

Motion till riksdagen 2005/06:N442

av **Per Bill m.fl. (m)**

Statliga företag

Motionen delad mellan flera utskott

1 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det statliga företagandet snedvrider konkurrensen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om avveckling av sådan myndighetsverksamhet som snedvrider konkurrensen.
3. Riksdagen begär att regeringen senast i samband med nästa skrivelse till riksdagen om företag med statligt ägande lägger fram en motivering till varför vart och ett av bolagen med statligt ägande även fortsättningsvis skall ha sådant.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om renodling av rollerna och privatisering av statliga företag.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om stopp för hemlighetsmakeriet vid förvaltningen av de statliga företagen.
6. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om öppna bolagsstämmor i alla statliga företag.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om reklam för konkurrensutsatt verksamhet på myndigheters och monopolföretags hemsidor.¹
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att en myndighet använder unik kompetens eller information i näringsverksamhet.¹
9. Riksdagen begär att regeringen lever upp till intentionerna i 7 kap. 5 § regeringsformen och beslutar om nomineringar till styrelser i de statliga bolagen.
10. Riksdagen begär att förslag till stämmobeslut i statliga bolag regelmässigt bereds och beslutas av regeringen.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att i stor utsträckning använda bolagsstämman för styrning av bolag.
12. Riksdagen begär att regeringen fastställer riktlinjer vid nomineringar av styrelseledamöter till statliga bolag att gälla för alla departement.

Fel! Okänt namn på

13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om att överväga en användning av instrumentet nomineringskommitté även för nominering av styrelseledamöter till statligt helägda bolag.
14. Riksdagen begär att regeringen överger nuvarande förvaltningsmodell vid Näringsdepartementet, vilken innebär att bolagsförvaltare vid departementet samtidigt är styrelseledamot i det förvaltade bolaget.
15. Riksdagen begär att regeringen anger riktlinjer under vilka omständigheter anställda vid Regeringskansliet skall kunna ingå i styrelser för statliga bolag.
16. Riksdagen begär att regeringen fastställer för departementen gemensamma föreskrifter för dokumentation av ägarförvaltningen.

¹ Yrkandena 7 och 8 hänvisade till FiU.

2 Statens roll

Statens uppgift är att ställa upp reglerna för företag och enskilda samt att finansiera viktiga välfärdsuppgifter såsom skola, vård och omsorg. Däremot bör stat och kommun i allmänhet inte utföra sådana uppgifter som bättre utförs inom den privata sektorn. Det finns också ett problem med statligt ägande som gör att staten skall undvika att driva företag om det inte finns särskilda skäl för detta. Ett problem är de dubbla roller som uppkommer när staten både är domare och bestämmer reglerna och samtidigt agerar som en viktig aktör på marknaden. Ett annat är svårigheten att upprätthålla rättvisa konkurrensvillkor, eftersom de statliga företagen i praktiken agerar med statens beskattningsrätt som eget kapital.

Mot den här bakgrunden är vår utgångspunkt att staten som huvudregel skall undvika att äga företag och bedriva näringsverksamhet. Samtidigt skall inte en avveckling av det statliga ägandet göras till ett självändamål överordnat alla andra hänsynstaganden. Vi avser i stället att metodiskt gå igenom hela den statliga företagsportföljen och för varje företag identifiera och ange vilka skäl som en gång åberopades för det statliga ägandet och vilka skäl som alltjämt är giltiga. Försäljning kan ske när skäl saknas för ett fortsatt statligt ägande som t.ex. när statliga företag agerar helt på kommersiella marknader präglade av en fullt ut fungerande konkurrens. Nordea och Telia Sonera kan nämnas som exempel.

De privatiserade företagen kan stärkas om de tillåts att agera friare på kapitalmarknaden, än vad som är möjligt för ett statligt företag. En avveckling av statligt ägande ger också ett tillskott av statsinkomster som kan användas till andra, mer angelägna ändamål.

Omstruktureringar av de statliga företagen måste ske ansvarsfullt. En viktig uppgift är att värna skattebetalarnas gemensamma tillgångar. Det innebär dels att försäljningar måste anpassas efter marknadsläget så att intäkten blir så stor som möjligt, dels att hänsyn måste tas till den marknadssituation som skapas efter en försäljning. Försäljningar av statliga företag får inte medföra att det uppkommer privata monopol eller fåtalsdominans.

3 Staten som företagare

Svenska staten är Sveriges största företagare både räknat i omsättning och antalet anställda. Totalt omfattar portföljen 57 företag/koncerner och affärsverk med verksamhet inom energi, råvaror, konsumentvaror, tjänster, turism, handel, telekom, transport, finans och fastigheter. Av de 57 företagen är 43 helägda av staten. Totalt är 200 000 människor anställda i dessa företag, vilket skall jämföras med den samlade statsförvaltningen som har 220 000 an-

Fel! Okänt namn på

ställda. Därtill är den svenska staten den största ägaren på Stockholmsbörsen¹. Totalt utgör de statligt ägda företagen cirka 25 procent av vårt näringsliv.

