



Riksrevisionens styrelses redogörelse om regeringens försäljning av Vasakronan

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Regeringens försäljning av Vasakronan* (RiR 2010:2) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning här till vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen har granskat hur regeringen planerade, genomförde och följde upp försäljningen av Vasakronan. Försäljningen har också jämförts med tidigare försäljningar av statliga bolag.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning av försäljningen av Vasakronan är att den genomfördes förhållandevis väl och i enlighet med gällande lagstiftning och riksdagsbeslut och i flera avseenden enligt best practice. En annan iakttagelse från granskningen är att regeringens beskrivning av försäljningen i budgetpropositionen, dokumentationen av försäljningen och uppföljningen av densamma har förbättrats i förhållande till tidigare försäljningar. Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen har stärkt sin kompetens inom området. Samtidigt noterar Riksrevisionen att försäljningen hade kunnat genomföras något tidigare genom en effektivare förberedelsefas. Det hade inneburit att marknadsförhållandena hade varit något gynnsammare ur ett ekonomiskt perspektiv och att budet hade kunnat påverkas på ett positivt sätt.

Styrelsen ser positivt på att regeringen har förstärkt sin kompetens inom området och att regeringens redovisning av försäljningen av Vasakronan är transparent. Öppenhet och insyn är enligt styrelsen ett grundläggande krav i den offentliga verksamheten. Styrelsen anser att den förbättrade beredningen och det förbättrade genomförandet av försäljningen av Vasakronan ger förutsättningar för ett fortsatt lärande och att kompetensen inom Regeringskansliet därmed kan utvecklas ytterligare inför eventuella framtida försäljningar av bolag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Riksrevisionens revisionsfrågor.....	5
Riksrevisionens slutsatser.....	5
Genomförandet av försäljningen	5
Redovisningen av försäljningen.....	6
Jämförelse med regeringens försäljning av Vin & Sprit samt 8 procent av aktierna i TeliaSonera	6
Riksrevisionens rekommendationer.....	7
Styrelsens överväganden	8

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 5 maj 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Eva Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Helena Höij (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens försäljning av Vasakronan. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Regeringens försäljning av Vasakronan* (RiR 2010:2). Rapporten publicerades den 16 mars 2010.

Bakgrund

Den 16 oktober 2006 redogjorde regeringen inför riksdagen för sin avsikt att minska statens ägande i vissa bolag.¹ Vid en presskonferens den 14 december 2006 presenterade regeringen de sex bolag som den avsåg att avyttra under mandatperioden: Nordea, OMX, SBAB, Telia Sonera, Vin & Sprit och Civitas Holding som ägde Vasakronan. Den 1 mars 2007 föreslog regeringen att riksdagen skulle ge regeringen ett bemyndigande att avyttra hela eller delar av aktieinnehavet i bolagen.²

Näringsutskottet höll den 26 april 2007 en offentlig utfrågning med anledning av regeringens förslag om försäljning av vissa statligt ägda bolag. Vid utfrågningen deltog statsrådet med ansvar för försäljningen och förvaltningen av de sex bolag som regeringen avsåg att avyttra. Statsrådet betonade att processen skulle vara öppen och transparent och att försäljningarna skulle ske på ett sätt som vid en samlad bedömning ansågs vara det mest affärsmässiga. Statsrådet betonade även vikten av att minimera kostnaderna för själva transaktionen.

Riksdagen bemyndigade den 20 juni 2007 regeringen att inleda en försäljningsprocess och att minska ägandet i de sex bolagen. Som likvid vid försäljningarna bemyndigades regeringen att även kunna motta aktier eller andra former av tillgångar. Riksdagen beslutade också att de kostnader som uppkom för staten i samband med försäljningen av aktierna fick avräknas mot försäljningsintäkterna.

Beträffande försäljningsprocessen och kontrollen av försäljningarna framhöll näringsutskottet i betänkandet om försäljning av vissa statligt ägda företag att regeringen skulle följa budgetlagen och inte ta andra än affärsmässiga hänsyn när försäljningarna genomfördes. Kontrollen av försäljningarna skulle enligt näringsutskottet ske genom frågeinstitutet i riksdagen och konstitutionsutskottets granskning. Näringsutskottet avsåg dessutom att följa regeringens arbete med försäljningarna.³

¹ Prop. 2006/07:1 Budgetpropositionen för 2007.

² Prop. 2006/07:57, bet. 2006/07:NU16, rskr. 2006/07:217 Försäljning av vissa statligt ägda företag.

³ Bet. 2006/07:NU16 Försäljning av vissa statligt ägda företag.

