

Motion till riksdagen 2005/06:N31

av **Maria Larsson m.fl. (kd)**
med anledning av skr. 2005/06:120

2006 års redogörelse för företag med statligt ägande

1 Inledning

Kristdemokraterna har under den gångna mandatperioden arbetat målmedvetet för att genomlysna och föreslå förbättringar av regeringens ägarförvaltning. Även om Socialdemokraterna tillsammans med sina kamrater i vänsterkartellen röstat nej till våra förslag i riksdagens kammare, kan vi konstatera att flera av dem trots allt har genomförts. Så har till exempel regeringens årliga skrivelser kompletterats med uppgifter huruvida företagen har en egen etikpolicy, uppgifter om ersättningar till ordförande och styrelseledamöter samt en beskrivning av problemen med offentlighet och sekretess i de statligt ägda bolagen. Regeringen har också fattat beslut om vissa begränsningar vad gäller ersättningar till ledande befattningshavare samt medverkat till förändringar i aktiebolagslagen för att förenkla för så kallad revisorsrotation. I år har regeringen, om än i vaga ordalag, formulerat målsättningar för minskad ohälsa inom den statliga företagssfären.

Trots att regeringen helt eller delvis efterkommit några av Kristdemokraternas krav finns det fortfarande mer att önska. Det saknas fortfarande en gemensam och övergripande etisk policy för de statliga bolagen och det är fortsatt stora skillnader mellan ord och handling i regeringens ägarförvaltning. Regeringen skryter till exempel över att man har uppnått målet om minst 40 procent kvinnor i bolagsstyrelserna, men detta är en sanning med modifiering. Faktum är att över hälften av bolagen inte når upp till målet att det ska finnas minst 40 procent av vardera könet i bolagsstyrelsen. Bland de bolag som inte når målet finns flera av de största statliga bolagen som Vattenfall, LKAB, Sveaskog, Posten, Systembolaget och SBAB.

Den socialdemokratiska ägarpolitiken har nått vägs ände. Med Göran Persson och Thomas Östros vid rodret är det tydligt att staten och kapitalet kan sägas sitta i samma båt. Regeringen beskriver att målet med det statliga ägandet av företag är att skapa värde. Vid en närmare granskning verkar det som att det enda värde Socialdemokraterna är ute för att skapa, genom den förvaltning av statliga bolag de utför inom ramen för regeringsmakten, är penningvärde. Vinst till varje pris verkar ha blivit en socialdemokratisk devis.

Regeringens förtroendekommission konstaterade i sitt betänkande "Näringslivet och förtroendet" (SOU 2004:47) att förtroendet för de statliga före-

Fel! Okänt namn på

tagens ledningar är lågt. Det är bara politiker och börsmäklare som ligger sämre till.

Kristdemokraterna presenterar i denna motion sin syn på några av de viktiga händelserna inom den statliga bolagssfären 2005, regeringens ägarförvaltning samt statligt ägande av företag. Vi yrkar i motionen på att riksdagen ska tillkännage för regeringen som sin mening vad vi anför om åtgärder för en förbättrad ägarförvaltning samt behovet av en gemensam och övergripande etisk policy för statligt ägda bolag.

2 Innehållsförteckning

1	Inledning	1
2	Innehållsförteckning.....	3
3	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
4	Staten och kapitalet	4
4.1	Det ansiktslösa ägandet	4
4.2	Målstyrning utan mål	5
5	Viktiga händelser 2005.....	5
5.1	Apoteket	5
5.2	Svenska Spel	6
5.3	Telia Sonera	6
5.4	Vattenfall.....	7
5.5	Vin & Sprit.....	7
6	Förtroendekris för statliga företag	7
6.1	Brister i ägarstyrningen	8
6.2	Demokratiskt underskott	11
6.3	Guldkantade avtal för vd och bolagsledningar	12
7	Ägande och förvaltning av statliga företag.....	13
7.1	Ett skäl för ägandet.....	13
7.2	Förvaltning och företagande på etisk grund	14
7.3	Genomlysning, revision och rådgivning.....	14
7.4	Kapitalstruktur för företag med statligt ägande	15

Fel! Okänt namn på

3 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om åtgärder för en förbättrad ägarförvaltning.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs behovet av en övergripande och gemensam etisk policy för de statligt ägda bolagen.

4 Staten och kapitalet

Den socialdemokratiska ägarpolitiken har nått vägs ände. Med Göran Persson och Thomas Östros vid rodret är det tydligt att staten och kapitalet kan sägas sitta i samma båt. Regeringen beskriver att målet med det statliga ägandet av företag är att skapa värde. Vid en närmare granskning verkar det som att det enda värde Socialdemokraterna är ute för att skapa, genom den förvaltning av statliga bolag de utför inom ramen för regeringsmakten, är penningvärde. Vinst till varje pris verkar ha blivit en socialdemokratisk devis.