Av de statliga myndigheterna är det cirka 95 procent som säljer varor eller tjänster till köpare utanför statsförvaltningen. Sammantaget säljer staten och kommunerna varor och tjänster för cirka 170 miljarder kronor per år. En intervjuundersökning bland privata företag i vissa utvalda branscher visar att 34 procent anser att de möter konkurrens från offentliga aktörer i stor eller mycket stor omfattning. Av dessa ansåg 40 procent att konkurrensen innebär ett problem för företaget och 67 procent anser att konkurrens mellan offentliga och privata företag inte sker på lika villkor.²

4 Kostnaden för bristande konkurrens

Bristande konkurrens har ett pris, det priset betalas alltid av konsumenten i sista led. De problem som dagens alltför stora statliga ägande innebär leder till följande effekter:

- De statliga företagen agerar i praktiken med statens beskattningsrätt som finansieringskälla, detta kan tränga undan annan statlig verksamhet och påverkar direkt och indirekt konkurrensen gentemot privata företag.
- Konkurrensen med privata företag sker inte på lika villkor, vilket kan tränga ut annan produktion. Företag upplever att konkurrensstörningar uppstår.
- Indirekt påverkas också företagens förväntningsbild och affärsstrategier över tid.
- Osäkerhet om de offentliga aktörernas framtida beteenden och instabila spelregler på marknaden påverkar företagens investeringsvilja och därmed också sysselsättningen.
- Sammanblandningen av myndighetsuppgifter med näringsverksamhet medför att myndighetens förtroende bland allmänheten skadas.

5 Konkurrens på lika villkor

Statlig kommersiell verksamhet utgör ett betydande problem för en fri och rättvis konkurrens.

Dessa problem kan indelas i tre huvudkategorier:

- Olika former av offentliga subventioner.
- Sammanblandning av myndighetsuppgifter med näringsverksamhet.

¹ Regeringens skrivelse (2004/05:120): Företag med statligt ägande.

² Konkurrensverket (2004:4): Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat.

- Problem förbundna med vidareutnyttjande av information och kompetens från myndighetsrollen.

Konkurrens på lika villkor kräver också att offentliga företags näringsverksamhet avgränsas organisatoriskt och redovisningsmässigt; alla relevanta uppgifter bör finnas lättillgängliga för den myndighet som granskar konkurrensen. Riksrevisionens granskning (RiR 2004:28, Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag) visar att det inte är möjligt i dag, de svårigheter som Riksrevisionen uppenbarligen mött från Näringsdepartementet när det gäller att få tillgång till relevanta handlingar är upprörande.

6 Omfattningen

I dag agerar fyra av fem statliga bolag på fullt konkurrensutsatta marknader. I praktiken agerar bolagen där med den statliga beskattningsrätten som eget kapital.

Statliga myndigheter och affärsverk skall redovisa intäkterna från den försäljning som sker till köpare utanför statsförvaltningen till Ekonomistyrningsverket, ESV. Myndigheterna avgör själva om intäkterna skall betraktas som intäkter från uppdragsverksamhet eller offentlighetsrättslig verksamhet. Det innebär att uppgifterna kan skilja sig åt mellan olika myndigheter. Ett exempel på detta är att intäkterna från de fyra affärsverkens totala näringsverksamhet uppges ha ökat med drygt 3 miljarder kronor, eller 65 procent år 2003 jämfört med år 2002. Enligt ESV beror detta i huvudsak på att myndigheterna för år 2003 i större utsträckning klassificerat sina avgiftsintäkter som intäkter från näringsverksamhet. Dessa klassificeringsproblem skapar gråzoner och en osäkerhet över verkens redovisning.

Ekonomistyrningsverket, ESV, redovisar varje år statens avgiftsfinansierade verksamhet till regeringen. År 2003 uppgick de statliga myndigheterna och affärsverkens försäljning av varor och tjänster till omkring 34,4 miljarder kronor, varav drygt 21,5 miljarder kronor till köpare, utanför statsförvaltningen.

Enligt Statskontorets beräkningar bedrev år 2000 cirka 80 procent av de statliga myndigheterna någon form av kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet³. Av ESV:s statistik framgår att cirka 95 procent av myndigheterna år 2003 bedrev försäljning av varor och tjänster till köpare utanför statsförvaltningen. ESV redovisar även intäkter fördelade per myndighet. Vidare har Statskontoret undersökt vad de statliga myndigheternas och affärsverkens externa försäljning består av.

³ Statskontoret (2000:16): Staten som kommersiell aktör.

Fel! Okänt namn på

Konkurrensverket⁴ har kontaktat några av dessa myndigheter för att komplettera och uppdatera Statskontorets uppgifter. Observera att detta enbart är exempel är på varor och tjänster som dessa myndigheter säljer till köpare utanför statsförvaltningen.

