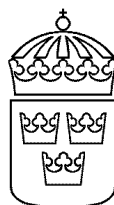


Förslag till riksdagen

2002/03:RR16

Riksdagens revisorers förslag angående staten som bolagsägare



2002/03
RR16

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer granskade 1997 statens roll som bolagsägare. Granskningen resulterade i flera förslag som syftade till att förstärka ägarrollen (förs. 1997/98:RR9).

Revisorernas nya granskning har omfattat styrningen och uppföljningen av de statliga bolagens verksamheter samt ägarföreträdaren Regeringskansliets roll i det avseendet. En särskild studie har gjorts av bolagsledningarnas löner och pensioner.

Revisorernas iakttagelser, överväganden och förslag har redovisats i rapporten *Staten som bolagsägare*, (2002/03:10), vilken fogas till denna skrivelse som *bilaga 1*.

Rapporten har remitterats till myndigheter, bolag och organisationer för synpunkter. Yttranden har inkommit från Statskontoret, Konkurrensverket, Vasakronan AB, Vin & Sprit AB, Akademiska Hus AB, Landsorganisationen, LO samt FAR (Föreningen Auktoriserade Revisorer). SJ AB, Svenskt Näringsliv och Tjänstemännens Centralorganisation, TCO har skriftligen meddelat att de avstår från att yttra sig.

Remisslistan har bilagts denna skrivelse (*bilaga 2*).

2 Revisorernas överväganden

2.1 Allmänna synpunkter

De remissinstanser som inkommit med yttranden över Riksdagens revisorers rapport instämmer i allt väsentligt i revisoreernas förslag och iakttagelser. Några remissinstansers yttranden begränsas dock till frågor som specifikt berör det egna verksamhetsområdet. Några av remissinstanserna framhåller betydelsen av att Riksdagens revisorer granskar förvaltningen av de statliga bolagen.

Statskontoret anför att man stöder de rekommendationer och förslag som revisorerna lämnar. Statskontoret delar revisorernas uppfattning att Regeringskansliet under senare år intensifierat sina åtgärder för att utveckla och stärka statens ägarroll.

Vasakronan AB anser att revisorerna berör frågor som är viktiga inte bara för staten som ägare till bolag utan även för näringslivet i allmänhet. Ägarstyrning är ett ämne som mer och mer har kommit i fokus i debatten om förhållandet mellan ägare, styrelse och företagsledning. Det är enligt *Vasakronan* viktigt att också staten som bolagsägare på samma sätt som andra större ägare i näringslivet granskas. *Vasakronan* ställer sig i huvudsak bakom de överväganden och förslag som läggs fram i rapporten.

Vin & Sprit AB framhåller att revisorerna gjort en värdefull genomgång av olika aspekter på staten som bolagsägare. Ett flertal förhållanden är av stor vikt för att de statliga företagen ska kunna utvecklas framgångsrikt.

Landsorganisationen, LO, delar i allt väsentligt de synpunkter som revisorerna för fram rörande de statliga företagen när det gäller verksamhetsmål och styrning genom ägardirektiv, styrelsernas effektivitet, riktlinjer för löner och pensioner samt revision och uppföljning. *LO* framhåller vikten av att det nya verket som övertar Riksdagens revisorers roll även fortsättningsvis följer upp och granskar staten som bolagsägare.

Revisorernas överväganden

Svaren från remissinstanserna stärker revisorerna i uppfattningen att det bör vara en prioriterad uppgift för regeringen och Regeringskansliet att ta itu med de i rapporten omnämnda bristerna i styrningen, förvaltningen och uppföljningen av de statliga bolagens verksamheter.

Revisorernas iakttagelser i rapporten utgår ifrån den förhållandevis svaga ägarstyrning som revisorerna konstaterade och kritiserade i sin förra granskning.

Det är främst under de senaste två åren som regeringen tycks ha intensifierat utvecklingsarbetet. De åtgärder som nu vidtas eller nyligen har vidtagits kunde ha genomförts tidigare. Flera av de iakttagelser som revisorerna gjorde redan 1997 kvarstår. Iakttagelserna visar att det, åtminstone de närmaste åren, behövs en återkommande granskning av ägarföreträdarens arbete med dessa frågor.

Även om ägarrollen således utvecklats återstår det enligt revisorernas uppfattning fortfarande en hel del arbete för att komma till rätta med återstående brister. Det gäller t.ex. avsaknaden av konkreta mål för flera statliga bolag, oklara styrdokument samt eftersatt uppföljning av bolagens verksamheter. Revisorerna återkommer nedan till dessa frågor.

Revisorerna föreslår därför att regeringen årligen ska återkomma till riksdagen med en utförlig redovisning av vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra styrningen, förvaltningen och uppföljningen av de statliga bolagens verksamheter. Regeringskansliets fortsatta utvecklingsarbete bör följas noggrant. Regeringen bör årligen återrapportera till riksdagen hur arbetet bedrivs. Redovisningen bör enligt revisorernas mening inbegripa samtliga åtgärder som vidtagits samt de resultat som uppnåtts på olika områden.

2.2 Regeringskansliet som ägarföreträdare

Rapporten

Regeringen har tagit flera initiativ för att stärka sin roll som ägarföreträdare. Mer tid och resurser avsätts i Regeringskansliet för bolagsfrågorna.

Granskningen har samtidigt visat att departementen ibland valt olika lösningar i ägarstyrningen. Bristen på samordning inom Regeringskansliet kan vara en bidragande orsak till de kvarstående problem som revisorerna pekar på.

Regeringen har beslutat att överföra Finansdepartementets samtliga bolag förutom Svenska Spel till statsrådet Leif Pagrotskys ansvarsområde under Näringsdepartementet. Även Teracom kommer att överföras från Kulturdepartementet. Statsrådet Leif Pagrotsky har därtill fått ansvar för att i respektive departementschefes ställe föredra ärenden för regeringen som ställer krav på enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. Regeringen har således beslutat att koncentrera ägarutövatandet till färre departement. Ett statsråd får ansvar för flera bolagsärenden.

Revisorerna kan inte bedöma om beslutet att utse ett statsråd som föredragande också leder till att ägarstyrningen vid de olika departementen blir mer enhetlig. Beslutet bör dock ge goda förutsättningar för en sådan utveckling.

De verktyg som Regeringskansliet 1998 framhöll som viktiga för enhetlighet och samordning i ägarstyrningen, en ägarhandbok och en interdepartemental arbetsgrupp, den s.k. Axelgruppen, används inte längre. Några motsvarande för Regeringskansliet gemensamma verktyg eller metoder har sedan dess inte använts.

Regeringskansliet kommer under våren 2003 att anordna en gemensam tredagarsutbildning för samtliga tjänstemän som handlägger bolagsfrågor inom myndigheten. Detta är den första utbildningsinsatsen för de bolagsansvariga på flera år. Revisorerna anser att det behövs en mer systematisk och fortlöpande utbildning av den här gruppen departementstjänstemän.

Remissinstanserna

Statskontoret anser det viktigt att statens ägarpolitik kännetecknas av transparens, enhetlighet och förutsägbarhet. Statskontoret anser att förutsättningarna för detta har ökat genom att ett departement – Näringsdepartementet – har givits ett utökat ägaransvar för bolagen.

Även *LO* ser det som ett stort steg framåt att beslut fattats om att föra över ansvaret för de flesta statliga företagen till Näringsdepartementet samt att ett statsråd minister blir föredragande i bolagsärenden som kräver en enhetlig ägarpolitik. Därmed menar *LO* att förutsättningarna ökar för att ägarfrågorna blir tydligare och att en klarare politisk ansvarsfördelning uppkommer.

Vasakronan AB konstaterar att Regeringskansliet som företrädare för ägaren utvecklats avsevärt under de senaste åren. Finansdepartementet som varit Vasakronans ägarrepresentant har enligt bolaget på ett aktivt sätt följt Va-

sakronans verksamhet genom bl.a. regelbundna möten där verksamhetsinriktningen och den ekonomiska utvecklingen diskuterats. Att verka på en konkurrensutsatt marknad ställer stundtals krav på ett särskilt snabbt agerande. Vasakronan välkomnar därför en koncentration av utövandet av ägandet till ett färre antal departement, förutsatt att den nya bolagsenheten får tillräckligt med resurser för att kunna koncentrera sig på uppgiften och agera med den snabbhet som krävs.