Under socialdemokratiskt fögderi har staten byggt upp affärsverksamheter som inte på lång väg skulle platsa i aktieportföljen hos en etisk aktiefond. Sprit, spel och smutsig brunkol utgör huvuddelen av vinsten från de statliga bolagen. Till detta kommer bolag som Sveaskog som bland annat gör sina vinster genom att använda sin storlek för att strypa leveransen av råvara till privata köpsågverk och Akademiska hus som 2005 gjorde en vinst (exklusive värdeökningar på fastigheter) på över 2 miljarder kronor som tas direkt från de skattepengar som var avsedda att gå till forskning och utbildning.

4.1 Det ansiktslösa ägandet

Från socialdemokratiskt håll hävdas det ofta att ett statligt ägande garanterar ett demokratiskt inflytande över produktionsmedlen och viktiga nationella resurser. Med en argumentation som ibland är förvillande lik den som användes för att en gång i tiden motivera löntagarfonderna, talas om en demokratisering av kapitalägandet.

Den svenska staten är idag Sveriges största företagsägare. Statens ägande omfattar cirka 25 procent av det inhemska näringslivet. Tillsammans äger det svenska folket helt eller delvis 55 olika företag till ett värde av ungefär 500 miljarder kronor. Staten är Stockholmsbörsens absolut största aktieägare. Den statliga aktieportföljen motsvarade vid utgången av 2005 ungefär 3,8 procent av börsvärdet och värderades till 134 miljarder kronor. Detta kan jämföras med Wallenbergssfärens investmentbolag Investor som vid samma tid ägde aktier för 115 miljarder kronor.

Till skillnad från Investor är staten en ägare utan ansikte. Under senare år har mycket uppmärksamhet riktats mot de stora fondförvaltarna och det problem som ett ökande institutionellt ägande anses utgöra då det inte finns några

tydliga ägare som tar ansvar. Det ansiktslösa ägandet har, ofta med rätta, pekats ut som en huvudorsak till senare års bonuskarusell, kvartalskapitalism och bristande ledarskap i affärlivet.

Staten utgör inget undantag när det gäller problemen med det ansiktslösa ägandet.

4.2 Målstyrning utan mål

Den socialdemokratiska regeringen utövar sin ägarstyrning av statliga bolag genom det som kallas målstyrning och formlös styrning, vilket innebär att regeringen antas förmedla vissa mål till bolagens styrelser som de sedan har att förverkligas och att dessa mål och andra instruktioner från ägarna kommuniceras muntligt under relativt informella former. Flera granskningar, bland annat Riksdagens revisorers 2003 samt Förtroendekommissionens och Riksrevisionens rapporter 2004, visar att Socialdemokraternas ägarstyrning inte fungerar av den enkla anledningen att det inte finns några uppsatta mål och att den formlösa styrningen inte går att spåra och kvalitetssäkra. De mål som till äventyrs finns är så otydliga och dåligt kommunicerade att de inte är kända i organisationen.

Förtroendekommissionen pekar på den bristande målstyrningen av statliga bolag som en viktig orsak till förtroendekrisen för svenskt näringsliv. För att komma till rätta med problemet föreslår kommissionen att ”det för statligt helägda bolag utarbetas verklighetstroga och fullödiga beskrivningar av respektive bolags ägaruppdrag och att det också utarbetas styrmodeller som på ett realistiskt sätt avspeglar de mer sammansatta ägaruppdrag som bolagen i praktiken arbetar för”.

5 Viktiga händelser 2005

5.1 Apoteket

Apotekets monopol på försäljning av läkemedel har varit föremål för granskning i EG-domstolen. Den 31 maj avkunnade EG-domstolen en dom som innebär att apoteksmonopolet som det ser ut idag inte är förenligt med gemenskapsrätten.

Sverige är det enda land i hela OECD som har monopol på apoteksverksamheten. Det är endast Nordkorea och Kuba som, vid sidan av Sverige, har statliga apoteksmonopol. Ett resultat av det statliga monopolet är att vi i Sverige endast har ett apotek per 10 000 invånare. Detta kan jämföras med andra europeiska länder som har ett apotek per 2 000–3 000 invånare.

Flera statliga utredningar har visat att det finns stora välfärdsvinster med ett avskaffande av apoteksmonopolet. I stället för den ytterligare reglering av läkemedelsmarknaden som regeringen flaggat för efter EG-domstolens dom,

Fel! Okänt namn på

vill vi i stället bryta upp monolet och göra det möjligt för fler aktörer att erbjuda läkemedel till svenska konsumenter.

I stället för dagens ordning med ett statligt monopol bör licensierade butiker och apotek ges möjlighet att sälja receptfria respektive receptbelagda läkemedel. Erfarenheter från andra länder visar att ökad mångfald har lett till fler apotek, bättre tillgänglighet och service såväl i glesbygd som i storstad samt lägre läkemedelskostnader för den enskilde. I Norge har man till exempel fått 30 procent fler apotek sedan omregleringen av läkemedelsmarknaden. Även om många av dessa apotek finns i städerna har man även kunnat konstatera att antalet kommuner som är helt utan apotek har minskat. I Danmark har priserna på receptfria läkemedel sjunkit med 5 till 10 procent.