Riksrevisionens revisionsfrågor

Riksrevisionen har beslutat att bevaka och granska regeringens försäljning av statliga bolag.⁴ Tidigare har Riksrevisionen granskat bl.a. försäljningarna av Telia Sonera och Vin & Sprit. I november 2009 beslutades att Riksrevisionen skulle inleda en effektivitetsgranskning av genomförandet av regeringens försäljning av Vasakronan. Följande övergripande frågor ställs i granskningen:

- Genomförde regeringen försäljningen av Vasakronan i enlighet med gällande lagstiftning, riksdagsbeslut och best practice för aktuell försäljning?
- Har regeringen redovisat försäljningens genomförande till riksdagen på ett tillfredsställande sätt?

Riksrevisionen har tagit hjälp av expertis för att hitta den metod som av marknaden bedöms vara den mest effektiva för att uppnå högsta pris och i övrigt bästa villkor vid en försäljning av ett helägt statligt fastighetsbolag, dvs. best practice för den aktuella försäljningen. Riksrevisionen har även anlitat konsulter med affärsmässig, finansiell och juridisk kompetens och erfarenhet för att kvalitetssäkra de analyser som ligger till grund för Riksrevisionens slutsatser.

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionen presenterar sina slutsatser med utgångspunkt från de två övergripande revisionsfrågorna och gör en jämförelse med regeringens tidigare försäljningar av Vin & Sprit och 8 procent av aktierna i Telia Sonera.

Genomförandet av försäljningen

Riksrevisionen anser att försäljningen av Vasakronan genomfördes i enlighet med gällande lagstiftning och riksdagsbeslut och i flera avseenden enligt vad som kan karakteriseras som best practice för den aktuella försäljningen.

Riksrevisionen noterar att försäljningen av Vasakronan är den största fastighetsrelaterade transaktion som vid försäljningstillfället genomförts i Sverige och även den största i Europa under 2008. Bolagsförsäljningar av denna storleksordning förutsätter enligt Riksrevisionen att säljaren gör ett gediget förarbete bl.a. vad avser val av försäljningsmetod, framttagande av informationsmaterial och en omfattande genomgång av bolagets fastighetsbestånd samt underliggande avtal. Riksrevisionen konstaterar att förberedelserna inför försäljningen av Vasakronan var omfattande och komplexa och därmed även tidskrävande.

Enligt Riksrevisionen visar granskningen att förberedelsefasen kunde ha genomförts mer effektivt. Främst gäller detta tidiga förberedelser såsom eta-

⁴ Riksrevisionens strategiska inriktning 2008–2011.

bleringen av en projektgrupp, en inledande analys av bolaget och dess marknad och tidsåtgången vid upphandlingen av rådgivare.

Auktionsförfarandet för försäljningen av Vasakronan genomfördes i enlighet med den best practice som Riksrevisionen sammanställt för försäljning av ett helägt statligt fastighetsbolag. Samtliga budgivare fick tillgång till likvärdig information i form av sedvanligt informationsmaterial. Budgivarna fick rimlig tid att var för sig göra en mer detaljerad genomgång, en s.k. due diligence, inför slutförhandlingen och undertecknandet av ett bindande avtal. Konkurrens uppnåddes av säljaren under hela auktionsfasen, trots att flera budgivare lämnade processen.

Granskningen visar att den avskiljning som skulle göras av vissa kulturfastigheter inte var genomförd innan auktionsprocessen inleddes. Inte heller tydliggjordes villkoren för avskiljningen förrän efter det att budgivarna hade lämnat sina inledande, icke bindande anbud på bolaget. Avsaknaden av tydlighet när det gällde avskiljningen skapade osäkerhet och försvårade för budgivarna att beräkna det bud som de skulle lämna på bolaget. Man kan enligt Riksrevisionen inte utesluta att detta påverkade försäljningspriset negativt.

Det är vidare enligt Riksrevisionen rimligt att transaktionen genomfördes under första halvåret 2008, även om marknadens avkastningskrav för fastighetsinvesteringar höjdes och möjligheterna till finansiering försämrades vid denna tidpunkt. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att om förberedelsefasen hade påbörjats tidigare och avskiljandet av kulturfastigheterna hade genomförts snabbare kunde också försäljningen ha genomförts tidigare. Det hade inneburit något bättre marknadsförhållanden ur ett ekonomiskt perspektiv. En liten påverkan på ett bud i en så stor transaktion som försäljningen av Vasakronan blir i reella termer stor.

Redovisningen av försäljningen

Riksrevisionen anser att regeringen i budgetpropositionen för 2009 ger en god beskrivning av försäljningen av Vasakronan. Detta sker genom att regeringen redovisar målet med försäljningen, avskiljningen av kulturfastigheter, försäljningsmetoden, de rådgivare som bistod vid försäljningen samt köpare och förvärvspris. Regeringen redovisar även det belopp som ska användas för att amortera av statsskulden.