Statliga myndigheters försäljning till köpare utanför statsförvaltningen år 2003

Myndighet	Intäkter, tkr	Konkurrensutsatt verksamhet
Vägverket	2 142 756	Produktion och drift av infrastruktur, konsultverksamhet, utbildning
Banverket	1 744 886	Infrastruktur för teletjänster, entreprenad- och konsultverksamhet
Stat. institutionsstyrelse	995 053	Tvångsvård till kommunerna
Statens fastighetsverk	425 874	Lokaluthyrning, försäljning av vatten, el, värme, virke och grus
Försvarsmakten	303 649	Överskotts försäljning, lokaluthyrning, konferenser, kurser, externa verkstäder
Försvarets materielverk	281 159	Överskotts försäljning, lokaluthyrning, provtjänster
Statens jordbruksverk	281 006	Djurregister, distriktsveterinär, växtinspektion
Exportkreditnämnden	236 860	Exportförsäkringar
Statens räddningsverk	219 527	Utbildning, konsultverksamhet, konferenser
Lantmäteriverket	216 389	Bearbetade databaser, kartor, mobil positionering/lokalisering
Fortifikationsverket	184 577	Lokaluthyrning, fastighetsdrift
Arbetsmarknadsverket	141 718	Arbetslivstjänster, konsulttjänster, kursgårdsverksamhet
Statens veterinär-medicinska anstalt	137 471	Diagnostik, hälsokontroll, laboratorieprodukter, vacciner
Kriminalvårdsstyrelsen	132 757	Handelsträdgårdar, lastpallstillverkning, packning, mjölkproduktion.
Statistiska centralbyrån	128 288	Statistiska undersökningar, datainsamling, databearbetning, utbildning
Skogsstyrelsen	128 222	Skogsbruksplaner, rotpoststämpling, skogs-röjning, plantering
SMHI	117 673	Luftmiljö-, hydrologi- och atmosfärtjänster, beräkningar, konsultverksamhet
Statens pensionsverk	92 307	Pensionsadministrativa tjänster
PRV	78 989	Utbildning, registerförsäljning
Riksantikvarieämbetet	45 392	Arkeologiska uppdrag, konsultverksamhet, konservering
Arbetsmiljöverket	42 874	Informationssystem, förlagsverksamhet

Källa: Konkurrensverkets rapport 2004:4.

⁴ Konkurrensverket (2004:4): Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat.

Fel! Okänt namn på

Det framgår tydligt att statliga myndigheter bedriver en omfattande verksamhet i en mängd olika näringsgrenar i konkurrens med privata företag. Den enskilda myndighetens näringsverksamhet är ofta på något sätt kopplad till den egna kärnverksamheten, men kan vara av stor omfattning och innefatta verksamheter på en mängd angränsande marknader.

Verksamhet kan förekomma på en mängd marknader som har en koppling till myndighetens egentliga uppgifter. Ett typiskt exempel är Vägverkets näringsverksamhet, som bl.a. omfattar produktion och drift av infrastruktur såsom vägar, gator, broar och färjeleder. Även andra typer av anläggningsuppdrag förekommer, exempelvis betongarbeten, terrassering för järnvägsbank, beläggning av flygplatser, schaktning för vatten, avlopp och fjärrvärme samt markanläggningar. På konsultsidan utgörs verksamheten av tekniska konsulttjänster främst inom trafik-, mark- och anläggningsområdet.

Ett annat exempel är Statens meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, som har ett brett utbud av produkter och tjänster inom miljöområdet, medieområdet, energisektorn, lantbrukssektorn samt bygg- och infrastruktursektorerna. SMHI tillhandahåller kund- och verksamhetsanpassade prognoser, data- och konsulttjänster samt mätverksamhet som underlag för planering, projektering, drift och uppföljning av väder- och vattenrelaterade verksamheter. Exempel är väderprognoser för vinterväghållning av väg- och spårbunden trafik, oceangående sjöfart, produktion, distribution och handel av energi. SMHI erbjuder även energibesparing i fastigheter med prognosstyrd värme. Bland konsulttjänsterna märks framställning av underlag för etablering och drift av anläggningar som t.ex. vindkraftverk, broar och fastigheter, studier för t.ex. vindkomfort i utemiljö, vägklimat samt vattenstånd och flöden i vattendrag.

Flera statligt majoritetsägda bolag som innehar ett legalt monopol bedriver även verksamhet i konkurrens med privata företag. Exempel på sådan konkurrensutsatt verksamhet är Svensk Bilprovnings bildiagnoser, Systembolagets försäljning av alkoholfria drycker och bolaget SJ:s monopol på vissa järnvägssträckningar. Den konkurrensutsatta verksamheten kan i vissa fall vara omfattande. Exempelvis visar en granskning av Statskontoret att Apoteket AB bedömt att omkring 1,4 miljarder kronor av den totala omsättningen på 23,4 miljarder kronor/år 1998 kom från konkurrensutsatt verksamhet.⁵

Sannolikt strider flera statliga företags verksamhet dessutom mot EU:s konkurrensregler. Det gäller t.ex. Apoteket AB:s monopol att sälja läkemedel. Det har EG-domstolen nyligen fastslagit. Enligt domstolen kan monopolet diskriminera vissa läkemedelstillverkare, därmed strider Apotekets system mot den fria rörligheten på EU:s inre marknad och är olaglig.

Men även de företag som agerar inom monopolmarknader agerar externt in på andra avgränsade marknader, vilket skapar problem.

Det finns med andra ord ett stort utbud av statliga tjänster på konkurrensutsatta områden som endast till en del sammanfaller naturligt med myndigheternas kärnverksamheter.