Revisorernas överväganden

De remissinstanser som yttrat sig delar revisorernas iakttagelser om att Regeringskansliet de senaste åren utvecklat och stärkt sin ägarroll. Förhoppningar framförs om att den nyligen genomförda koncentrationen av ägarutövandet till färre departement ger förutsättningar till en större enhetlighet i regeringens styrning, förvaltning och uppföljning av bolagens olika verksamheter.

Revisorerna föreslog redan i den förra granskningen en sådan koncentration av ägarutövandet. Samtidigt är det fortfarande flera departement som ansvarar för statliga bolag. Några av bolagen har en betydande omsättning, t.ex. Svenska Spel, Svensk Exportkredit, Apoteksbolaget och Systembolaget. Behov av att utveckla samarbetsformerna inom Regeringskansliet för att få till stånd en mer enhetlig förvaltning och styrning av de statliga bolagen kvarstår därför. Uppdelningen av ägarutövandet på flera departement kan enligt revisorernas mening leda till fortsatt splittring av resurser och kompetens. Den utbildningsinsats som Regeringskansliet anordnat för de bolagsansvariga under våren 2003 bör enligt revisorerna följas upp av flera och bli ett återkommande inslag för de departementstjänstemän som har sådana uppgifter.

Revisorerna föreslår att regeringen årligen återkommer till riksdagen med en redovisning av hur utvecklingsarbetet inom Regeringskansliet bedrivs.

2.3 Övergripande mål, ekonomiska mål och verksamhetsmål

Rapporten

Riksdagens revisorers granskning visar att staten fortfarande använder sig av flera olika dokument i ägarstyrningen. Övergripande mål, verksamhetsmål och ekonomiska mål anges i olika typer av dokument som bolagsordning, ägardirektiv, avtal, riksdagsbeslut, propositioner, m.fl.

Granskningen har vidare visat att det fortfarande brister i uppföljningen av bolagens ekonomiska målen och verksamhetsmålen. Regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen från bolagen får, enligt revisorerna, inte ersätta mer konkreta krav formulerade direkt till bolagen.

I rapporten konstaterar revisorerna att bolagsordningarna inte alltid anger det övergripande syftet med verksamheten. Vidare framgår det inte klart av bolagsordningarna om att verksamheten inte syftar till vinst. Revisorerna

anser att det ankommer på regeringen att se till att aktiebolagslagens regler i det avseendet följs.

Flera av bolagens verksamhetsmål och ekonomiska mål har preciserats sedan revisorernas förra granskning. Fortfarande finns emellertid flera exempel på att målen eller kraven är opreciserade eller allmänt hållna. Att mer än en fjärdedel av bolagen i revisorernas enkät svarar att de ekonomiska målen framgår av andra dokument än ägardirektiv eller avtal anser revisorerna otillfredsställande.

Det bör enligt revisorerna vara en prioriterad uppgift för ägaren att se till att antalet styrdokument nu begränsas samt att verksamhetsmålen och de ekonomiska målen ses över, preciseras och formuleras i skriftliga dokument som är direkt riktade till respektive bolag.

Remissinstanserna

Statskontoret stöder revisorernas förslag att begränsa antalet styrdokument och precisera dem. Det är enligt myndigheten därtill viktigt att regeringen i styrningen av de enskilda företagen som har marknadskrav tydligt måste klargöra att verksamheterna syftar till att generera vinst och att avkastningen ska vara marknadsmässig. Om vinstkraven är eller uppfattas vara lägre för de statliga bolagen än för de privata uppstår en ojämlig konkurrenssituation på marknaden.

Vin & Sprit AB framhåller att det inte skett någon förändring av ägarens krav på bolaget sedan revisorernas förra granskning. *Vin & Sprit* har som tidigare krav på vinstmaximering men kravet är nu uttryckt i termer av avkastningskrav på justerat kapital.

Även *LO* och *Vasakronan* instämmer i revisorernas förslag.

Revisorernas överväganden

Revisorernas granskning visar att det inte finns någon enhetlig syn inom Regeringskansliet på vilka dokument som bör användas i styrningen av de statliga bolagen. På den övergripande nivån finns aktiebolagslagen som anger att bolagsordningen ska ange det övergripande syftet med bolagets verksamhet. På verksamhetsnivån är det däremot upp till ägaren att finna lämpliga styrdokument. Ett departement, Finansdepartementet, har använt sig av ägardirektiv för att ange de mer precisa kraven på bolagen. Ett annat departement, Näringsdepartementet, hävdar att bolagsordningen är det enda skriftliga styrdokument som bör användas. Departementet har ifrågasatt användandet av skriftliga ägardirektiv.

Revisorerna har även i några andra granskningar av statliga bolag funnit brister i ägarstyrningen. Det gäller t.ex. ALMI:s verksamhet där verksamhetsmålen endast indirekt framgår av ägardirektiv. I stället har ägaren varit

tydligare i den informella styrningen bl.a. via den statliga ägarrepresentationen i ALMI-bolagens styrelser.¹

I en nyligen genomförd förstudie om SJ:s bolagisering konstateras att det inte utöver bolagsordning och regeringsbeslut finns något formellt styrdokument för verksamheten. I SJ:s affärsplan redovisas dock affärsidé och mål. Enligt Näringsdepartementet finns det ett avkastningskrav för verksamheten men det framgår inte av regeringens årliga redogörelse till riksdagen.

Revisorerna gör bedömningen att bristerna i åiterrapporteringen, bl.a. i fråga om måluppfyllelsen, till stor del beror på flera olika styrdokument och att målen och kraven inte har varit tillräckligt preciserade.

För de bolag som har samhällsättaganden inom eller utom ramen för sin ordinarie verksamhet är det enligt revisorerna särskilt viktigt med tydliga och konkreta mål. Det är otillfredsställande att flera bolag fortfarande svarar att de inte har något krav på att redovisa hur samhällsättagandet uppfyllts. Även om det kan vara svårt att formulera målen bör det vara en prioriterad uppgift för ägaren att formulera mål som är tillräckligt konkreta för att kunna följas upp. Det är också viktigt att ägaren alltid preciserar hur samhällsättagandet ska finansieras. Det gäller även bolag som är anslagsberoende eller har en monopolställning.

För bolag som ska gå med vinst bör avkastningskrav alltid formuleras och en utdelningspolicy anges. Resultatet bör också återfinnas i redovisningen till riksdagen. Granskningen visar att så inte alltid har varit fallet. Regeringen bör verka för att avkastningskrav fastställs för bolagen samt att dessa därefter redovisas i den årliga redogörelsen för statliga företag.

Det är enligt revisorerna positivt att regeringen i sina riktlinjer för den externa rapporteringen nu anger att bolagen ska lämna en redogörelse över såväl beslutade finansiella mål som samhällsmål samt hur de uppfyllts. Det bör ge regeringen möjlighet att få en sammanställning över alla de beslut och dokument i vilka bolagen bedömer att ägaren ställt krav på verksamheten. Regeringen har därefter möjlighet att begränsa antalet styrdokument samt formulera mer precisa och klara mål och krav på bolagens verksamhet.

Regeringen bör enligt revisorernas mening se till att alla statliga bolag har en aktuell och genomarbetad bolagsordning där bl.a. syftet med verksamheten tydligt anges och av vilken det också framgår om verksamheten syftar till något annat än att gå med vinst.

2.4 Styrelsernas effektivitet

Rapporten

Regeringen har betonat vikten av effektiva styrelser och har varit aktiv med att gå ut till bolagen med olika riktlinjer för styrelsearbetet, bl.a. arbetet inför nomineringen av nya ledamöter.

¹ Informationsrapport 2000/01:4, Informationsbesök rörande ALMI

Enligt revisorerna bör Regeringskansliet följa upp om och hur de riktlinjer som man ger ut också följs av bolagen. Utvärderingen av styrelseledamöterna och deras insatser är inte en metod som är särskilt utvecklad vid bolagen. Något departement, förslagsvis Näringsdepartementet som förvaltar de flesta bolagen, bör få en sådan uppgift samt sprida regeringens policy och redovisa ”goda exempel” bl.a. på hur nomineringsprocessen kan gå till.

Revisorerna anser vidare att styrelsefrågorna bör vara ett återkommande diskussionsämne i den fortlöpande utbildning för bolagsansvariga i Regeringskansliet som revisorerna föreslår.

Enligt revisorerna bör nya styrelseledamöter tillhandahållas utbildning av ägaren, regeringen, i frågor som rör bl.a. ledamöternas roll och ansvar i bolaget samt allmän bolagskunskap. Detta bör inte vara en fråga för den verkställande direktören i bolaget.