När marknaden för försäljning av läkemedel har avreglerats bör Apoteket AB bli föremål för försäljning.

5.2 Svenska Spel

Svenska Spel har, på folkrörelsespelens bekostnad, blivit en alltmer dominerande aktör på den svenska spelmarknaden. Under 2005 gav regeringen dessutom bolaget tillstånd att bedriva pokerspel på Internet. Samtidigt som bolaget expanderar sin verksamhet och satsar stort på marknadsföring av sina produkter, ökar problemet med spelmissbruk i samhället. Svenska Spels vinster innebär att idrottsrörelsen och det lokala föreningslivet får extra pengar, men bakom vinsterna finns också stora problem i form av spelberoende. Trots att vinsten närmar sig 5 miljarder kronor, satsar regeringen endast 4 miljoner kronor på åtgärder mot spelmissbruk. Den offensiva marknadsföringen från Svenska Spels sida hotar också möjligheten att gentemot EU:s konkurrenslagstiftning bibehålla spelmonopolet eftersom de sociala argumenten för detta monopol försvagas.

För att förbättra samhällets insatser till hjälp för spelmissbrukare, bör en fastställd andel av Svenska Spels vinst varje år tillfalla arbetet mot spelberoende. På så sätt kommer ett ökat spelande automatiskt att leda till att arbetet mot spelberoende också får ökade resurser.

5.3 Telia Sonera

Det senaste året har det både i svensk och i utländsk press förekommit uppgifter om att Telia Soneras ryska affärspartner är inblandad i ekonomiska oegentligheter. Kristdemokraterna uppmärksammade i en rapport den 2 december förra året den härva som för Telia Soneras del har sitt ursprung i en affärssuppgörelse från år 2000 då bolaget var helstatligt.

I mitten av maj avkunnade den skiljenämnd i Zürich som har haft att lösa tvisten mellan Telias affärspartner och en tidigare delägare i Megafon (Telias ryska intressebolag) sin dom. Skiljenämnden konstaterade att Telias partner dels gömt sin sanna identitet bakom en bulvan, dels utnyttjat sin ställning som hög rysk regeringstjänsteman för att berika sig själv på den ryska statens

bekostnad och dels finansierat sina affärer med svarta pengar som tvättats vita genom en lång rad internationella penningtransaktioner.

Eftersom den svenska staten fortfarande är största ägare och att huvuddelen av de oklara affärerna gjordes när Telia fortfarande var helstatligt har regeringen en skyldighet att skapa klarhet vad som verkligen har hänt och hur det kom sig att det då helstatliga Telia valde den affärspartner man gjorde år 2000. Som enskilt största ägare av Telia Sonera måste regeringen också verka för att skydda de investeringar som bolaget gjort i Ryssland antingen genom att bolaget agerar för att göra sig oberoende av sådana affärspartner som inte lever upp till de högt ställda etiska krav som den svenska staten bör ha eller genom att bolaget avvecklar sitt ägande i Megafon.

5.4 Vattenfall

Under året har rapporteringen kring Vattenfall fortsatt handlat om investeringar i kolkraft. Efter Polen och Tyskland har nu bolaget gått vidare för att göra investeringar i Danmark. Vattenfalls stora investeringar i fossilenergi har lett till att bolaget nu placeras på 43:e plats av världens 72 största energibolag vad gäller miljövänlighet. Bland Europas 21 största bolag hamnar Vattenfall på 19:e plats.

Vattenfall gör affärer med hårdföra diktaturer i Vitryssland och Uzbekistan och täljer guld med smörkniv. Samtidigt som konsumenterna betalar rekordpriser för elen stiger bolagets vinster år för år.

Regeringen har under året fått kritik av Riksrevisionen för sin styrning av Vattenfall och för Vattenfalls affärsverksamhet i Central- och Östeuropa.

5.5 Vin & Sprit

Vin & Sprit är en av världens största producenter och distributörer av alkoholhaltiga drycker. Trots Sveriges restriktiva alkoholpolitik och strikta lagstiftning vad gäller försäljning och marknadsföring av alkoholhaltiga drycker, har bolagets marknadsföring i utlandet tidigare uppmärksammats flera gånger.

Även om bolagets framgångar med varumärken som Absolut Vodka måste ses som en affärsmässig bedrift måste det anses märkligt att svenska staten äger ett bolag som har till enda uppgift att tjäna pengar på att öka alkoholskatterna i världen.

6 Förtroendekris för statliga företag

Regeringens förtroendekommission konstaterade i sitt betänkande "Näringslivet och förtroendet" (SOU 2004:47) att förtroendet för de statliga företagens ledningar är lågt. Det är bara politiker och borsmäklare som ligger sämre till.

Fel! Okänt namn på

Kommissionen pekar i sitt betänkande ut fem förtroendeskadliga företeelser som är särskilt framträdande som orsaker till förtroendeproblemet:

- Höga ersättningsnivåer och olämpliga ersättningssystem.
- Felaktig och missvisande ekonomisk information.
- Otillbörligt utnyttjande av marknadsställning eller informationsöverläge.
- Oklara roll- och ansvarsgränser.
- Svagt underbyggda strategier och dåliga affärsbeslut.

