförvaltningen i bolagen är affärsmässig och effektiv.

Riksdagens riktlinjer

Riksrevisionen har ett riksdagsbeslut från 1996 som utgångspunkt för granskningen. I beslutet fastställs två huvudprinciper för förvaltningen av statliga företag¹, nämligen att

1. statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital som företaget representerar och strukturanpassning,
2. den som förvaltar ett statligt företag ska med utgångspunkt i uppsatta verksamhetsmål aktivt följa företagets utveckling och vidta erforderliga åtgärder för att företaget ska uppfylla krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

Finansförvaltning och finanspolicy

Finansförvaltningen är en av företagets funktioner vid sidan av t.ex. inköp, produktutveckling, produktion och marknadsföring. Finansförvaltningens huvudsakliga uppgifter är att

- aktivt förvalta finansiella tillgångar och skulder,
- säkerställa att bolaget har en tryggad finansiering genom lån och kreditlöften,
- hantera och kontrollera att finansiellt risktagande kan förenas med underliggande affärsrisker och bolagets finanspolicy samt
- förvalta det kapital som inte används i verksamheten.

Finansförvaltningen är ofta en centraliserad strategisk funktion i bolagen. Finanspolicyn syftar till att klargöra vilka finansiella risker styrelse, företagsledning och finanschef får ta för att skapa värde för bolaget. Det finns inga entydiga normer om vad en finanspolicy ska innehålla.

Lagreglering

Aktiebolagslagen (2005:551) reglerar inte närmare hur finansförvaltningen ska utformas eller arbeta. Däremot reglerar lagen ansvarsfördelningen mellan

¹ Prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

styrelse och verkställande direktör. Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter. Den verkställande direktören ska sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Styrelsen ska också se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

Av årsredovisningslagen (1995:1554) framgår att om det är väsentligt för bedömningen av företagets ställning och resultat ska information lämnas avseende användningen av finansiella instrument. I redovisningen ska anges mål och tillämpade principer för finansiell riskstyrning samt exponering för prisrisker, kreditrisker, likviditetsrisker och kassaflödesrisker.

Regeringens styrning

Regeringen beslutade 2002 om *riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen från de statliga bolagen*. Här anges att bolagen i sin årsredovisning bl.a. ska lämna en övergripande omvärldsbevakning, redogörelse för om mål och eventuella samhällsuppdrag har uppfyllts samt en risk- och känslighetsanalys. Analysen ska beskriva bolagets huvudsakliga rörelserisker respektive finansiella risker. Riktlinjerna lämnar ingen vägledning för hur en risk- och känslighetsanalys ska rapporteras utan hänvisar till att bolagen ska följa Stockholmsbörsens regler, dvs. informera om risk. Vidare beslutade regeringen 2003 om *riktlinjer för anställningsvillkor och incitamentsprogram*. Dessa klargör att incitamentsprogram bör undvikas i de statliga bolagen.

Regeringen ställer inga krav på bolagen att ha en finanspolicy för att styra finanshanteringen.

Riksrevisionens krav på bolagens finanspolicy

Enligt Riksrevisionen finns det en rätt god samstämmighet grundad på erfarenheter om varför en policy bör finnas, vad den bör syfta till och vad den bör innehålla. Riksrevisionens uppfattning är att en finanspolicy ska beslutas av styrelsen och att denna policy ska ange inriktningen för finansförvaltningen, klarlägga gränser för risktagandet, fördela mandat och tydliggöra ansvarsfördelningen. Den ska också enligt Riksrevisionen årligen utvärderas och beslutas av styrelsen. Styrelsen ska också se till att policyn tillämpas. Finanspolicyn bör vara ett samlat dokument för styrningen av finansförvaltningen och därför även klargöra sambandet mellan finansförvaltningen och affärsverksamheten. Styrelsens, ledningens och finansförvaltningens riskmandat ska vara så tydligt angivet att ansvarsfördelningen dem emellan blir klar. Finanspolicyn ska ha en så god precision att den styr och sätter tydliga gränser för finansförvaltningen. På detta sätt skapas enligt Riksrevisionen också rimliga förutsättningar för att uppnå en god intern kontroll. I policyn ska också aktuella riskbegrepp definieras och formuleras. Vidare ska de finansiella risker som bolaget är utsatt för – och hur de ska hanteras – redovisas. En beskriv-

ning av hur framför allt ränteriskerna ska hanteras är av central betydelse för ett bolag med en betydande skuldportfölj.