Revisorerna har iakttagit att riksdagsledamöter rutinmässigt utses i bolagsstyrelser där det tidigare funnits en eller flera riksdagsledamöter. Revisorerna anser att det bör ankomma på ägaren/Regeringskansliet att vid varje nomineringstillfälle pröva vilken kompetens och vilken insyn som behövs i bolaget. Även i det sammanhanget bör behovet av flera ägarföreträdare i styrelsen diskuteras. Enligt revisorerna leder flera ägarföreträdare i styrelserna inte automatiskt till starkare ägare eller till att bolagsstyrelserna blir effektivare. Det kan i stället öka risken för målkonflikter mellan ägaren och bolaget.

Bolagets specifika verksamhet och behov av kompetens måste alltid vara avgörande för vilka styrelseledamöter som nomineras. Styrelsernas sammansättning bör därför vara en av de viktigaste uppgifterna för ägaren att bevaka och följa upp.

Revisorerna anser därtill att regeringen bör följa upp styrelsearvodena på ett bättre sätt. Regeringen bör fastställa riktlinjer till vägledning för departementen av vilka det framgår hur och efter vilka grunder styrelseledamöternas arvoden ska beräknas.

Remissinstanserna

Statskontoret och *LO* delar i allt väsentligt de synpunkter som Riksdagens revisorer för fram när det gäller styrelsernas effektivitet. Båda remissinstanserna delar också revisorernas förslag att regeringen bör fastställa riktlinjer för hur och efter vilka grunder styrelsearvodena ska beräknas.

Vasakronan anser att uppgiften att i god tid nominera styrelseledamöter med relevant erfarenhet och kompetens är viktig. Det finns, enligt bolaget, en stor förbättringspotential då nomineringarna i vissa fall sker sent – i något fall i anslutning till ordinarie bolagsstämma – vilket är oacceptabelt och inte övertygar att nomineringen skett efter noggrant övervägande.

När det gäller ägarrepresentanternas roll i bolagsstyrelserna anför *Vasakronan* att det i första hand är ansvaret för bolaget och dess utveckling som måste vara styrande även om ägarrepresentanterna också har en viktig uppgift att förmedla ägarens krav på verksamheten. Fler än en ägarrepresentant kan enligt bolaget vara motiverat i bolag som har samhällsintressen eller

samhällsåtaganden att uppfylla. Fler ägarrepresentanter i konkurrensutsatta bolag kan däremot skapa målkonflikter i styrelsearbetet.

Vaskronan och *Vin & Sprit AB* kommenterar i sina remissyttranden frågan om styrelsearvodena. *Vasakronan* anser det vara av största vikt att ersättningsnivån för ledamöterna ligger på samma nivå som i det privata näringslivet, detta för att kunna knyta erfarna och kompetenta personer till bolagens styrelser. *Vin & Sprit* vill se klarare riktlinjer avseende ledamöternas arvoden. Det gäller bl.a. arbetstagarnas och suppleanternas rätt till arvoden. Sådana riktlinjer bör enligt bolaget ge vägledning åt bolagen om de anställda har rätt till arvoden i styrelser som ingår i den bolagsgrupp de har sin anställning i och får lön ifrån.

Vasakronan anser att styrelseledamöternas utbildning i aktiebolagsrättsliga frågor och styrelsearbete i allmänhet är av största vikt. Externrekryterade ledamöter har ofta lång erfarenhet från styrelsearbete. För att ägarens representanter inte ska komma till korta är det enligt bolaget viktigt att de har nödvändiga aktiebolagsrättsliga kunskaper och förståelse för styrelsearbete i allmänhet. Detta är enligt bolaget en uppgift för ägarna, inte för bolaget.

Revisorernas överväganden

Revisorerna pekar i rapporten på flera åtgärder som syftar till att utveckla bolagsstyrelserna. Remissinstansernas yttranden ger inte anledning att ändra revisorernas förslag. Det gäller bl.a. förslaget att regeringen bättre bör följa upp i vilken utsträckning de riktlinjer om styrelserna och styrelsearbetet som lämnas också följs av bolagen.

Revisorerna anser vidare att det behövs riktlinjer inom Regeringskansliet för hur nomineringen av nya styrelseledamöter bör gå till. Det förekommer fortfarande att nya ledamöter nomineras utan någon egentlig dialog med bolaget eller dess styrelse. Revisorerna anser att departementens arbete med att finna lämpliga kandidater bör bli mer enhetligt. Även formerna och motiven för när ägarföreträdare bör nomineras till styrelseuppdrag bör ses över. Utnämningar bör alltid ske i dialog mellan ägare, företagsledning och övriga styrelseledamöter. På så sätt kan olika erfarenheter och önskemål tas tillvara. Regeringen bör vidare, enligt revisorernas uppfattning, aktivt förorda att styrelserna bör pröva användandet av nomineringskommittéer i arbetet.

Revisorerna anser därtill att regeringen bör se över formerna för bestämmande av ledamöternas styrelsearvoden samt arvodenas storlek. Granskningen visar att arvodenas storlek varierar betydligt mellan bolagen men också mellan bolag och statliga verk och myndigheter av liknande storlek. Regeringen bör fastställa riktlinjer för hur och efter vilka grunder styrelsearvodena ska beräknas.

En annan fråga som regeringen också bör klargöra i riktlinjerna är arvodet till fackliga företrädare som också uppbär lön från bolaget samt suppleanters rätt till arvoden.

Rapporten

Revisorerna har funnit att regeringen varit mer aktiv än tidigare när det gäller att ställa krav på bolagen och gå ut med riktlinjer för verksamheterna. Däremot har regeringen inte varit lika aktiv i fråga om att följa upp kraven och riktlinjerna. Iakttagelsen gäller på en rad områden.

Den årliga redogörelsen för de statliga bolagen, som är ett viktigt dokument för att ge riksdagen och allmänheten insyn i förvaltningen av de statliga bolagen, har utvecklats sedan revisorernas förra granskning. Regeringen ger i redogörelsen information till riksdagen om bolagen och statens ägarpolicy i anslutning till de olika verksamheterna. Revisorerna pekar samtidigt på brister i återrapporteringen bl.a. i fråga om redovisning av måluppfyllelsen som antingen saknas för vissa bolag eller är mycket knapphändig.

Det är viktigt att den årliga redogörelsen är innehållsrik och tar upp den viktigaste informationen samtidigt som den är lättillgänglig och överskådlig för de huvudsakliga användarna, dvs. riksdagen och andra externa användare. Om den syftar till att ha flera funktioner riskerar den att förlora i åskådlighet och tillgänglighet.

Riksdagens revisorer anser att det behövs mer frekventa och systematiska kontakter mellan ägaren och bolagets revisorer. Riksdagens revisorer anser att det utbytet borde ha kunnat utvecklas mer sedan revisorernas förra granskning.

Riksrevisionsverkets revisorer återfinns ännu inte i samtliga bolag med samhällsintressen eller bolag som ålagts samhällsåtaganden. Fortfarande råder det en viss osäkerhet om Riksrevisionsverkets roll i fråga om att bedriva revision av samhällsåtaganden. Regeringen har inte preciserat vad som ska avses med en sådan revision på det sätt som Riksdagens revisorer föreslog i sin förra rapport.

Den nya Riksrevisionen som bildas den 1 juli 2003 får befogenhet att själv utse revisorer i bolagen och rätt att infordra uppgifter från bolagsrevisorerna. Revisorerna anser att regeringen redan nu bör söka lämpliga metoder för att utveckla utbytet mellan revisorerna i bolagen och ägaren.

Riksdagens revisorer anser därtill att regeringen inom något eller några år bör återkomma till riksdagen och redovisa resultatet av det utvecklingsarbetet.

Remissinstanserna

Statskontoret och *LO* instämmer i revisorernas förslag.

FAR (Föreningen Auktoriserade Revisorer) finner att de frågor som behandlas i rapporten och som avser revisorer valda på bolagsstämma har stor betydelse för att skapa förutsättningar för att staten som aktieägare ska få bästa möjliga utbyte av en sådan revisors insatser. FAR konstaterar att den traditionella offentliga rapporteringen från bolagsrevisorerna är begränsad till

utlåtanden om årsredovisningens helhetsbild av bolagets ställning och resultat, förslag till behandling av vinstmedel samt ett uttalande om ansvarsfrihet. Dessa utlåtanden tjänar som vägledning för aktieägaren som på bolagsstämman ska fatta beslut om detta. Endast i undantagsfall lämnar revisorn andra upplysningar än de redan nämnda i revisionsberättelsen. En möjlighet som enligt FAR utnyttjas mera sällan är att staten som ägare i samband med val av styrelse och revisor också utformar en särskild uppdragshandling om vilka rapporter som ska lämnas. De kan t.ex. handla om hur bolaget fullgör sin samhällsroll.