⁵ Statskontoret (2002:24): Samhällsintresset och konkurrensen – Ägarpolicy för styrning och tillväxt.

Fel! Okänt namn på

Det saknas bärande motiv till varför man bedriver den konkurrensutsatta verksamheten. En fjärdedel av de statliga myndigheternas och bolagens verksamhet på konkurrensutsatta områden har märkbar och negativ effekt på marknadens funktionssätt.

Dessutom bedriver en rad myndigheter konkurrensutsatt verksamhet, vilket leder till att konkurrenssituationen på marknaden påverkas. Vi föreslår att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag för att avveckla denna typ av konkurrenssnedvridning.

7 Företagens erfarenheter

Konkurrensverket har gjort en särskild undersökning bland företagsledare i privata företag med minst en anställd i 10 olika branscher, skogsvård, turism, städning, konsultverksamhet avseende samhällsplanering, uppdragsutbildning, åldrvård, tandvård, gymverksamhet, bredbandstjänster och åkeriverksamhet, för att få en uppfattning om deras erfarenheter av konkurrens från offentliga ”företagare”.⁶

En stor majoritet, två av tre tillfrågade företagare, menade att konkurrens från offentliga aktörer förekom i någon mån. Omkring en tredjedel av företagen ansåg att denna konkurrens var av stor, eller mycket stor, omfattning.

Intressant är att företagen uppgav sig möta konkurrens på flera marknader än kärnverksamheten. Bland annat angav skogsvårdsföretag konkurrens rörande uppdragsutbildning, samhällsplanering samt åkerier och transporter.

Tre av fyra företagare ansåg att problem förekommer i någon mån. Hela 40 procent menade att problemet var av stor eller mycket stor omfattning.

Drygt hälften av de tillfrågade menade att problemet var oförändrat. Endast en av tio ansåg att problemen hade minskat. Det senare är intressant med tanke på de uttalanden som regeringen gjort de senaste åren om behovet av en fungerande konkurrens. Några konkreta förbättringar har företagarna uppenbarligen inte upplevt. Det bekräftar bilden av nödvändiga förbättringar för svenskt företagare- och företagsklimat.

Beklämmande är att så många som två tredjedelar av de tillfrågade anser att de offentliga ”företagarna” inte ens försöker konkurrera på samma villkor som de privata.

8 Missbruk av ställning

I Konkurrensverkets statistik över företag som missbrukat sin dominerande ställning är den oproportionerliga frekvensen av anmälningar mot statliga företag påtaglig.

⁶ Konkurrensverket (2004:4): Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat.

Fel! Okänt namn på

Under de första åren hanterade Konkurrensverket ett hundratal ärenden årligen. Under de år Konkurrensrådet fick existera hanterade man 95 klagomålsärenden.

Under första halvåret 2004, då Konkurrensverket haft i uppdrag att följa de frågor som rör konkurrensen mellan privat och offentlig verksamhet, tog verket emot 62 klagomål.

Av de 62 ärendena på ett halvår stod staten för 29 ärenden, staten var därmed den aktör som stod för flest klagomål, huvudsakligen rör ärenden olika former av korssubventionering.

Antalet klagomål är sannolikt bara en liten del av de företag som anser sig förfördelade av de offentliga aktörerna, de flesta företag drar sig för att göra en anmälan, då det kan innebära att man drar på sig myndigheternas missnöje.

9 Dubbla roller

9.1 Myndighet som affärsidé

Ett förhållande som är särskilt problematiskt är när själva myndighetsutövningen kopplas samman med en anknytande konkurrensutsatt marknad. Om myndigheten erbjuder en tjänst som den även kontrollerar kan eventuella kunder antas väga in möjligheten att den dubbla rollen garanterar en snabb och positiv behandling i den kommande myndighetsutövningen. Förhållandet kan även leda till konkurrensfördelar genom att det för en kund kan vara bekvämt att anlita samma instans för en konsultinsats som senare kommer att utföra kontroll i efterhand.

Svensk Bilprovning AB (Bilprovningen) är ett exempel där det förekommer dubbla roller.⁷ Bilprovningens myndighetsuppgift är att ansvara för kontrollbesiktning av motorfordon. Samtidigt bedrivs konkurrensutsatt verksamhet i bolaget Test och Information AB, som år 2003 omsatte omkring 43,4 miljoner kronor. Bilprovningen erbjuder bl.a. bildiagnos och trafiksäkerhetskontroll i konkurrens med privata företag. Om man säljer eller köper en bil kan det vara av intresse att få bilen kontrollerad av en extern part. Bildiagnosen utgår från innehållet i den vanliga besiktningen. Förutom besiktningens protokoll får konsumenten ett tilläggsprotokoll, där det noteras sådant som ligger utanför själva kontrollbesiktningen. Till skillnad från privata alternativ kan Bilprovningen erbjuda att den reguljära kontrollbesiktningen skall ingå i bildiagnosen, utan extra kostnad. Trots att verksamheten delats i separata bolag, är verksamheten fortfarande kopplad så att det blir en sammanblandning. Frågan är om det i ett sådant fall räcker med att dela upp den skyddade verksamheten gentemot den konkurrensutsatta i olika bolag?