Granskningens resultat

Samtliga fem fastighetsbolag har en finanspolicy för styrning av finansförvaltningen. Riksrevisionen redovisar att man har fått intryck av att bolagens finansförvaltning ligger i linje med finansförvaltningen inom fastighetsbranschen som helhet. Riksrevisionens bedömning är dock att det finns möjligheter att förbättra affärsmässigheten och effektiviteten i de fem fastighetsbolagen. Det kan för det enskilda bolaget röra sig om potentiella förbättringar i storleksordningen ett antal miljoner kronor årligen, något som klart skulle kunna förbättra det årliga resultatet.

Brister i bolagens finanspolicier

Granskningsrapporten visar att styrelserna i de fem granskade bolagen har upprättat och beslutat om en finanspolicy. Flera av de granskade bolagen har dock en ofullständig, oprecis och i några fall inaktuell finanspolicy. Bolagens policyer föreskriver vidare att de ska vara föremål för årlig utvärdering och styrelsebeslut. De granskade bolagens policyer har emellertid inte alltid varit uppdaterade med hänsyn till de beslut styrelsen fattat.

Riksrevisionen har också i några andra avseenden uppmärksammat brister hos de granskade bolagen, nämligen följande.

Olika befattningshavares uppgifter och mandat är inte tillräckligt klarlagda. Till exempel kan en verkställande direktör tillåtas ta upp lån utan volymrestriktion eller att efter fritt skön delegera sin befogenhet till andra inom bolaget. I andra fall är den verkställande direktörens funktioner inte klart åtskilda från ekonomi- eller finansfunktionerna.

Vidare finns det risker som inte fått en tillräcklig genomlysning. I sådana fall är policyn snarare beskrivande än ett tydligt ställningstagande till riskprofil och riskmandat. De riskmått och riskmandat som används är otillräckliga för att reducera risken för negativa utfall.

En annan brist är att det i flera bolag är svårt att få en överblick över vilka regler, riktlinjer och strategibeslut som vid ett visst tillfälle ska styra den operativa finanshanteringen. Det förekommer t.ex. att affärsplanen innehåller beslut som har stor betydelse för finansförvaltningen men att detta inte omnämns i finanspolicyn. Gällande finanspolicy kan ha ändrats på någon punkt utan att detta förts in i policydokumentet. Dokumentation om styrelsens beslut om finansverksamheten finns inte alltid samlad och aktuell på ett ställe. Sammantaget skapar detta osäkerhet om vad som faktiskt gäller, och policyns funktion som styrinstrument avtar.

De ovan redovisade bristerna påverkar enligt Riksrevisionen också den interna kontrollen i beslut som har ekonomiska konsekvenser för bolagen. I samtliga bolag har uppmärksamats en otydlig ansvarsfördelning i något

viktigt avseende mellan styrelse och ledning eller mellan ledning och finansförvaltning.

Riksrevisionen anser sammantaget att en sannolik konsekvens av bristerna i fastighetsbolagens finanspolicyer är att styrelsens faktiska inflytande över hanteringen av mycket betydande ekonomiska värden och risker blir mindre medan verkställande direktörens eller finansfunktionens inflytande blir större.

Bolagens riskbenägenhet

Granskningen av de fem fastighetsbolagen visar i några fall att finansförvaltningen är relativt svagt kopplad till affärsverksamheten och snarare har karaktär av en relativt självständig verksamhet. Vidare påverkas benägenheten att ta risker av styrelsens, ledningens och finansförvaltningens sakkunskap, liksom av dessa instansers uppfattning om vilka risker som det kan anses rimligt att ett fastighetsbolag tar i sin finansförvaltning för att skapa värde åt bolaget. Riksrevisionen konstaterar att de ekonomiska konsekvenserna av de finansiella policyer och strategier som bolagen tillämpar är betydande och mycket varierande vad gäller risktagande. Bolagens beslut om och agerande i finansförvaltningen påverkar klart årets avkastning för bolagen.