En sådan förhandsbeskrivning ger en klar signal om ägarens förväntningar på styrelse och revisorer samt hur de ska planera sin granskning och rapportering. När det gäller frågan om revisionskommittéer konstaterar FAR att det ännu inte hunnit utvecklas någon praxis om hur en revisionskommitté eller ett revisionsutskott ska vara sammansatt eller verka. FAR rekommenderar därför att staten utvecklar en policy för revisionskommittéers förekomst, verksamhet och uppgifter i statliga bolag.

Konkurrensverket pekar på risken för att de företag som har monopol inom vissa marknader korssubventionerar den konkurrensutsatta verksamheten. För att förbättra möjligheterna att undvika sådana situationer krävs enligt verket att redovisningen från de statliga företagen utvecklas.

Konkurrensverket har inget att invända mot revisorernas bedömning att den årliga redogörelsen bör vara innehållsrik, lättillgänglig och överskådlig för de huvudsakliga användarna, främst riksdagen. Verket pekar i det sammanhanget på EU:s s.k. transparensdirektiv² som anger att företag som av det allmänna tillerkänts speciella rättigheter att tillhandahålla vissa typer av tjänster och som samtidigt bedriver verksamhet på konkurrensutsatta områden ska ha separat redovisning för respektive verksamhet. Dessutom ska finansiella förbindelser (t.ex. stöd) mellan offentliga organ och deras företag redovisas öppet, detta bl.a. i syfte att ge kommissionen uppgifter om användningen av offentliga stödåtgärder, t.ex. om medel från den skyddade offentliga verksamheten används för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten. Enligt Konkurrensverket bör redovisningen för de företag som berörs av direktivet snarast utformas enligt direktivets regler.

Revisorernas överväganden

Revisorernas granskning visar på fortsatta brister i regeringens uppföljning av bolagens verksamhet. Remissinstansernas yttranden ger ingen anledning för revisorerna att ändra de förslag som lämnades i rapporten.

De riktlinjer och krav som regeringen ställer på bolagen bör följas upp bättre av regeringen. Det gäller inom en rad olika områden såsom styrelsernas arbete, utbytet med revisorerna i bolagen, bolagsledningarnas löner och ersättningar. Revisorerna anser dessutom att regeringens information till riksdagen om bolagens verksamhet och deras resultat behöver förbättras.

² EG:s direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980, senast ändrad den 26 juli 2000 (2000/52/EG)

Den årliga redogörelsen för statliga företag som regeringen lämnar till riksdagen är ett mycket viktigt dokument för insyn och öppenhet i förvaltningen av bolagen. Respektive bolags mål och verksamhet samt måluppfyllelse och den finansiella situationen bör därför så långt möjligt också återfinnas i dokumentet. Dokumentet har utvecklats men de brister som revisorerna uppmärksammat i sin rapport bör snarast åtgärdas. Kvaliteten i redovisningen främst när det gäller utvärdering av och redovisning av måluppfyllelse för bolagens olika verksamheter varierar stort. För att möjliggöra jämförelser måste redovisningen under respektive bolag göras mer likartad. Rubriksättningen i dokumentet är t.ex. inte konsekvent och utdelningskrav eller utdelningspolicy redovisas inte för alla bolag med marknadskrav.

Revisorerna anser det därtill viktigt att de bolag som berörs av EU:s s.k. transparensdirektiv också utformar sin redovisning enligt direktivets regler. Det bör ankomma på regeringen att följa upp och bevaka att de statliga bolagen följer direktivet.

Revisorernas förstudie om SJ AB visar att regeringens information i officiella dokument varit relativt knapphändig. Det gäller även den utvärdering av SJ AB som redovisas i den årliga redogörelsen. Den försämrade soliditeten för bolaget har t.ex. inte redovisats på ett tydligt sätt. Det är enligt revisorerna av stor vikt att sådan information återfinns i redovisningen till riksdagen.

Revisorerna förutsätter att regeringen i kommande redogörelser bevakar att sådan central och viktig information rörande de statliga bolagen lämnas i den årliga redogörelsen.

Utbytet mellan bolagsrevisorerna och ägaren bör enligt revisorerna utvecklas ytterligare. En metod som några bolagsföreträdare och bolagsrevisorer rekommenderat för ett ökat utbyte är användandet av revisionskommittéer. Revisionskommittéer är en intressant arbetsmetod som uppenbarligen kan medverka till fler och tätare kontakter mellan revisorerna och ägarna. Revisorerna anser att regeringen bör verka för att revisionskommittéer används oftare i styrelsearbetet. Regeringen föreslås även att, som FAR rekommenderar i sitt yttrande, utarbeta en statlig policy för revisionskommittéernas verksamhet i statliga bolag.

Regeringen bör också ta initiativ till att tillsammans med den nya Riksrevisionen finna arbetsformer som främjar ett bättre utbyte mellan ägaren och bolagsrevisorerna.

3.1 Dotterbolagens verksamhet

Rapporten

För statliga bolag gäller att de inte får säljas utan riksdagens hörande. Detta gäller moderbolagen men inte deras dotterbolag. Frågan om lämpligheten av den ordningen ifrågasattes i revisorernas förra granskning.

Antalet dotterbolag är ungefär lika stort i dag som vid tiden för Riksdagens revisorers förra granskning, 250 stycken. 15 bolag har sålt dotterbolag under

de tre senaste åren. I endast två av fallen har försäljningen underställts riksdagen.

Flera dotterbolag har sådana verksamheter som riksdagen tidigare fattat beslut om ska drivas i statlig regi. Andra har samhällsåtaganden att uppfylla eller andra mål som kan vara av politisk karaktär.

Riksdagens revisorer anser att regeringen bör inventera vilka dotterbolag som har sådana verksamheter. Utifrån den informationen bör det sedan vara möjligt att avgöra vilka dotterbolag som inte bör säljas utan riksdagens hörande.

Revisorerna anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med resultatet av en sådan inventering och översyn.

Remissinstanserna

Endast en remissinstans har kommenterat revisorernas förslag när det gäller formerna för försäljning av statliga dotterbolag.

Vasakronan framhåller att bolaget även äger fastigheter genom dotterbolag. I fastighetsbranschen är det vanligt att en eller flera fastigheter köps och säljs genom dotterbolag. Eftersom *Vasakronan* är en aktiv aktör på såväl hyres- som fastighetsmarknaden är det för bolaget naturligt att löpande köpa och sälja bolag som innehåller fastigheter, detta för att sträva efter ett så optimalt fastighetsinnehav som möjligt med hänsyn till de krav ägaren ställer på verksamheten. *Vasakronan* anser att krav på riksdagens godkännande vid överlåtelse av bolag måste utformas med hänsyn till detta förhållande.

Revisorernas överväganden

Riksdagens revisorer återkommer till sitt förslag från den förra granskningen, nämligen att regeringen bör göra en översyn av vilka dotterbolag till de nuvarande statliga bolagen som inte ska få säljas utan riksdagens medgivande. *Vasakronans* synpunkt, att ett sådant förslag bör utformas med beaktande av de statliga bolagens olika verksamhet och förutsättningar, bör därvid beaktas.

Riksdagen bör erhålla information om resultatet av en sådan översyn.

3.2 Bolagsledningarnas löner och ersättningar

Rapporten

Regeringen har gett ut riktlinjer som rör anställningsvillkoren för personer i ledande ställning i de statliga bolagen. Riktlinjerna omfattar bl.a. löner, avgångsvederlag och pensioner. Revisorerna konstaterar i granskningen att de allra flesta bolagen följer regeringens riktlinjer, men att de också oftast väljer att utnyttja det för verkställande direktören mest förmånliga löne- eller pensionsavtalet.

Revisorerna anser i fråga om lönerna för den verkställande direktören och arvodena för styrelseordförandena att regeringen närmare bör undersöka vilka motiv som ligger till grund för de stora löneskillnaderna.

Granskningen visar att det råder oklarheter om vilken rapportering som krävs av bolagen när det gäller redovisning av löner och ersättningar för bolagsledningen. Såväl årsredovisningslagens regler som regeringens riktlinjer ger utrymme för olika tolkningar. Revisorerna anser att regeringen bör överväga att i stället för att ge ut nya riktlinjer ta initiativ till att förtydliga eller ändra årsredovisningslagens³ bestämmelser.