Ett annat exempel på angränsande konsultverksamhet är Lantmäteriverkets fastighetsrättsliga uppdrag. Dessa har ett naturligt samband med fastighets-

⁷ Riksrevisionen (2000/01:2): Bilprovningen, fordonskontrollen och trafiksäkerheten.

Fel! Okänt namn på

bildningen som utgör myndighetsutövning. Därför kallas de enligt Lantmäteriverket ”myndighetsservice eller tilläggstjänster”. Exempel på sådana konsulttjänster som säljs i konkurrens med privata företag är planläggning, miljökonsekvensutredning, lagfartspaket, gränsutvidgning och fastighetsutredningar.

Ytterligare ett exempel är Svenska Spel. Dels agerar staten mot spelmissbruk, men samtidigt uppmuntrar man och tillåter nya spelformer, dels finns uppenbarligen ett behov av utdelningar till staten, dels finns staten som tillståndsgivande myndighet.

Den sammanblandning av myndighetsutövning och näringsverksamhet som sker måste upphöra. Detta bör ges regeringen till känna.

Vanligen annonseras en myndighets konkurrensutsatta del på myndighetens hemsida. En konsument som söker information hos myndigheten utsätts då för reklam. Detsamma gäller statliga bolag med monopolverksamhet. En konsument kan i det fallet vilseledas till att tro de produkter eller tjänster som myndigheten tillhandahåller skulle hålla en bättre kvalitet än de privata alternativen. Detta är ett fall av korssubventionering av konkurrensutsatt verksamhet men också ett otillständigt sätt att nyttja sin ställning som myndighet. Regeringen bör via regleringsbrev tillse att detta förfarande upphör. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

9.1.1 Förtroende

Oklarhet kan uppstå rörande var det offentliga intresset slutar och de kommersiella intressena börjar. Detta kan i sin tur ha en skadlig inverkan på genomförandet av det offentliga uppdraget. Vidare kan den offentliga aktören tvingas ta oförutsedda kommersiella risker med allmänna medel, vilket i sin tur kan resultera i höjda skatter eller försämrade service för medborgarna.

Förtroendekommissionen har konstaterat i sitt betänkande att det allmänna förtroendet för offentliga aktörer kan skadas av de problem som kan uppkomma vid konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer.⁸

Ett exempel på när förtroendeförluster kan uppkomma är i de fall en myndighet säljer på samma konkurrensutsatta marknad som man köper från. Ett aktuellt exempel är Vägverket Produktion – en del av myndigheten Vägverket – som har ingått i en anbudskartell riktad mot framför allt myndigheten Vägverket. Denna typ av agerande skadar rimligen förtroendet för myndigheten. Vidare har en effekt för Vägverkets samlade kostnader märkts. Efter det att Konkurrensverkets utredning av asfaltsbranschen startades har priserna för asfaltsbeläggningstjänster under perioden 2000–2003 sjunkit med 19 procent, vilket motsvarar ungefär 200 miljoner kronor.

9.1.2 Subventioner

Förutom det faktum att skattebetalarna står som främsta garantier för riskerna med statligt företagande, finns det även andra problem. Konkurrensstörningar

⁸ SOU 2004:47; Näringslivet och förtroendet.

kan uppkomma i de fall en myndighets egna enheter, s.k. egenregienheter, ges möjlighet att sälja sina tjänster till externa kunder. Egenregienheten kan lägga sig lågt i anbudsgivningen där man blir konkurrensutsatt, medan den ersättning man får för den icke konkurrensutsatta delen av verksamheten hålls på en högre nivå. Denna form av korssubventionering har inte de privata konkurrenterna någon motsvarande möjlighet att genomföra. Konkurrensrådet har framhållit att man har mött flera fall av egenregienheter, där prissättningen gentemot de externa kunderna kunde ifrågasättas.⁹

9.1.3 Missbruk av information som härrör från myndighetsutövning

Problem kan även uppstå då en offentlig aktör har ensam tillgång till en verksamhet som kan jämföras med en nödvändig funktion, och vid sidan om detta är inblandad i ett senare led i produktionen. Med nödvändig funktion menas verksamheter som i praktiken inte kan utföras av fler än en aktör men som samtidigt flera företag kan vara beroende av i nästa led.

Det finns en risk för att en offentlig aktör gynnar den egna verksamheten och därmed missgynnar konkurrenterna. Exempel på sådana fördelar kan vara bättre eller billigare tillgång till infrastruktur, offentliga register och kunddatabaser. Rollen som leverantör av nödvändiga funktioner kan även i många sammanhang ge tillgång till information om konkurrenterna. Vid sådana tillfällen uppstår det en risk för att denna typ av information vidareförmedlas till den konkurrensutsatta delen av verksamheten.

Marknaden för digitala sjökort är ett exempel på problemet med att en offentlig aktör har ensamställning i ett led och deltar i konkurrensen i nästa led. Sjöfartsverket har genom sin myndighetsroll ensam tillgång till de databaser som innehåller uppgifter som är nödvändiga vid produktion av digitala sjökort. I vidareförädlingsledet, dvs. i detta fall marknaden för digitala sjökort, deltar Sjöfartsverket i konkurrensen med ett antal privata företag.