Bolagens låne- och placeringsstrategier

Riksrevisionen har låtit genomföra beräkningar av bolagens låne- och placeringsstrategier. Sammantaget visar beräkningarna enligt myndigheten att genom att överväga alternativa tillvägagångssätt vid upplåning och placeringar och genom att aktivt söka upp marknaden, skulle flera bolag sannolikt kunna öka sin avkastning. Åtgärder som borde övervägas är ändrad riskbedömning och utnyttjande av fler finansieringsformer.

Vasallens kapitalstruktur

Riksrevisionen anser att Vasallen AB är överkapitaliserat med upp till en miljard kronor. Detta innebär att avsevärda likvida medel inte använts i bolagets affärsverksamhet, något som minskat bolagets förmåga att motsvara ägarförvaltningens avkastningskrav. Bolagsstyrelsens beslut om kortfristiga placeringar av dessa medel är enligt Riksrevisionen inte klart anpassat till affärsverksamheten och har resulterat i en låg avkastning på det egna kapitalet. Riksrevisionen anser att kapitalstrukturen försvårar för bolagen att motsvara ägarförvaltningens avkastningskrav.

Regeringens ägarförvaltning

Riksrevisionen framhåller att ägarförvaltningens aktiviteter i förhållande till de granskade bolagens finansförvaltning inskränker sig till att ange soliditetsmål, avkastningskrav och riktlinjer för ekonomisk rapportering. Förekomsten av ofullständiga och oprecisa finanspolicyer har av ägarförvaltningen inte ansetts kräva att den överväger åtgärder. Indikationer på att ett fastig-

hetsbolag är överkapitaliserat har inte lett till att ägarförvaltningen har reagerat.

Riksrevisionens bedömningar

Utgångspunkten för Riksrevisionens bedömningar är att det är styrelsens och ledningens ansvar att bolaget sköts föredömligt väl inom de ramar lagstiftningen ger och i enlighet med ägarens långsiktiga intressen. Det är enligt Riksrevisionen viktigt att ägarförvaltningen avgör på vilket sätt den ska agera utan att begränsa styrelsens möjligheter att utföra sina uppgifter. Styrelserna bör stödjas att fullgöra sina uppgifter utan att deras ansvar rubbas eller blir oklart i förhållande till aktiebolagslagen.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen anser Riksrevisionen att regeringens ägarförvaltning bör följa bolagens finansförvaltning mer aktivt än för närvarande och också överväga stödjande insatser. Utökade insatser är möjliga utan att det behöver leda till att respektive styrelses ansvar rubbas eller blir oklart i förhållande till aktiebolagslagen. Grunden för bedömningen är att riskbenägenheten varierar, betydande skillnader finns i kvaliteten på finanspolicyer och att möjlighet finns att påtagligt förbättra bolagens resultat i upplåningen.

Vidare gör Riksrevisionen bedömningen att ägarförvaltningen av Vasallen AB inte varit tillräckligt aktiv när det gäller att ompröva kapitalstrukturen för att denna ska bli optimal. Riksrevisionen gör också bedömningen att det kan finnas skäl att mer systematiskt pröva kapitalstrukturen även i de andra granskade bolagen.

Sammantaget gör Riksrevisionen bedömningen att regeringens ägarförvaltning bör göra mera för att bolagen ska uppfylla de krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning som riksdagen beslutat 1996. En mer aktiv ägarförvaltning av de statliga fastighetsbolagen, innefattande regelmässiga analyser av bolagens finansförvaltning och finansiella situation, skulle sannolikt leda till bättre förutsättningar för att bolagen ska kunna öka sin avkastning. Det är viktigt att regeringens ägarförvaltning avgör på vilket sätt den ska agera genom riktlinjer, rapporteringskrav, erfarenhetsutbyte eller styrdialog för att uppfylla riksdagens krav, utan att begränsa styrelsernas möjlighet att utföra sina uppgifter. Styrelserna bör ges stöd att fullgöra sina uppgifter utan att deras ansvar rubbas eller blir oklart i förhållande till aktiebolagslagen.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till bolagen

Styrelsen och ledningen för Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB, Vasakronan AB, Vasallen AB och i något avseende Jernhusen AB bör, i enlighet med Riksrevisionens bedömningar för respektive bolag, överväga att

- se över och förbättra gällande finanspolicy med avsikt att policyn ska vara ett starkt styrinstrument för styrelsen,
- aktivt pröva sina riskbedömningar och låta undersöka alternativa låne- och placeringsmöjligheter på marknaden för att på så sätt förbättra det ekonomiska resultatet.