Riktlinjerna anger att det vid uppsägning av verkställande direktören från bolagets sida kan få utgå en avgångsersättning. Granskningen visar att samtliga bolag, med ett undantag, nu följer riktlinjerna i fråga om uppsägningstid och avgångsvederlag.

Fem bolag följer inte rekommendationen i riktlinjerna att avgångsersättningen ska reduceras om verkställande direktören erhåller en ny anställning.

Inget av pensionsavtalen tycks utgå från samma ”källa”. Därtill uppvisar flera pensionsavtal oklarheter eller saknar uppgifter, vilket ger utrymme för tolkningar i fråga om vilka pensioner som bolagen har att betala. Detta kan leda till stora ekonomiska konsekvenser för bolagen.

Revisorerna anser det otillfredsställande att staten inte har en bättre kontroll över vilka pensionsavtal som ingås i de statliga bolagen. Det är enligt revisorerna viktigt att pensionsavtalen är klara och precisa och inte ger utrymme för olika tolkningar.

En oberoende funktion eller resurs bör tillföras Regeringskansliet som tillsammans med styrelsen och i första hand styrelseordföranden bevakar att behövlig kompetens finns när nya avtal ska bestämmas.

Det bör ankomma på regeringen att vidta de åtgärder som behövs för att de för staten mest fördelaktiga avtalen ska träffas.

Remissinstanserna

Få remissinstanser har kommenterat revisorernas iakttagelser och förslag beträffande ersättningar och löner.

Vin & Sprit AB anger beträffande bolagsledningars löner och ersättningar att ett bolag av *Vin & Sprits* omfattning och struktur, med stor del av verksamheten på den internationella marknaden, arbetar under helt skilda förutsättningar, med bl.a. olika lagstiftning och praxis, marknadsmässiga villkor m.m. Det innebär enligt bolaget med nödvändighet att ersättningar och övriga villkor måste anpassas till skilda lokala marknader.

Revisorernas överväganden

Remissinstanserna har inte haft något att invända mot de förslag som revisorerna redovisade i rapporten.

³ Årsredovisningslagen (1995:1554)

Regeringen bör därför som revisorerna föreslagit i rapporten undersöka orsakerna till löneskillnaderna mellan verkställande direktörer i bolag som har i princip samma marknadssituation och struktur samt monopolföretag och statliga myndigheter och affärsverk. De statliga bolagsledningarnas löner och andra förmåner bör enligt revisorerna fortlöpande följas upp och granskas av Regeringskansliet.

I stället för att ge ut nya riktlinjer till stöd för bolagen för hur de ska återredovisa bolagsledningarnas löner och ersättningar i årsredovisningen bör regeringen överväga att göra ändringar i eller komplettera årsredovisningslagen.

Regeringen bör därtill förbättra kontrollen av vilka pensionsavtal som ingås i de statliga bolagen. Revisorerna föreslår att en funktion eller resurs tillförs Regeringskansliet som tillsammans med styrelsen och styrelseordföranden bevakar att behövlig kompetens alltid finns när nya pensionsavtal för den verkställande direktören ska bestämmas.

4 Förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförts ovan föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut:

Allmänna synpunkter

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.1 allmänna synpunkter.

Regeringskansliet som ägarföreträdare

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.2 Regeringskansliet som ägarföreträdare.

Övergripande mål, ekonomiska mål och verksamhetsmål

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.3 övergripande mål, ekonomiska mål och verksamhetsmål.

Styrelsernas effektivitet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.4 styrelsernas effektivitet.

Insyn, uppföljning och revision

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.5 om insyn, uppföljning och revision.

Dotterbolagens verksamhet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.6 om dotterbolagens verksamhet.

Bolagsledningarnas löner och ersättningar

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.7 om bolagsledningarnas löner och ersättningar.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Gunnar Andrén (fp), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Nils-Göran Holmqvist (s), Karl-Gösta Svenson (m) och Conny Öhman (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit tf. kanslichef Karin Brunsson, utredningschef Patrick Joyce och revisionsdirektör Mats Midsander (föredragande).

Stockholm den 5 juni 2003

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Mats Midsander



Rapport 2002/03:10

Staten som bolagsägare

Förord

Riksdagens revisorer presenterar härmed sin granskning av statens roll som ägare av bolag.

Granskningen har bedrivits inom revisorerernas tredje avdelning. I tredje avdelningen ingår Anders G Högmark (m) ordförande, Anita Jönsson (s), v. ordf, Kenneth Lantz (kd), Conny Öhman (s), Ingvar Eriksson (m), Ann-Kristine Johansson (s), Ann-Marie Fagerström (s) och Marie Engström (v).

Inom revisorerernas kansli har revisionsdirektör Mats Midsander haft ansvaret för granskningen. Även kanslichef Åke Dahlberg och utredningschef Patrick Joyce har deltagit i arbetet.

Rapporten sänds nu på remiss till ett antal myndigheter och organisationer. Revisorerernas slutliga ställningstagande och förslag till åtgärder utformas därefter i en skrivelse till riksdagen.

1 Sammanfattning

Riksdagens revisorer granskade 1997 statens roll som ägare av bolag. Granskningen resulterade i flera förslag som syftade till att förstärka ägarrollen (förs. 1997/98:RR9).

Revisorernas nya granskning har omfattat styrningen och uppföljningen av de statliga bolagens verksamheter samt ägarföreträdaren Regeringskansliets roll i det avseendet. En särskild studie har gjorts av bolagsledningarnas löner och pensioner.

Revisorerna noterar i granskningen en ökad aktivitet inom Regeringskansliet på flera områden. Det gäller dock främst de senaste två åren då flera beslut eller andra åtgärder som rör ägarstyrningen tagits av såväl regeringen som Regeringskansliet. Revisorerna anser att flera av insatserna skulle ha kunnat genomföras tidigare. På samma sätt som vid revisorernas förra granskning går det ännu inte att fullt ut se effekterna av vissa av insatserna.

Regeringskansliet som ägarföreträdare

Regeringen har tagit flera initiativ för att stärka sin roll som ägarföreträdare. Mer tid och resurser avsätts i Regeringskansliet för bolagsfrågorna.

Granskningen har samtidigt visat att departementen ibland valt olika lösningar i ägarstyrningen. Bristen på samordning inom Regeringskansliet kan vara en bidragande orsak till de kvarstående problem som revisorerna pekar på i denna rapport.

Den årliga redogörelsen för de statliga bolagen har utvecklats sedan revisorernas förra granskning. I dokumentet redovisar staten numera sin ägarpolicy och beskriver vilka krav som ställs på bolagen och hur deras verksamheter utvecklats under året.

Revisorerna pekar samtidigt på vissa brister i återrapporteringen bl.a. i fråga om måluppfyllelsen för vissa bolag.

Den årliga redogörelsen är ett viktigt dokument för att ge riksdagen och allmänheten ökad insyn i förvaltningen av de statliga bolagen. Det är uppenbart att Regeringskansliet lagt ned stort arbete på att utveckla den årliga redogörelsen. Revisorerna ser positivt på det arbetet och förutsätter att dokumentet fortsätter att utvecklas.

Samordning och enhetlighet inom Regeringskansliet

Regeringen har beslutat att överföra Finansdepartementets samtliga bolag förutom Svenska Spel till statsrådet Leif Pagrotsky's ansvarsområde under Näringsdepartementet. Även Teracom från Kulturdepartementet kommer att överföras. Statsrådet Leif Pagrotsky har därtill fått ansvar för att i respektive departementschef's ställe föredra ärenden för regeringen som ställer krav på enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. Revisorerna välkomnar regeringens beslut att koncentrera ägarutövandet till färre departement samt initiativet till att en minister får ansvar för flera bolagsärenden.

Revisorerna konstaterar att Finansdepartementet kommer att ha ansvaret för endast ett bolag, Svenska Spel. Från Kulturdepartementet överförs Teracom, vilket betyder att endast tre bolag blir kvar i departementets förvaltning.

Revisorerna kan inte bedöma om beslutet att utse en minister som föredragande av ärenden som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik också leder till att ägarstyrningen vid de olika departementen blir mer enhetlig. Beslutet bör dock enligt revisorerna ändå ge goda förutsättningar för en sådan utveckling.

De verktyg som Regeringskansliet 1998 framhöll som viktiga för enhetlighet och samordning i ägarstyrningen, en ägarhandbok och en interdepartemental arbetsgrupp, den s.k. Axelgruppen, används inte längre. Några motsvarande för Regeringskansliet gemensamma verktyg eller metoder har sedan dess inte använts.