En myndighet bör endast få använda information eller unik kompetens som införskaffats i rollen som myndighet för vidareförädling om denna unika kunskap också kommer tredje man till del på samma villkor. Detta bör ges regeringen till känna.

10 Oklara motiv till det statliga ägandet

I många fall är skälen till det statliga företagandet ytterligt oklara. Motiven har varierat över tiden. I industrialismens barndom ansågs det viktigt att staten kunde utöva inflytande över användningen av naturresurserna. Senare har motiveringarna ofta varit av regionalpolitisk eller beredskapsmässig karaktär.

⁹ SOU 2000:117, Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.

Fel! Okänt namn på

I vissa fall har staten även ansett det angeläget att ta över nedläggningshotade företag, som sedan behållits.

Med början under 1980-talet har en ny syn på statligt företagsäggande vuxit fram i samhället. Enligt denna syn är privatiseringar mer en praktisk än en ideologisk fråga. Skälen till förändringen är flera. En orsak är de allt starkare kraven på tydliga och aktiva ägare i företagen. När staten själv äger företag samtidigt som den har ansvaret för att fastslå reglerna för näringslivet uppstår en otydlighet i ägarrollen.

En annan orsak till den nya synen på privatiseringar är de alltmer ansträngda statsfinanserna i flera länder. Detta tvingar staterna att koncentrera sina resurser på det allra viktigaste och överlåta risktagande och äggande till andra.

En tredje orsak är att privatiseringar leder till en högre effektivitet. Överlastade statsapparater blir av med uppgifter och skötseln av företagen blir effektivare med nya, tydligare ägare. Privatiseringarna innebär vinster, både för staten och för de nya ägarna.

Riksrevisorernas rapport Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning (RiR 2004:18) illustrerar problemen med målen för det statliga äggandet. Vattenfall skall dels ge så stor avkastning som möjligt, dels fylla en uppgift inom miljö- och energipolitiken. Riksrevisorerna pekar på att dessa roller svårligen låter sig förenas och att regeringen inte gett några riktlinjer om hur avvägningen bör ske då dessa båda mål kommer i konflikt. En annan slutsats är att Vattenfall gradvis kommit att fokusera mer på lönsamhetsmålet och allt mindre på miljö- och energipolitiska mål.

Även generellt har det länge rått oklarheter kring vilken strategi den socialdemokratiska regeringen har med sitt äggande. Regeringen anger i sin skrivelse 2004/05:120 att man tydliggjort statens motiv till äggandet i de enskilda bolagen, det är en grov överdrift, det finns en ytterst kort sammanfattning över bolagens huvudsakliga sysselsättning och en kort historik om bolagen. Något motiv för äggandet i sig finns inte.

Rimligen borde bevisbördan ligga på regeringen. Vi föreslår att regeringen i den årliga redogörelsen, i anslutning till varje bolag med statlig ägarinblandning, skall motivera varför staten även fortsättningsvis skall upprätthålla äggandet.

11 Mutor och politiska utnämningar

Regeringen framhåller gärna att de statliga företagen skall tjäna som goda föredömen. Det kan lätt konstateras att flera företag misslyckats grundligt i detta uppsåt. Det tydligaste exemplet är mutskandalerna inom Systembolaget AB och V & S Vin & Sprit AB. När företrädare för ett statligt företag systematiskt mutar företrädare för ett annat har gränsen för vad som kan betraktas som enstaka beklagansvärda händelser överskridits. Det som hänt i dessa företag tyder på ett systemfel.

Regeringen utnyttjar också i hög grad statliga företag för att ge förläningar till dem som tjänat det socialdemokratiska partiet. En oproportionerligt stor andel av styrelseledamöterna i de statliga företagen är tidigare socialdemokratiska politiker. Risken är uppenbar att regeringen blir ovillig att ingripa mot ledningen i statliga företag när den består av ”gamla kompisar”.

12 Anpassa det statliga ägandet

Eftersom det inte kan uteslutas att offentliga aktörer snedvrider konkurrensen bör det finnas konkurrensrättsliga regler, som syftar till att motverka sådana tendenser. De offentliga aktörernas annorlunda målsättningar och deras tillgång till skattemedel och andra fördelar innebär att konkurrenslagstiftningen måste ställa hårdare krav på dem än på privata företag.

Existerande regelverk och frivilliga lösningar har uppenbarligen inte varit tillräckligt för att lösa problemen. Sannolikt skulle problemen vara mindre om de offentliga aktörerna följde befintliga riktlinjer och lagar. Alla problem kan däremot inte lösas genom att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning och riktlinjer. Inte heller konkurrensrättslig lagstiftning är tillräcklig för att avhjälpa problemen. En utvärdering av Konkurrensrådets yttranden visar att dessa endast i ett fåtal fall har följts. En studie visar också att offentliga spelare endast undantagsvis antagit interna styrdokument för att tillförsäkra att den egna näringsverksamheten inte snedvrider konkurrensen.

Vi anser att statens roll skall renodlas. Staten skall ange spelreglerna och de legala förutsättningarna för näringsverksamhet men inte agera som en stor aktör på marknaden. För att förbättra konkurrenssituationen, säkerställa en god utveckling i de berörda företagen och se till att skattebetalarnas kapital används på bästa sätt bör en genomgång göras av det statliga företagsägandet.