Bakom dessa företeelser ligger enligt kommissionens bedömning flera delvis samverkande orsaker:

- Den långa börsuppgången som kulminerade i den extrema börsbubblan.
- Brister i den personliga etiken.
- Svag bolagsstyrning.
- En överhettad ”investmentbankskultur” inom delar av finanssektorn.

Flera av de statliga bolagen har agerat på ett sätt som skadar förtroendet, och regeringen har genom sin ägarförvaltning varit medskyldig till detta beteende.

6.1 Brister i ägarstyrningen

Regeringens förvaltning uppvisar stora brister i ägarstyrningen. Ägaruppdraget är otydligt och regeringen använder flera olika dokument i ägarstyrningen. Den omfattande flora av styrdokument som finns idag måste ansas till ett minimum. Bolagets övergripande mål och syfte ska formuleras i bolagsordningen. I övrigt ska regeringen förmedla statens målsättningar genom ägardirektiv som fastställs på bolagsstämman. Bolagens mål ska löpande redovisas dels i kvartalsrapporter och årsredovisningar, dels i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om företag med statligt ägande.

De uppsatta målen måste följas upp bättre än de gör idag. När ett mål kommuniceras till ett bolag, måste regeringen samtidigt också klargöra hur återrapporteringen ska gå till. I princip ska all återrapportering göras skriftligen i kvartalsrapporter eller årsredovisningar.

Förtroendekommissionen varnade i sitt betänkande (SOU 2004:47) för den uppdelning av statligt ägda företag som gjorts mellan olika departement. Att flera olika departement arbetar med bolagsfrågor gör att staten inte använder sina resurser på bästa sätt samt att den kompetens som byggts upp på Näringsdepartementet inte utnyttjas fullt ut. En tidigare granskning av Riksdagens revisorer har visat att det finns stora variationer på hur de olika departementen förvaltar de bolag de ansvarar för.

I en granskning som Riksrevisionen gjort framgår att det finns olikheter mellan hur de olika departementen förvaltar bolagen. Enligt Riksrevisionen är dessa skillnader ”betydelsefulla men omotiverade”. Riksrevisionens granskning visar att det är svårt att följa den statliga ägarförvaltarens beslut och agerande eftersom det förekommer styrning som inte dokumenteras. Så kallad formlös styrning – det vill säga en styrning som faktiskt har ägt rum men som inte har dokumenterats i form av fattade beslut – är inte ovanlig, inte ens när

det gäller väsentliga frågor. Möjligheterna till insyn i efterhand är begränsade. Det finns också brister i regeringens interna kontroll av ägarstyrningen.

Kristdemokraterna har tidigare hävdade att för att utnyttja Regeringskansliets resurser på bästa sätt samt för att skapa enhetlighet och en större överblickbarhet i statens förvaltning av de egna bolagen bör samtliga bolag med statligt ägande förvaltas av ett och samma departement. Detta förslag har även fått stöd av Förtroendekommissionen och har även tidigare efterlysts av Riksdagens revisorer. Riksdagens majoritet har hitintills valt att säga nej till vårt förslag.

Vi menar att Riksrevisionens granskning visar att det finns fog för vårt tidigare förslag och att riksdagen åtminstone bör begära att regeringen fastställer för departementen gemensamma föreskrifter för dokumentation av ägarförvaltningen som gör det möjligt att i efterhand följa viktigare händelseförlopp samt kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltning och bolag. Förutom att skapa en spårbarhet i ägarstyrningen kommer sådana föreskrifter även att leda till en större enhetlighet i ägarstyrningen mellan de olika departementen.

En viktig del av ägarstyrningen är utvärdering av styrelser och det arbete som görs för att nominera nya styrelser. Tjänstemän från departementen, riksdagsledamöter och politiska tjänstemän utgör en stor andel av bolagsstyrelserna.

Regeringen motiverar förekomsten av departementsföreträdare i styrelsen med att de har till uppgift att förmedla ägarens inställning i olika frågor och att styrelseledamöterna kan ge input till arbetet i departementets bolagsgrupp. Och att regeringen på detta sätt agerar på samma sätt som privata huvudägare till företag.

Trots vällovliga motiv kan departementsföreträdarnas engagemang i bolagsstyrelserna i många fall ifrågasättas eftersom de ibland saknar den kompetens, vad avser verksamheten i bolaget eller egen ledarerfarenhet, som egentligen krävs. Departementsföreträdarnas engagemang i styrelserna bidrar också till att försämra regeringens möjlighet att utöva en god ägarstyrning eftersom det slukar en stor del av Näringsdepartementets knappa resurser. Det går heller inte att som regeringen jämföra den svenska staten och Näringsdepartementets enhet för statligt ägande med investmentbolag som Investor eller stora ägarfamiljer som Bonniers.

Även Riksrevisionen belyser några av de problem som Regeringskansliets tjänstemäns engagemang i bolagsstyrelserna leder till.