I budgetpropositionen för 2010 redovisar regeringen även de totala kostnaderna för rådgivare i transaktionen, något som inte kunde redovisas i budgetpropositionen för 2009.

Jämförelse med regeringens försäljning av Vin & Sprit samt 8 procent av aktierna i TeliaSonera

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har förstärkt sin kompetens när det gäller praktisk transaktionserfarenhet genom att fler personer med relevant erfarenhet av bolagsförsäljningar har anställts. Personerna är emellertid få,

vilket medförde att organisationen och försäljningsprocessen blev beroende av individer som periodvis blev överbelastade.

Regeringskansliet har genomfört en uppföljning av försäljningens genomförande, vilket inte gjordes vid försäljningen av Telia Sonera. Målet med en utvärdering är att skapa underlag för att bevara, korrigera eller förändra processen vid framtida försäljningar. Framtida utvärderingar bör därför enligt Riksrevisionen i högre grad fokusera på att identifiera möjligheter till ytterligare förbättringar. Granskningen visar vidare att Regeringskansliets akt innehåller omfattande dokumentation om försäljningen. Akten är systematiskt strukturerad och ger en god överblick över handläggningen av ärendet.

Riksrevisionens granskning visar vidare att regeringens redovisning för riksdagen när det gäller försäljningen av Vasakronan har förbättrats jämfört med redovisningen av tidigare försäljningar.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser när det gäller regeringens försäljning av Vasakronan föranleder Riksrevisionen att lämna följande rekommendationer:

- Regeringen bör inför framtida försäljningar sammanställa kvalitetskriterier för försäljningsprocessen på basis av tidigare erfarenheter från jämförbara försäljningar.
- Regeringen bör vid framtida försäljningar inleda och genomföra det grundläggande förarbetet tidigt i processen för att möjliggöra anpassningar till förändringar i marknadsförutsättningarna.
- Regeringen bör vid framtida försäljningar tidigt skapa tydlighet när det gäller vad som ska säljas för att underlätta för potentiella köpare att lämna bud på objektet.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Regeringens försäljning av Vasakronan* (RiR 2010:2) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning här till vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen har granskat hur regeringen planerade, genomförde och följde upp försäljningen av Vasakronan. Försäljningen har också jämförts med tidigare försäljningar av statliga bolag.

Den nu gjorda försäljningen är den fjärde försäljningen efter det att riksdagen den 20 juni 2007 bemyndigade regeringen att inleda en försäljningsprocess och att minska ägandet i sex statliga bolag. Riksrevisionen har i samband med de tidigare försäljningarna konstaterat att regeringens erfarenheter av försäljning av statliga bolag är begränsad. Riksrevisionen har därtill vid dessa tillfällen bl.a. riktat kritik mot regeringen för ett bristande underlag vid redovisningen av försäljningen och en dålig återrapportering till riksdagen.

Den sammanfattande bedömning som Riksrevisionen nu gör av försäljningen av Vasakronan är att den genomfördes förhållandevis väl och i enlighet med gällande lagstiftning och riksdagsbeslut och i flera avseenden enligt best practice. En annan iakttagelse från granskningen är att regeringens beskrivning av försäljningen i budgetpropositionen, dokumentationen av försäljningen och uppföljningen av densamma har förbättrats i förhållande till tidigare försäljningar. Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen har stärkt sin kompetens inom området. Samtidigt noterar Riksrevisionen att försäljningen hade kunnat genomföras något tidigare genom en effektivare förberedelsefas. Det kunde ha inneburit att marknadsförhållandena hade varit något gynnsammare ur ett ekonomiskt perspektiv och att budet hade kunnat påverkas.

Styrelsen vill i det här sammanhanget framhålla betydelsen av öppenhet och insyn i den offentliga verksamheten. Det är ett grundläggande krav som så långt möjligt alltid måste tillgodoses. Mot den bakgrunden är det enligt styrelsen tillfredsställande att regeringens redovisning av försäljningen av Vasakronan bedöms vara transparent.

Granskningen visar vidare att regeringen har rekryterat fler personer med kompetens från bolagsförsäljningar men att de i denna försäljningsprocess var få och tidvis kom att överbelastas. Det är enligt styrelsen viktigt att sådana iakttagelser och erfarenheter när det gäller försäljningarna tas tillvara och att lärandeprocessen inom Regeringskansliet fortsätter inför eventuella framtida försäljningar av statliga bolag. Genom den förbättrade beredningen och det förbättrade genomförandet av försäljningen finns också goda förutsättningar att ytterligare utveckla kompetensen inom Regeringskansliet. Med detta överlämnas denna redogörelse.