Regeringskansliet kommer under våren 2003 att anordna en gemensam tredagarsutbildning för samtliga som handhar bolagsfrågor inom myndigheten. Detta är den första egentliga utbildningsinsatsen för de bolagsansvariga på flera år. Revisorerna ser positivt på Regeringskansliets initiativ men vill samtidigt betona värdet av en mer systematisk och fortlöpande utbildning av den här gruppen departementstjänstemän.

Regeringen bör ges i uppdrag att årligen återkomma till riksdagen med en redovisning av hur utvecklingsarbetet inom Regeringskansliet bedrivs.

Målen och styrningen

Riksdagens revisorer konstaterar att staten fortfarande använder sig av flera olika dokument i ägarstyrningen. Verksamhetsmål och ekonomiska mål anges i olika typer av dokument som bolagsordning, ägardirektiv, avtal, riksdagsbeslut, propositioner, m.m.

Revisorerna har vidare konstaterat att det fortfarande brister i uppföljningen av de ekonomiska målen och verksamhetsmålen för bolagen. Regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen från bolagen får, enligt revisorerna, inte ersätta mer konkreta krav formulerade direkt till bolagen.

I granskningen konstaterar revisorerna att bolagsordningen för bolagen inte alltid anger det övergripande syftet med verksamheten. Vidare framgår det inte klart av bolagsordningen när verksamheten inte syftar till vinst. Revisorerna anser att det ankommer på regeringen att se till att aktiebolagslagens regler i det avseendet alltid följs.

Revisorerna noterar vidare att flera av bolagens verksamhetsmål och ekonomiska mål blivit mer preciserade sedan revisorernas förra granskning. Fortfarande finns emellertid flera exempel på att målen eller kraven är angivna i opreciserade eller allmänt hållna dokument. Att mer än en fjärdedel av bolagen i revisorernas enkät svarar att de ekonomiska målen framgår av andra dokument än ägardirektiv eller avtal anser revisorerna otillfredsställande.

Det bör enligt revisorerna vara en prioriterad uppgift för ägaren att se till att floran av styrdokument nu begränsas samt att verksamhetsmålen och de

Styrelsernas effektivitet

Regeringen har betonat vikten av effektiva styrelser. Revisorerna noterar att regeringen varit aktiv i det här avseendet bl.a. med att gå ut till bolagen med olika riktlinjer för styrelsearbetet samt att den i ökad utsträckning arbetat med särskilda rutiner inför nomineringen av nya ledamöter.

Enligt revisorerna bör Regeringskansliet följa upp om och hur de riktlinjer som det ger ut följs av bolagen. Något departement, förslagsvis Näringsdepartementet som förvaltar störst antal bolag, bör få en sådan uppgift samt sprida regeringens policy och redovisa "goda exempel" på hur såväl nomineringsprocessen bör gå till som verka för mer heterogena styrelser.

Revisorerna anser vidare att styrelsefrågorna bör vara ett återkommande diskussionsämne i den fortlöpande utbildning för de bolagsansvariga inom Regeringskansliet som revisorerna föreslår.

Enligt revisorerna bör nya styrelseledamöter tillhandahållas utbildning av ägaren, regeringen, i frågor som rör bl.a. ledamöternas roll och ansvar i bolaget samt i allmän bolagskunskap där så bedöms erforderligt.

Granskningen visar att riksdagsledamöter utses i bolagsstyrelser där det tidigare funnits en eller flera riksdagsledamöter. Det sker närmast rutinmässigt från regeringens sida utan någon egentlig prövning av behovet av en sådan representation. Revisorerna anser att det även bör ankomma på förvaltaren/Regeringskansliet att vid varje nomineringstillfälle pröva vilken kompetens och vilken insyn som behövs i styrelserna. I det sammanhanget bör t.ex. behovet av flera ägarföreträdare i styrelsen diskuteras.

Flera ägarföreträdare i styrelserna leder, enligt revisorerna, inte automatiskt till en starkare ägarroll eller att bolagsstyrelserna blir effektivare. Det kan i stället öka risken för målkonflikter mellan ägaren och bolaget.

Revisorerna anser därtill att regeringen bör följa upp styrelsearvodena på ett bättre sätt än i dag och fastställa riktlinjer till vägledning för departementen hur och efter vilka grunder styrelseledamöternas arvoden ska beräknas.

Riktlinjer om löner och pensioner bör ses över

Regeringen har gett ut riktlinjer som rör anställningsvillkoren för personer i företagsledande ställning i de statliga bolagen. De omfattar bl.a. löner, avgångsvederlag och pensioner. Revisorerna konstaterar i granskningen att de allra flesta bolagen följer regeringens riktlinjer men att de också oftast väljer att utnyttja det för vd mest förmånliga löne- respektive pensionsavtalet.

Granskningen visar att vd i några bolag har betydligt högre lön än generaldirektörer för affärsverken eller statliga myndigheter av motsvarande storlek. I det avseendet följs inte regeringens riktlinjer.

Revisorernas sammanfattande bedömning i fråga om lönerna för de vd och arvoden för styrelseordförandena är att regeringen närmare bör undersöka vilka motiv som ligger till grund för de stora löneskillnaderna.

I årsredovisningslagen anges som krav att det sammanlagda beloppet av löner och ersättningar för gruppen vd och styrelseledamöter ska redovisas i årsredovisningen. Det finns således inget krav i årsredovisningen att specificera vd:s lön och pension på individnivå, utan det är gruppens sammanlagda ersättning som ska anges.

För att undvika oklarheter om vilken rapportering som krävs av bolagen bör, enligt revisorerna, regeringen överväga att i stället för att ge ut riktlinjer ta initiativ till att förtydliga/ändra årsredovisningslagens bestämmelser.

Enligt regeringens riktlinjer kan vid uppsägning från bolagets sida en avgångsersättning få utgå.

Granskningen visar att samtliga bolag, med ett undantag, nu följer riktlinjerna i fråga om uppsägningstid och avgångsvederlag.

Det är fem bolag som inte följer rekommendationen i riktlinjerna att det ska ske en avräkning från avgångsersättningen om vd erhåller en ny anställning.

Vidare konstateras att inget av de pensionsavtal som träffas med vd tycks utgå från samma "källa". Därtill uppvisar flera pensionsavtal oklarheter eller saknar uppgifter vilket ger utrymme för tolkningar ifråga om vilka pensioner som bolaget har att betala. En brist som kan leda till stora ekonomiska konsekvenser för bolagen.

Revisorerna anser det otillfredsställande att staten inte har en bättre kontroll över vilka pensionsavtal som ingås i de statliga bolagen. Det är enligt revisorerna viktigt att pensionsavtalen är klara och precisa och att avtalen inte ger utrymme för olika tolkningar.

En oberoende funktion eller resurs bör tillföras Regeringskansliet som tillsammans med styrelsen och i första hand styrelseordföranden bevakar att behövlig kompetens finns när nya vd avtal ska bestämmas.

Det bör enligt Riksdagens revisorer ankomma på regeringen att vidta de eventuella åtgärder som behövs för att åstadkomma de för staten mest fördelaktiga avtalen.

Revision och uppföljning

Revisorerna har i granskningen funnit att regeringen varit mer aktiv när det gäller att ställa krav på bolagen och gå ut med riktlinjer för verksamheterna än tidigare. Däremot tycks regeringen inte ha varit lika aktiv i fråga om att följa upp om kraven och riktlinjerna har uppfyllts. Iakttagelsen gäller på en rad områden.

Riksdagens revisorer anser att det behövs mer frekventa och systematiska kontakter mellan ägaren och bolagets revisorer. Riksdagens revisorer anser att det utbytet borde ha kunnat utvecklats mer sedan revisorernas förra granskning.

I granskningen har vidare noterats att Riksrevisionsverkets revisorer ännu inte återfinns i samtliga bolag med samhällsintressen eller bolag som ålagts samhällsättaganden. Fortfarande råder det en viss osäkerhet om Riksrevisionsverkets roll i fråga om att bedriva revision av samhällsättaganden. Den precisering från regeringen som Riksdagens revisorer föreslog i sin förra rapport om vad som ska avses med en sådan revision har inte gjorts.

Den nya Riksrevisionen som bildas den 1 juli 2003 får befogenhet att själv utse revisorer i bolagen och rätt att infordra uppgifter från bolagsrevisorerna. Revisorerna anser att regeringen redan nu bör ta initiativ till att finna lämpliga metoder för att utveckla utbytet mellan revisorerna i bolagen och ägaren.