Som departementstjänsteman arbetar bolagsförvaltaren med beredning av ärenden för regeringen och Regeringskansliet. Samma person är i egenskap av styrelseledamot även syssloman enligt aktiebolagslagen, vilket innebär en förpliktelse att arbeta för bolagets bästa. I de fall departementets och bolagets intressen inte sammanfaller skulle tvivel på tjänstemannens opartiskhet kunna uppkomma. De personer som samtidigt är bolagsförvaltare och styrelseledamöter deltar i sin tjänstemannaroll såväl i utvärderingen av styrelsen som i beredningen av frågan om att lämna förslag till den styrelse i vilken de själva ingår eller kan komma att ingå.

Fel! Okänt namn på

Riksrevisionens granskning av regeringens styrning av de statliga bolagen visar att det inte finns några gemensamma riktlinjer för hur arbetet med nomineringen av styrelseledamöter ska bedrivas.

Näringsdepartementet har lagt stor vikt vid arbetet med bolagsstyrelsernas sammansättning och hur styrelserna ska arbeta och man har utarbetat interna promemorior för att ge vägledning i arbetet med att nominera ledamöter. Promemoriorna har distribuerats till övriga departement. Trots detta visar granskningen att det finns skillnader i nomineringsförfarandet inom och mellan departementen.

Liksom Riksrevisionens styrelse anser vi att det finns ett behov av tydliga och gemensamma riktlinjer för förfarandet vid nomineringar av styrelseledamöter. Sådana riktlinjer bör bland annat föreskriva användandet av nomineringskommittéer för att öka oberoendet och transparensen i nomineringsförfarandet.

Vi kristdemokrater anser att Regeringskansliets bolagsförvaltares engagemang i bolagsstyrelserna bör minska. Särskilt viktigt är det att en departementstjänsteman inte sitter i styrelsen för de bolag tjänstemannen själv förvaltar.

Regeringen har tidigare motiverat tjänstemännens engagemang med att departementsföreträdarna har till uppgift att förmedla ägarens inställning i olika frågor och att styrelseledamöterna kan ge input till arbetet i departementets bolagsgrupp.

Vi anser i stället att ägarens inställning i olika frågor i huvudsak bör förmedlas genom beslut på bolagsstämman. Om stämman används på detta sätt och ägarstyrningen, inklusive den formlösa styrningen, formaliseras genom tydliga föreskrifter kan regeringen frigöra resurser genom att minska bolagsförvaltarnas engagemang i styrelserna och i stället låta dem fokusera på utvärderings- och nomineringsarbetet.

Riksdagsledamöternas roll i styrelsen är än mer oklar. Visserligen representerar även riksdagsledamöterna ägaren staten. Men riksdagsledamöterna kommer, till skillnad från departementsföreträdarna, inte från den myndighet som svarar för den direkta ägarförvaltningen.

Kristdemokraterna anser att ägarrepresentanter som tillsätts på politiska meriter kan öka risken för målkonflikter mellan ägare och bolag. Det får inte gå rutin i att nominera riksdagsledamöter och politiska tjänstemän till styrelseuppdrag i statligt ägda bolag. Ledamöterna i de statliga bolagsstyrelserna ska utses efter förtjänst och skicklighet.

När det gäller bolag med särskilda samhällsintressen eller bolag som ålagts samhällsåtaganden som till exempel Posten, Systembolaget och Svenska Spel, är det viktigt med en viss politisk representation i styrelsen. I de fall riksdagsledamöter eller andra politiker ska ingå i en bolagsstyrelse, ska det finnas representanter såväl från regeringsbärande partier som från oppositionen.

6.2 Demokratiskt underskott

Riksdagen är folkets främsta företrädare och den egentliga ägarföreträdaren vad gäller bolag med statligt ägande.

Det stora antalet dotterbolag till de statliga företagen gör att riksdagens inflytande över den statliga företagssfären minskar. Detta visas tydligt genom Riksrevisionens granskning av Vattenfall som bedriver större delen av sin verksamhet i utländska dotterbolag. De statligt ägda bolagen har ungefär 250 dotterbolag. Flera dotterbolag har sådana verksamheter som riksdagen tidigare fattat beslut om och ska drivas i statlig regi. Andra har samhällsätaganden att uppfylla eller andra mål som kan vara av politisk karaktär. Men det finns även flera dotterbolag vars verksamhet inte är en del av moderbolagets kärnverksamhet.

Riksdagen har idag ingen samlad bild av de olika dotterbolagen i den statliga bolagssfären. Därför bör regeringen ges i uppdrag att upprätta en förteckning över dotterbolag till statligt ägda bolag med en beskrivning av dotterbolagens verksamhet samt yttranden över huruvida verksamheten är hänförlig till moderbolagens kärnverksamhet eller inte. En sådan förteckning är till nytta både för Regeringskansliet och för riksdagen i arbetet med att förbättra ägarstyrningen och genomlysningen i statens bolag. Riksdagen behöver bra verktyg för att kunna spela en mer aktiv roll som ägarnas, det svenska folkets, främsta företrädare.