Rekommendationer till regeringen/ägarförvaltningen

För att uppfylla riksdagens krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning i fastighetsbolagens finansförvaltning, bör regeringen i sin roll som ägarförvaltare överväga att

- mer aktivt följa fastighetsbolagens finansiella utveckling och finansförvaltning, bl.a. bolagens utformning och utvärdering av sina finanspolicyer, pröva vid styrelsenomineringarna behovet av finansiell sakkunskap i styrelserna och ta fram *best practice* för finanspolicyn,
- återföra kapital till staten från Vasallen AB samt pröva kapitalstrukturen även i övriga granskade bolag.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av finansförvaltningen i fem statliga fastighetsbolag. I anslutning härill vill styrelsen anföra följande.

Styrelsen har under de senaste åren behandlat ett antal granskningsrapporter som rör styrningen av statliga bolag. Flertalet av rapporterna har resulterat i att styrelsen har överlämnat en framställning till riksdagen i anledning av Riksrevisionens iakttagelser. I framställningarna har lämnats förslag som bl.a. syftat till att utveckla regeringens ägarstyrning av de statliga bolagen². Därutöver har en redogörelse lämnats till riksdagen för att uppmärksamma styrningsfrågorna ytterligare³. Styrelsen har också i en framställning framhållit betydelsen av att riksdagen får en tillförlitlig information om nya bolags kapitalbehov⁴.

Styrelsen vill med denna framställning ytterligare betona vikten av att regeringen som ägarförvaltare tar en mer aktiv del i förvaltningen av de statliga bolagen. Styrelsen gör detta med en av huvudprinciperna för förvaltningen av statliga företag som grund, nämligen att den som förvaltar ett statligt företag aktivt ska följa företagets utveckling och vidta erforderliga åtgärder för att företaget ska uppfylla krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning⁵.

Aktiebolagslagen

De grundläggande förutsättningarna för såväl privata som statliga aktiebolag regleras i aktiebolagslagen⁶. Några särskilda regleringar finns inte för de statliga bolagen.

Regeringens förvaltningsmandat finns i regeringsformen genom att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Riksdagen får dock i den omfattning som behövs fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogande över den. Regeringen – som företrädare för statens ägande av bolag – lyder under samma regler som andra aktieägare⁷. Ägarna utövar enligt aktiebolagslagen sitt inflytande genom bolagsstämman och de ägardirektiv som kan ges till styrelsen.

Styrelsen vill dock understryka att den statliga bolagsförvaltningen uppvisar några särdrag. Regeringen sköter förvaltningen av de statligt ägda bolagen men ansvarar samtidigt för verksamheten inför riksdagen. Bolagsstyrningen är på så sätt en del av den offentliga förvaltningen och omfattas av höga krav

² Jfr 2004/05:RRS5, 2004/05:RRS9 och 2004/05:RRS18.

³ 2006/07:RRS3.

⁴ 2005/06:RRS6.

⁵ Bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

⁶ SFS 2005:551.

⁷ Jfr bet. 2005/06:KU10.

på insyn och transparens. I förlängningen kan sägas att de egentliga aktieägarna i de statliga bolagen är det svenska folket. Trots detta är det självfallet av största vikt att rollfördelningen mellan bolagens styrelser och ägarförvaltningen upprätthålls i enlighet med aktiebolagslagen.

Budgetpropositionen för 2007

Granskningsrapporten *Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag* kommenteras av regeringen i budgetpropositionen för 2007⁸. Regeringen framhåller att finansförvaltningen är en del av varje bolags verksamhet. Omfattningen och betydelsen av finansförvaltningen varierar och är avhängiga av respektive bolags verksamhet. Regeringen anför vidare att man fastställt riktlinjer för extern ekonomisk rapportering från företag med statligt ägande som innebär att rapporteringen om bl.a. finansförvaltningen ska vara minst i nivå med den rapportering som görs av börsnoterade företag. Vidare framhåller regeringen att prövning av och ställningstaganden rörande kapitalisering och nivån på en effektiv kapitalstruktur måste göras kontinuerligt mot bakgrund av omvärldsförändringar och förändrade verksamhetsförutsättningar för bolagen. Man avser därför att löpande ompröva kapitalstrukturen i de statligt ägda bolagen, något som inkluderar frågan om återföring av kapital från Vasallen AB.