Sättet att bredda ägandet måste ske på ett ansvarsfullt sätt och så att företagens framtidsförutsättningar stärks. Politikernas och departementstjänstemännens inflytande över kommersiella beslut måste bort. Det är också av stor betydelse att hänsyn tas till läget på de finansiella marknaderna. Omfattande utförsäljningar av statliga företag kan få effekter både på näringslivets riskkapitalförsörjning och på tillgångsprisutvecklingen. Försäljningar skall därför ske i en takt och på ett sådant sätt att det inte får negativa återverkningar på de finansiella marknaderna. Eftersom många av de statliga företagen har en dominerande ställning på den marknad där de verkar är det dessutom viktigt att beakta en fungerande marknad med konkurrens vid en försäljning.

Fel! Okänt namn på

13 Staten som ägare

13.1 Styrningen av bolagen

Ett aktiebolag är en juridisk person. Formerna för att styra ett statligt aktiebolag skiljer sig inte från hur privata aktiebolag styrs. Regeringen lyder under samma regler som andra aktieägare i sin egenskap av företrädare för statens ägande av bolag. Bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ och aktieägarnas forum för att fatta beslut om bolagets angelägenheter.

Riksrevisionen skriver¹⁰:

Granskningen visar att för några bolag har den person som representerar staten på bolagsstämman överlämnat s.k. ägardirektiv till representant för bolaget utan att regeringen har beslutat om dessa direktiv. Dessa direktiv har inte heller beslutats av bolagsstämman och har därmed inte uppfyllt det aktiebolagsrättsliga kravet för en giltig stämмоanvisning. Detta förfarande skapar en otydlighet om vem som bär ansvaret för direktiven. Mycket talar för att det bolag som följer direktiv som inte formellt fastställts riskerar att i praktiken bli ensamt ansvarigt.

Regeringen har beslutat om riktlinjer för de statliga bolagen. Dessa riktlinjer, t.ex. regeringens riktlinjer för anställningsvillkor i statligt ägda företag och regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen, har överlämnats till bolagen utan att formellt fastställas på bolagsstämmorna. Det betyder att riktlinjerna saknar aktiebolagsrättslig giltighet. Det föreligger därför risk att bolagen självständigt prövar i vad mån och när de ska följa riktlinjerna. Granskningen visar vidare att frågor om bolagens strategiska inriktning inte beslutats på bolagsstämmorna.

Styrning vid sidan av bolagsstämman sker således genom regeringsbeslut om riktlinjer för de statliga bolagen och i vissa fall genom s.k. ägardirektiv. Sammantaget konstaterar Riksrevisionen i sin granskning att bolagsstämmorna för de sex bolagen under perioden 2001–2004 har nyttjats i ytterst begränsad utsträckning för styrningen av bolagen. Det innebär att närvaro vid bolagsstämma ger en dålig insyn i verksamheten och hur bolagen faktiskt styrs av regeringen som ägarföreträdare.

Riksrevisionen skriver vidare:

Ett viktigt ärende för bolagsstämman är beslut om utdelning efter förslag från styrelsen. Ägarförvaltningens beredning av bolagsstyrelsernas förslag till ordinarie utdelning från bolagen har för flera bolag skett utan dokumentation.

14 Staten som förvaltare

Riksrevisionen har i sin granskning konstaterat att departementen valt olika lösningar vid förvaltningen av de bolag som de ansvarar för.

¹⁰ Riksrevisionen (2004:28): Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag.

Riksrevisionen skriver:

Vid Näringsdepartementet sköter bolagsförvaltarna den löpande bolagsförvaltningen. De är dessutom en del av bolaget eftersom de är styrelseledamöter i respektive bolag som de är satta att förvalta.

Man skriver vidare:

Riksrevisionen konstaterar att den styrelseledamot som samtidigt är anställd som bolagsförvaltare vid Näringsdepartementet har en närmare relation till regeringen än andra i styrelsen. Bolagsförvaltaren deltar i egenskap av styrelseledamot i det strategiska beslutsfattandet i bolaget. Därtill deltar bolagsförvaltarna i regeringens och Regeringskansliets handläggning av bolagets ärenden, även utvärdering av och nominering till de bolagsstyrelser där dessa själva ingår eller kan komma att ingå.

Risken för jäv och dubbla lojaliteter med det nuvarande systemet beskrivs enligt följande:

I och med att bolaget lyder under aktiebolagslagens regelverk, så är bolagsförvaltaren i egenskap av styrelseledamot, även syssloman enligt denna lag. Frågan kan uppstå hos vilken uppdragsgivare den primära lojaliteten ligger när departementets och bolagets intresse inte sammanfaller. Därmed skulle tvivel på opartiskhet kunna uppkomma. Bolagsförvaltaren får såväl styrelsearvode från bolaget som lön från Regeringskansliet. Arvodena varierar i dessa fall mellan 100 000 till 175 000 kronor per år.

Detta är en fullständig orimlig ordning som måste upphöra för trovärdigheten för såväl departement som de berörda bolagen. Detta bör ges regeringen tillkänna.