De dotterbolag som är hänförliga till bolagets kärnverksamhet eller som har samhällsätaganden bör inte få säljas utan riksdagens medgivande. Likaså bör de statliga bolagen inte få göra större investeringar i form av uppköp eller start av dotterbolag utan riksdagens medgivande.

Ett annat problem som leder till en bristande demokratisk kontroll av det statliga ägandet, är regeringens rutinmässiga hemligstämplande av alla handlingar som berör de statligt ägda företagen. Den socialdemokratiska regeringens vägran att, ens under överenskommelse om restriktioner som innebär en bevarad sekretess, delge riksdagens partier dokument som är av avgörande betydelse för att riksdagens ledamöter och partier ska kunna bilda sig en uppfattning om företagets situation omöjliggör den uppgift att vara folkets främsta företrädare som enligt grundlagen vilar på riksdagen.

Det finns tydliga problem, vad gäller sekretessfrågor, med statligt ägande av företag som agerar på en konkurrensutsatt marknad. Å ena sidan har riksdagen, som folkets företrädare, ett legitimt intresse av insikt, av att kunna granska förslag, överväga alternativa handlingsvägar och kvalitetssäkra besluten. Å andra sidan kan bolagets affärsmässiga intressen skadas av den öppenhet och tidsåtgång som en riksdagsbehandling innebär.

Regeringen måste i samförstånd med riksdagen hitta en modell för hur frågor rörande statliga bolag ska hanteras i framtiden så att både riksdagens legitima krav på insyn och delaktighet samt bolagens affärsmässiga intressen kan tillgodoses. En sådan modell bör utarbetas snarast.

Regeringen bör också skyndsamt bereda Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag (SOU 2004:75) om att statligt ägda bolag, i likhet med vad

Fel! Okänt namn på

som redan gäller för kommunalt ägda bolag, ska omfattas av offentlighetsprincipen.

Det är en stor brist att en så stor del av våra gemensamma angelägenheter är undantagen från allmänhetens insyn. Den medborgerliga rättigheten att ta del av allmänna handlingar upphör inte för att en statlig verksamhet organiseras i bolagsform. Att allmänheten bereds insyn i statens hela verksamhet är grundläggande i en demokrati som bygger på fri åsiktsbildning, ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Därför är det också viktigt att denna utsträckning av offentlighetsprincipen inte ska kunna begränsas på annat sätt än genom lag stiftad av riksdagen.

6.3 Guldkantade avtal för vd och bolagsledningar

En av de orsaker som vägt tyngst när det gäller uppkomsten av förtroendekrisen är de höga ersättningsnivåer och de belöningssystem för höga befattningshavare som inte har tillräcklig koppling till prestation och som är svåra att överblicka.

Incitamentsprogram och avgångsersättningar för företagsledare förekommer även inom statligt ägda företag. Det är skamligt att regeringen, trots allt tal om excesser i näringslivet vad gäller löner och bonusar, gjort så lite för att komma till rätta med problemen i statens egna företag. Det är inte bara på det viset att direktörer i statligt ägda företag får bonusar. De får de högsta bonusarna av samtliga direktörer i jämförbara företag. Trots att regeringen antog nya riktlinjer för löner och förmåner till personer i företagsledande ställning i oktober 2003, förekommer det fortfarande excesser i ersättningar till ledande befattningshavare. Under året har bland annat pensionsvillkoren för de verkställande direktörerna i LKAB och Systembolaget uppmärksammats.

Det är beklämmande att se att regeringen föder den girighet som under så lång tid har fått härja fritt i det svenska näringslivet när den i år medverkar till att ge statliga bolagsdirektörer löneyft som en vanlig arbetare inte ens kan drömma om.

Vi behöver en öppen diskussion om ersättningsnivåernas storlek och övriga förmåner till personer i företagsledande ställning inom de statliga bolagen. Vi bör till exempel diskutera ifall det är rimligt att en vd för ett statligt företag har en lön som är mer än 30 gånger högre än en vanlig arbetares. En sådan diskussion skulle underlättas ifall regeringen i sin skrivelse om företag med statligt ägande redovisade de ersättningar som betalas ut till personer i företagsledande ställning i de olika bolagen. Det är ett steg på vägen att skriven i år redovisar ersättningar till styrelsens ordförande och styrelseledamöterna. Men den bör även redovisa ersättningar som utbetalas till vd:n samt vilka fallskärmar och pensionsavtal som finns.

7 Ägande och förvaltning av statliga företag

Statens roll i samhällsekonomin ska vara att sätta ramar och övervaka spelreglerna på marknaden, ansvara för samhällsplanering och infrastruktur samt att skapa förutsättningar för långsiktig tillväxt. När staten agerar såväl domare som spelare på marknaden är risken stor att konkurrensen snedvrids och att investeringar inte görs på ett optimalt sätt i de företag som har de bästa förutsättningarna.

Eftersom det är staten som sätter spelreglerna inom näringspolitiken bör staten inte själv äga företag, utom när det finns särskilda skäl för det. Statens dubbla roller inom näringspolitiken hindrar förutsättningarna för en sund och rättvis konkurrens.