Regeringen meddelar också i budgetpropositionen för 2007 att man avser 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.

Styrelsen noterar regeringens avsikter men anser ändå – eftersom dessa inte fått formen av konkreta åtgärder – att det finns anledning att överlämna föreliggande framställning till riksdagen.

Aktivare ägarförvaltning av statliga fastighetsbolag

Riksrevisionen har i granskningsrapporten visat att de ekonomiska konsekvenserna av de finansiella policyer och strategier som bolagen tillämpar är betydande och mycket varierande. Bolagens agerande i finansförvaltningen påverkar avkastningen för bolagen. Vidare har Riksrevisionen konstaterat att flera av de granskade bolagen har en ofullständig, oprecis och i några fall inaktuell finanspolicy. Riksrevisionen anser dessutom att en sannolik konsekvens av bristerna i fastighetsbolagens finanspolicyer är att styrelsens faktiska inflytande över hanteringen av mycket betydande ekonomiska värden och risker blir mindre medan verkställande direktörens eller finansfunktionens inflytande blir större.

Riksrevisionen har också gjort bedömningen att det kan finnas skäl att pröva kapitalstrukturen i de granskade fastighetsbolagen. Bakgrunden är att

⁸ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 24.

Riksrevisionen anser att Vasallen AB under flera år varit överkapitaliserat och att överkapitaliseringen under 2005 var upp mot en miljard kronor.

Riksrevisionen har vidare visat att ägarförvaltningens, dvs. regeringens, aktivitet i förhållande till de granskade bolagen inskränker sig till att ange soliditetsmål, avkastningskrav och riktlinjer för ekonomisk rapportering. Förekomsten av ofullständiga och oprecisa finanspolicyer har av ägarförvaltningen inte ansetts kräva att den överväger åtgärder. Inte heller har indikationer på att ett fastighetsbolag är överkapitaliserat lett till några åtgärder från regeringens sida.

Mot bakgrund av de ovan anförda bristerna i finansförvaltningen i de granskade fastighetsbolagen anser styrelsen att regeringen bör agera mer aktivt i egenskap av ägarförvaltare. Styrelsen konstaterar att bristerna i bolagens finanspolicyer riskerar att leda till lägre avkastning för bolagen. Bristerna kan också leda till att styrelsernas inflytande över finansförvaltningen minskar på ett otillfredsställande sätt.

Styrelsen vill i sammanhanget också understryka betydelsen av att de roller som föreskrivs av aktiebolagslagen upprätthålls. De utökade insatser som här föreslås får således inte utformas så att de leder till att bolagsstyrelsernas ansvar rubbas eller blir oklart i förhållande till aktiebolagslagen.

Styrelsen anser sammantaget att regeringen mer aktivt bör följa de granskade statliga fastighetsbolagens finansförvaltning genom att regelmässigt analysera bolagens finansförvaltning och finansiella situation. Regeringen bör i denna analys speciellt pröva kapitalstrukturen i bolagen.

Återrapportering av vidtagna åtgärder för en mer aktiv ägarförvaltning

Styrelsen anser att regeringen bör genomföra förslaget att mer aktivt följa de statliga fastighetsbolagens finansförvaltning såsom förordas i denna framställning. Styrelsen anser också att regeringen bör återkomma till riksdagen med en ingående beskrivning av de åtgärder som vidtagits för att få till stånd en analys av de av Riksrevisionen granskade bolagens finansförvaltning och finansiella situation och också vad denna analys har resulterat i. Återrapporteringen bör speciellt innehålla en redogörelse av arbetet med att se över kapitalstrukturen i de statliga fastighetsbolagen.

Styrelsens förslag

Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen

- mer aktivt bör följa de statliga fastighetsbolagens finansförvaltning genom att regelmässigt analysera bolagens finansförvaltning och finansiella situation samt

- bör återkomma till riksdagen med en preciserad beskrivning av vad den genomförda analysen av bolagens finansförvaltning och finansiella situation har resulterat i.