Riksdagens revisorer anser därtill att regeringen inom något eller några år bör återkomma till riksdagen och redovisa resultatet av det utvecklingsarbetet.

Vilka dotterbolag bör inte avyttras utan riksdagens medgivande?

För statliga bolag gäller att de inte får säljas utan riksdagens hörande. Detta gäller moderbolagen men inte deras dotterbolag. Frågan om lämpligheten av den ordningen ifrågasattes i revisorernas förra granskning.

Riksdagens revisorer konstaterar att antalet dotterbolag i princip är lika många i dag som vid tiden för Riksdagens revisorers förra granskning, 250 stycken. Av granskningen framgår att 15 bolag sålt dotterbolag under de tre senaste åren. I endast två av fallen har försäljningen underställts riksdagen.

Flera dotterbolag har sådana verksamheter som riksdagen tidigare fattat beslut om ska drivas i statlig regi. Andra har samhällsättaganden att uppfylla eller andra mål som kan vara av politisk karaktär.

Riksdagens revisorer vidhåller sitt förslag från den förra granskningen att regeringen bör inventera vilka dotterbolag som har sådana verksamheter. Utifrån den informationen borde det sedan vara möjligt att avgöra vilka dotterbolag som inte bör säljas utan riksdagens hörande.

Revisorerna anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med resultatet av en sådan översyn.

Riksdagens revisorer granskade 1997 statens roll som ägare av bolag. Granskningen resulterade i flera förslag som syftade till att förstärka ägarrollen (förs. 1997/98:RR9). Förslagen ledde dock inte till några tillkännagivanden från riksdagen bl.a. med hänvisning till att flera av de föreslagna åtgärderna redan blivit genomförda eller var föremål för ett utvecklingsarbete inom Regeringskansliet.

Det har gått drygt fem år sedan revisorerna genomförde den förra granskningen. På eget initiativ har revisorerna nu beslutat att följa upp utvecklingen inom området.

Under senare år har det i massmedierna förekommit flera reportage om bolagsledningars förhållandevis höga löner och pensioner. Någon överblick av hur det ser ut inom de bolag som staten äger finns inte i dag. Revisorerna har mot den bakgrunden funnit skäl att även låta en sådan studie ingå i granskningen. Även näringsutskottet har föreslagit att revisorerna granskar bolagsledningarnas löner och pensioner.

3 Inledning

Den svenska staten är Sveriges största företagsägare. Den statliga bolagssfären består av 59 bolag samt 3 avvecklingsbolag. 47 bolag ägs helt av staten och 15 bolag tillsammans med andra.

Staten är direktägare i 6 börsnoterade bolag, och värdet av detta innehav var 141,4 miljarder kronor vid årsskiftet 2001/02. Staten var därmed Stockholmsbörsens största ägare.

De statligt ägda bolagen varierar avsevärt i storlek och representerar flera olika verksamhetsinriktningar. Några är landets största företag medan andra bolag är förhållandevis små och okända för en stor del av allmänheten. Marknadssituationen är olika med full konkurrens för vissa företag medan andra har en monopolställning.

I regeringens redogörelse 2001/02:120 Företag med statligt ägande redogör regeringen för den statliga företagssfären år 2001. Här redovisas branschöversikter som belyser under vilka förutsättningar som bolagen och de tre affärsverken – Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska Kraftnät verkar. I skrivelsen finns också en redovisning av ägarens mål eller syfte med verksamheten, en utvärdering samt resultat- och balansräkningar för respektive bolag. Regeringen lämnar också varje kvartal delrapporter till riksdagen. I avsnitt 8 nedan återkommer Riksdagens revisorer till den årliga redogörelsen.

I Riksdagens revisorers förra rapport gavs en förhållandevis ingående beskrivning av de statliga bolagen och inom vilka branscher de verkar. Mot bakgrund av att den årliga redogörelsen för de statliga företagen från regeringen nu ger en relativt god överblick över de statliga bolagen och deras verksamhet har revisorerna valt att inte göra en motsvarande redovisning i denna rapport.

I förra rapporten diskuterades statens motiv för det statliga ägandet av bolag. I rapporten redovisade revisorerna bl.a. statsmakternas olika uttalanden under åren, olika regeringars inställning till ägandet samt Finansdepartementets promemoria om motiv för offentliga åtaganden (Ds 1994:53). Revisorerna tog däremot inte upp frågan specifikt i sina överväganden och ej heller lämnades några förslag i den frågan.

Det har inte heller i den här granskningen ingått att ta ställning till ägandet som sådant. Granskningen gäller uteslutande frågan *hur* staten förvaltar sina bolag.

Revisorerna har under de senaste åren berört ägarrollen i två rapporter, nämligen *Bilprovningsen, fordonskontrollen och trafiksäkerheten (förslag 2000/01:RR9)* samt *Informationsbesök rörande ALMI (informationsrapport 2000/01:4)*. Resultatet från granskningarna återges kortfattat i avsnitt 13 nedan samt ingår som ett av flera underlag i revisorernas överväganden och förslag i denna rapport.

Metoderna i granskningen har främst utgjorts av ett stort antal intervjuer med företrädare från Regeringskansliet samt andra inblandade aktörer bl.a. företrädare för bolagen.

En annan metod har varit att följa upp den enkät till bolagen som utgjorde ett viktigt underlag i den förra granskningen. Samtliga statliga bolag har därför ånyo fått tillfälle att besvara en enkät kring ägarrollen där bolagsledningen ges möjlighet att beskriva och lämna synpunkter på sin situation och hur de uppfattar staten som ägare. Några av bolagen och deras svar har sedan följts upp något mer ingående.

I enkäten ställs i huvudsak samma frågor som ställdes i den enkät som revisorerna genomförde år 1997. Några frågor har tillkommit. Svaren har jämförts i syfte att få en översiktlig bild av hur ägarstyrningen har utvecklats.

Revisorerna undersöker denna gång om det går att se skillnader i bolagens svar beroende på under vilket departement som bolagen sorterar. Syftet med den jämförelsen är främst att studera enhetligheten i Regeringskansliets ägarstyrning, inte att peka ut något departement som bättre eller sämre. Eftersom *Finansdepartementet* och *Näringsdepartementet* ansvarar för merparten av bolagen har bolagen under de övriga departementen sammanförts till en och samma grupp, *Övriga departement*.

Härutöver ingår studier av annat relevant källmaterial, dvs. andra utredningar m.m. inom området, bl.a. Riksdagens revisorers egna granskningar inom området.

För kartläggningen av företagsledningarnas ersättningar och bonus m.m. har två konsulter anlåtats. Konsultrapporterna, som till vissa delar återges och kommenteras i rapporten, går att erhålla från Riksdagens revisorers kansli. .

I Riksdagens revisorers tidigare granskning lämnades flera förslag till åtgärder i syfte att stärka statens ägarroll. De förslagen är centrala i denna uppföljning. Nedan följer en kort sammanfattning av de viktigaste iakttagelserna och förslagen i revisoreernas skrivelse Statens roll som ägare av bolag, förslag 1997/98:RR9.

Regeringskansliets resurser och kompetens borde stärkas

Regeringskansliet ägnade för lite tid till frågor som är förhållandevis svåra och tidskrävande, exempelvis målformulering och mål-uppföljning av statens ägande. Regeringen borde därför överväga hur ägarfrågorna organiseras i Regeringskansliet samt höja kompetensen när det gäller bolagsfrågor och sektorpolitiska frågor.

Tydligare mål för verksamheten

Målen varierade i tydlighetsgrad. Bara i ett fåtal fall fanns övergripande syften formulerade för bolagen även när bolagen hade helt eller delvis andra uppdrag än rent kommersiella. Ekonomisk styrning i form av avkastningskrav och utdelningspolicy fanns för de flesta bolag som hade vinstkrav, men inte för alla. Kvalitetskrav saknades för en del bolag som hade monopolställning /sambandsuppdrag. Revisorererna föreslog flera förbättringar, bl.a. tydligare målbeskrivningar och fler kvalitetsmål för bolag med monopolställning.

Tydligare styrning genom färre dokument

Bolagens mål redovisades i många olika dokument som bolagsordning, ägardirektiv, avtal, riksdagsbeslut, propositioner och av riksdagen gjorda policyuttalanden. Även för ett och samma bolag kunde målformuleringar finnas i olika dokument. Ibland var bolagen själva osäkra om målen gällde eller inte, om gamla mål ersatts av nya etc. Revisorerernas förslag blev att regeringen borde samla målen för respektive bolag i färre antal dokument. Bolagsordningarna för de bolag som inte bara hade lönsamhetsmål borde kompletteras med övergripande beskrivningar av syftet med verksamheten. Verksamhetsmål borde formuleras i ägardirektiv, som ska godkännas vid bolagsstämma. Regeringen borde lämna en årlig redogörelse till riksdagen om måluppfyllelsen. Dialogen mellan Regeringskansliet och bolagens ledningar om resultat och uppfyllelse borde utökas.