Det statliga ägandet är till nackdel för ekonomins funktionssätt, för företagen och deras anställda, och innebär en orimlig inlåsning av den förmögenhet som nationen disponerar över.

7.1 Ett skäl för ägandet

Kristdemokraterna anser att det alltid måste finnas ett tydligt formulerat skäl till varför staten ska äga ett visst bolag. Regeringens styrning av bolaget ska utgå från anledningen till ägandet och bolaget ska fokusera sig på sin kärnverksamhet.

Det finns många skäl för en försäljning av statens aktier, dels att renodla statens roll, dels för att sprida ägandet. Ett tredje skäl för en privatisering av det statliga ägandet är att det förbättrar förutsättningarna för de företag som det handlar om.

Oklara roller gör att offentligt ägda företag lätt blir verktyg för kortsiktiga politiska ambitioner, vilket på lång sikt drabbar tillväxten och tillkomsten av nya jobb i Sverige. En ägarspridning ger företaget behövligt kapital för framtida investeringar, något som inte bör finansieras ur statsbudgeten. Försäljningen ska ske till marknadsmässiga priser och i den takt som är möjlig med tanke på bland annat andra introduktioner på aktiemarknaden. Alla företag bör dock inte säljas. Vissa företag ska av sociala eller hälsopolitiska skäl behållas.

Utifrån ett kristdemokratiskt synsätt finns det alltså anledning att gå vidare med att minska det statliga ägandet av företag. Till de företag som snarast kan säljas hör bland annat Civitas Holding, SBAB, Sveaskog, Vin & Sprit resterande delar av Nordea, OM, SAS samt TeliaSonera.

De företag som är aktuella är sådana som är verksamma inom konkurrensutsatt verksamhet. Monopolföretag kan inte säljas innan omstrukturering skett. Vid utförsäljning bör allmänheten och de anställda i företagen vara en viktig målgrupp.

Fel! Okänt namn på

7.2 Förvaltning och företagande på etisk grund

Flera av de statligt ägda företagen är ledande inom sitt verksamhetsområde eller innehar en marknadsposition som genom monopol, eller på annat sätt, gör att bolaget är särskilt utsatt för en offentlig granskning. Detta tillsammans med det faktum att regeringen och riksdagen genom lagstiftning, förordningar och normativa uttalanden ställer krav och förväntningar på det privata näringslivet, gör att staten innehar en unik roll som normgivare på marknaden.

Statens agerande på marknaden och regeringens förvaltning av de statliga bolagen måste stå på en tydlig etisk grund. Kristdemokraterna anser att staten som ägare ska agera som föredöme på marknaden.

Många privata företag har för länge sedan insett behovet av att utveckla etiska och sociala principer för sin verksamhet och ställer också krav på underleverantörerna. De har insett att det handlar om företagets överlevnad och att det inte längre räcker med att företaget har en miljö- och jämställdhetspolicy. Även Stockholmsbörsen har visat att man gör etiska avvägningar.

Även om regeringen i årets skrivelse redovisar förekomsten av etiska policyer som utarbetats av respektive företag och slår fast att alla bolag bör ha en välförankrad och gemensam etisk värdegrund, saknas en övergripande etisk policy både för regeringens ägarförvaltning och för de statliga företagens verksamhet. Regeringen bör snarast utarbeta en sådan policy och ansvara för att den omsätts i praktiken. Regeringen bör sedan följa upp den etiska policyn i den årliga redogörelsen för statligt ägda företag.

7.3 Genomlysning, revision och rådgivning

Regeringen har högt ställda mål för genomlysningen av de statligt ägda företagen. Trots detta finns det mycket övrigt att önska när det kommer till att omsätta målsättningarna i praktisk handling, vilket också Riksdagens revisorer påpekar.

Redovisningen för de statliga företagen måste göras tydligare och mer enhetlig. En bristande enhetlighet över tiden samt mellan olika företag gör det svårt för riksdagen, medierna och en bredare allmänhet att granska företagen och regeringens förvaltning av dem.

Alla statliga bolag ska följa Stockholmsbörsens regler, vilket bland annat innebär att de ska ha en egen hemsida samt publicera kvartalsrapporter senast två månader efter kvartalets slut. På samma sätt som börsbolagen har en skyldighet att rapportera viss information till börsen ska de statliga bolagen rapportera till näringsutskottet. Rör det sig om känslig information bör den kunna lämnas under sekretesslöfte.

De revisorer som är satta att granska styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning samt företagets årsredovisning och bokföring har en central betydelse för varje ägare av ett företag. Det går inte att understryka betydelsen av revisorernas oberoende gentemot styrelsen och företagets verkställande ledning.