15 Stoppa hemlighetsmakeriet

I Riksrevisionens rapport om Vattenfall AB (RiR 2004:18) konstateras att "[d]en s.k. formlösa styrningen av Vattenfall, dvs. utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen som inte dokumenteras i alla delar, har begränsat riksrevisorns möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen av beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltning varit utformad". Vidare konstaterar riksrevisorn att det inte varit möjligt att få tillgång till information om Vattenfalls dotterbolag i Tyskland, på grund av det tyska minoritetsskyddets utformning. I praktiken kan inte riksdagens rätt och skyldighet att granska rikets styrelse och förvaltning uppfyllas vad avser de statliga företagen.

En grundläggande princip för det svenska folkstyret är en långtgående öppenhet. Var och en skall ha tillgång till offentliga dokument. Medborgarna skall så långt det är möjligt ha rätt att granska hur rikets förvaltning av våra gemensamma tillgångar sköts. Ytterst vilar ansvaret för denna granskning på folkets valda ombud i riksdagen. Inskränkningar i offentlighetsprincipen regleras omsorgsfullt i lag.

Fel! Okänt namn på

Samtidigt är det uppenbart att samma öppenhet inte kan råda i ett företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad som i en offentlig förvaltning. Att tillåta alltför stor öppenhet i ett statligt företag skulle ge konkurrenterna orimliga konkurrensfördelar, och därigenom innebära att skattebetalarnas tillgångar i onödan förslösas.

Detta pekar på en i praktiken olöslig motsättning mellan folkstyrets grundläggande principer och rimliga krav på skydd av konfidentiell information i statliga företag. Detta är ytterligare ett argument för att det statliga ägandet på sikt måste avvecklas. Det är helt enkelt inte möjligt att garantera den grad av öppenhet, och de möjligheter till demokratisk kontroll, som vi har rätt att kräva i en offentlig verksamhet, och rimliga villkor för de berörda företagen. Statligt ägande innebär ofrånkomligen att man måste offra antingen lönsamhet eller offentlighet.

Så länge betydande belopp av skattebetalarnas pengar är uppbundna i företagsverksamhet, måste öppenheten i de statliga företagen öka. Allmänhet och journalister måste ges en ovillkorlig rätt att närvara vid bolagsstämmor och dagordningar måste självklart vara utan hemligstämplar. Underlag för större beslut på bolagsstämmorna måste även de vara offentliga.

Vi anser vidare att offentlighetsprincipen skall gälla i statligt ägda företag om inte riksdagen beslutar annat. Det är orimligt att offentlighetsprincipen kan sättas ur spel genom att en statlig verksamhet bolagiseras. Självfallet måste sekretess råda om sådant som av affärsmässiga skäl inte bör vara offentligt. Undantag från offentlighetsprincipen i statliga bolag skall dock regleras i lag. Dagens situation, där företagen i praktiken själva kan besluta om huruvida deras verksamhet skall omfattas av offentlighetsprincipen eller inte, är uppenbart orimlig.

15.1.1 Nomineringar till styrelser

Vid Riksrevisionens genomgång av de sex bolagens styrelsesammansättning 2003 visade det sig att anställda vid Regeringskansliet ingick i alla styrelserna. Riksrevisionen anför:

I Systembolaget AB:s, Apoteket AB:s respektive AB Svenska Spels styrelser fanns en statssekreterare. I Posten AB:s styrelse fanns en statssekreterare och bolagsförvaltaren vid Näringsdepartementet. I V & S Vin & Sprit AB:s styrelse fanns också en statssekreterare och bolagsförvaltaren från Näringsdepartementet. Samhall AB som är ett bolag med särskilt samhällsintresse finansieras delvis genom anslag. I styrelsen för Samhall år 2003 fanns en representant från Regeringskansliet – departements-tjänstemannen som förvaltar bolaget. Riksrevisionen konstaterar att i alla sex bolagsstyrelser fanns personer anställda vid Regeringskansliet.

De flesta bolags styrelser i denna granskning har utvärderats av styrelsens ordförande och av departementen. Ingen av styrelserna har utvärderats av en part som är fristående från bolagets ledning och styrelse. De anställda vid Regeringskansliet som också sitter i bolagets styrelse är även delaktiga i utvärderingen av styrelsen. Departements-tjänstemännen deltar således i utvärderingen av det egna arbetet i styrelsen. De anställda är likaså engagerade i nomineringen inom Regeringskansliet av styrelseledamöter och har till uppgift att föreslå ledamöter, dvs. de deltar i beredningen i frågan om att lämna förslag till styrelse i vilka de själva ingår eller kan komma att ingå.

Fel! Okänt namn på

Riksrevisionen har föreslagit tillsättandet av nomineringskommittéer på samma sätt som vid tillsättande av styrelser i de bolag där staten har en minoritetspost. Detta är en ordning som kan ge ett större förtroende för nomineringsprocessen än den nuvarande.

Stockholm den 4 oktober 2005

Per Bill (m)

Ulla Löfgren (m)

Krister Hammarbergh (m)

Peter Danielsson (m)

Bengt-Anders Johansson (m)

Anne-Marie Pålsson (m)

Bertil Kjellberg (m)

Stefan Hagfeldt (m)