Fel! Okänt namn på

Den så kallade Enronaffären och andra liknande finansskandaler under slutet av 2001 och 2002 tjänar som avskräckande exempel på vad som kan hända ifall revisorernas oberoende inte säkerställs. Mot bakgrund av det faktum att Enrons revisorsfirma Arthur Andersen tjänade både som revisor och rådgivare och att detta, tillsammans med den långvariga relationen mellan Enrons ledning och Arthur Andersen, allmänt anses som ett av de systemfel som möjliggjorde företagsledningens handlande är det märkligt att regeringen tillåter att samma revisionsfirma får ansvara både för revision och rådgivning så länge det ”förklaras och motiveras i noten som redogör för ersättningar till revisorer”.

Inom EU har Revisionskommittén sedan 1998 arbetat med att förbättra och harmonisera den lagstadgade revisionens kvalitet. I Europeiska kommissionens rekommendation 2002/590/EG av den 16 maj 2002 – Revisorers oberoende i EU: Grundläggande principer föreskrivs att den som är huvudansvarig för ett revisionsuppdrag i ett företag av allmänt intresse ska bytas ut inom sju år efter det att han eller hon utsetts, så kallad revisorsrotation.

Det är vår uppfattning att staten som ägare, och regeringen som förvaltare av de statligt ägda bolagen, måste föregå med gott exempel vad gäller att hålla en hög standard på att säkerställa revisorernas oberoende. Därför bör samma revisorsfirma inte kunna utföra uppdrag som revisor och rådgivare till samma bolag. Dessutom bör revisorernas mandatperioder begränsas så att de följer de rekommendationer som Europeiska kommissionen har utfärdat. Den nya aktiebolagslagen gör det möjligt att anpassa revisorernas andra mandatperiod på ett sådant sätt att det blir möjligt att följa Revisionskommitténs rekommendation. Kristdemokraterna anser att staten i sin roll som ägare bör verka för att de bolag man äger, helt eller tillsammans med andra, utnyttjar den möjligheten.

Det är viktigt att de konsulter och specialister som anlitas av regeringen för att ge råd i frågor med anknytning till statliga företag har en hög trovärdighet och ett oberoende gentemot både regeringen och bolaget i fråga. Konsulter som under lång tid arbetat med ett och samma bolag ger fördelen av att ha en stor mängd ackumulerad kunskap och erfarenhet av företaget och den bransch det verkar i. Men det innebär också ett förtroendeproblem eftersom det aldrig kommer till stånd någon granskning av ifall de råd som getts tidigare har varit riktiga. Regeringen bör vara uppmärksam på detta problem vid inköp av konsulttjänster och förklara den avvägning som görs av å ena sidan ackumulerad kunskap och erfarenhet och å den andra sidan bristen på *second opinion* och behovet av en ny oberoende konsult som inte har bindningar till råd som har getts tidigare.

7.4 Kapitalstruktur för företag med statligt ägande

Riksdagen beslutade våren 2003 (prop. 2002/03:100, bet. 2002/03:FiU21, rskr. 2002/03:235) bland annat att i samband med den ekonomiska kris som uppkommit i SJ AB godkänna att högst 3 000 miljoner kronor överförs från de statliga bolagen som extra utdelningar 2003 till ett extra konto i Riksgälds-

Fel! Okänt namn på

kontoret för insatser i av staten hel- eller delägda bolag. Efter motioner från bland annat Kristdemokraterna beslutade riksdagen att göra vissa justeringar i regeringens ursprungliga förslag.

I sitt yttrande över regeringens förslag framhöll konstitutionsutskottet att det kan finnas anledning att i lämpligt sammanhang närmare överväga formerna för kapitalomstruktureringar i den statliga företags sfären. Man sa att ”om regeringen menar att det ska finnas en permanent särskild ordning för sådana beslut, bör den återkomma till riksdagen med förslag om hur en sådan ordning bör regleras”. Finansutskottet delade, i sitt betänkande, konstitutionsutskottets mening: ”Om ambitionen är att skapa ett bestående system för omfördelning av kapital mellan statliga bolag, är det angeläget att ett tydligt regelverk skapas för detta. I det sammanhanget bör utredas hur förslaget förhåller sig till budgetlagen och gällande praxis om hur kapitalutdelningar och kapitalinsatser ska beslutas och redovisas.”

Det har nu, såsom Kristdemokraterna befarade när regeringen först presenterade tankarna på ett särskilt konto i Riksgäldskontoret, visat sig att den modell som då infördes har fått en permanent karaktär. För att öka öppenheten samt för att inordna modellen för förändringar i statliga bolags kapitalstruktur i statsbudgeten, bör riksdagen stifta en lag som avgränsar kontots användning och beskriver hur de medel som använts ska redovisas i statsbudgeten. En sådan lag bör tydligt avgränsa regeringens befogenhet att göra kapitalinsatser utan att i förväg ha inhämtat riksdagens godkännande.

Regeringen bör snarast återkomma till riksdagen med förslag till en sådan lag.

Stockholm den 31 maj 2006

Maria Larsson (kd)

Mats Odell (kd)

Annelie Enochson (kd)

Per Landgren (kd)

Else-Marie Lindgren (kd)

Stefan Attefall (kd)

Lars Gustafsson (kd)

Lars Lindén (kd)

Mikael Oscarsson (kd)