Styrelseledamöternas roll oklar

Styrelseledamöternas syn på vem de företräder i styrelsen var enligt revisorererna oklar på sina håll. Är man som styrelseledamot lojal med ägaren eller med det särintresse man är engagerad i? För att minska otydligheten föreslogs utbildning och information till de statliga bolagens styrelseledamöter.

Beredningsförfarandet vid tillsättandet av styrelseledamöter varierade mellan departementen. Revisorerna underströk att styrelseledamöternas kompetens måste vara avgörande vid rekryteringen av ledamöter till bolagens styrelser. En utökad dialog föreslogs mellan ägare och företagsledning.

Revisionen verktyg i ägarstyrningen

Departementens utnyttjande av externa revisorer varierade. Enligt Riksdagens revisorer fanns det ett behov av mer frekventa och systematiska kontakter mellan ägarföreträdare och revisorer i syfte att ta tillvara bolagsrevisorernas kompetens och därmed stärka ägarrollen. Regeringskansliet borde få i uppdrag att utveckla och redovisa ett för Regeringskansliet gemensamt förhållningssätt samt rutiner för revisionen av de statliga bolagen.

Näringsutskottet avstyrkte revisoreernas förslag

Näringsutskottet konstaterade vid behandlingen av Riksdagens revisorers förslag att det pågick ett omfattande utvecklingsarbete inom Regeringskansliet för att stärka ägarstyrningen. Utskottet utgick i från att regeringen skulle ta till sig vad revisorerna anfört och senare återkomma till riksdagen i ärendet. Näringsutskottet avstyrkte revisoreernas förslag (bet.1997/98:NU15).

Det utvecklingsarbete som näringsutskottet hänvisade till i sitt betänkande gällde bl.a. det arbete som den s.k. *Axelgruppen* bedrev i syfte att skapa en mer enhetlig, samordnad och effektiv förvaltning av statens företagsägande. Axelgruppen, som bildades 1995, bestod av tjänstemän från flertalet av de departement som hade att handlägga bolagsfrågor.

Axelgruppen arbetade bl.a. fram en ägarhandbok 1997 som syftade till att skapa enhetliga normer och riktlinjer för den statliga bolagsförvaltningen. Avsikten var att ägarhandboken kontinuerligt skulle ses över och kompletteras. I ägarhandboken behandlades bl.a. bolagsstyrelsens roll, sammansättning och arbetsformer. Syftet var att den skulle vara till hjälp för de tjänstemän inom departementen som arbetade med bolagsfrågor.

Utskottet hänvisade även till det utvecklingsarbete som pågick inom Regeringskansliet för att förbättra regeringens årliga skrivelse om de statliga företagen. Sedan början av 1980-talet har regeringen varje år lämnat en sådan redogörelse. Våren 1996 anmälde regeringen att den avsåg att utveckla och förbättra den årliga redogörelsen till riksdagen⁴.

Näringsutskottets grupp för uppföljning och utvärdering initierade vid årsskiftet 2001/2002 en egen uppföljning av vad som hänt inom området sedan 1998. I december 2001 överlämnades ett antal frågor till Regeringskansliet. Dessa besvarades av Näringsdepartementet i januari 2002. Frågorna utgick i allt väsentligt från Riksdagens revisorers förslag i skrivelse 1997/98: RR9. Departementets svar på några av frågorna återges nedan i avsnitt 12.4.

⁴ Proposition 1995/96:141 Om aktiv förvaltning av statens företagsägande

När revisorerna genomförde sin tidigare granskning konstaterades att två departement, Finansdepartementet och Kommunikationsdepartementet, presenterat en ägarpolicy som redovisades i bl.a. regeringens budgetförslag. För övriga departement kunde revisorerna inte finna motsvarande officiellt redovisade ägarpolicydokument.

Från och med verksamhetsåret 2000 redovisar regeringen nu sin ägarpolicy samlat i den årliga redogörelsen för företag med statligt ägande till riksdagen. Samtidigt med en beskrivning av den statliga företagssfären m.m. redovisar regeringen i redogörelsen de olika verktyg staten har för att nå de mål som satts upp för respektive bolag. Viktiga policyfrågor anges liksom de riktlinjer som beslutats av regeringen i frågor som rör incitamentsprogram, anställningsvillkor och den externa ekonomiska rapporteringen. I avsnitt 8 nedan beskriver revisorerna hur dokumentet utvecklats de senaste åren.

Av redogörelsen framgår att regeringen har infört *värdeskapande* som ett övergripande mål för samtliga statliga bolag. Formen för värdeskapande beror på vilken typ av bolag det rör sig om. Regeringen delar i redogörelsen in bolagen i två olika grupper – de som verkar med marknadsmässiga villkor och krav samt bolag/företag som främst har särskilda samhällsintressen att infria.

För bolagen som verkar under marknadsmässiga krav används det gängse måttet på värdeskapande, dvs. att nuvärdet av de framtida kassaflödena ska vara större än bolagets kostnad för det lånade kapitalet och ägarens kapital.

För bolag som har samhällsintressen att uppfylla avser regeringen med värdeskapande att bolagen ska bedriva sin verksamhet så effektivt som möjligt och att uppställda mål och ekonomiska krav uppfylls.

Utvärderingen av om bolagen når de uppställda övergripande målen utgår därför ifrån om det ställs marknadsmässiga krav eller om bolaget har särskilda samhällsintressen att bevaka.

Regeringen anger i redogörelsen tre verktyg som finns till hands för att nå uppsatta mål: *Genomlysning, fokus på kärnverksamhet* och *effektiva styrelser*.

Genomlysning

För genomlysning av bolagen anger regeringen att den anser att bolagen bör komplettera sin finansiella rapportering med beskrivningar om marknadsutveckling, känslighetsanalyser m.m. Detta för att ge vägledning i tolkningen av de faktorer som skapar värde i företaget. Rapporteringen sker vanligtvis i samband med årsredovisningen. Redovisningen av i vilken mån de särskilda samhällsintressena eller samhällsåtagandena uppfyllts bör, enligt regeringen, betraktas som lika väsentlig som annan redovisning.

Från och med år 2000 lämnar regeringen, utöver den årliga redogörelsen om de statliga företagen, även kvartalsvisa rapporter till riksdagen på samma sätt som bolagen inger sina kvartalsrapporter till regeringen.

Rapporteringskraven syftar till att få en genomlysning av såväl bolagen med statligt ägande som utövandet av den statliga ägarförvaltningen. Ge-

nomlysningen är enligt regeringen både en demokratifråga och en fråga om att visa att man hushållar effektivt med resurserna.

Även bolagsstämman framhålls som ett verktyg för att öka genomlysningen av bolaget. Regeringen pekar i det sammanhanget på rätten för riksdagsledamöter att närvara vid bolagsstämman samt möjligheten för bolagen att öppna stämman för allmänheten.

Fokus på kärnverksamheten

Regeringen framhåller problemet med att flera av de statliga bolagen har expanderat inom verksamheter som ligger utanför kärnverksamheten. Regeringen menar att det ökar risken att bolagen härigenom börjar konkurrera inom områden där de har ringa eller ingen erfarenhet. Under de senaste åren har regeringen, genom ägarföreträdaren Regeringskansliet, därför i samråd med bolagen strävat efter att fokusera på kärnverksamheten. I den årliga skrivelsen nämns flera exempel på bolag som i det syftet har avyttrat flera verksamheter bl.a. SJ som avyttrat olika restaurangverksamheter och färjor. Telia AB har markerat fokus genom att placera icke kärnverksamhet i ett separat bolag. Vattenfall AB håller på att avyttra större delen av sin verksamhet utanför Europa och Assi Domän AB har genomfört ett inlösenprogram samt avyttrat flertalet industriella verksamheter.

Effektiva styrelser

I regeringens ägarpolicy anges vikten av att vara aktiv vid styrelsenomineringarna till bolagen. Själva nomineringen och tillsättningen av nya ledamöter bör föregås av en löpande dialog mellan ansvarigt departement, styrelseordförande, andra ledamöter, företagsledning och eventuellt andra delägare samt övriga berörda.

Styrelsenomineringar handlar enligt regeringen om att skapa effektiva styrelser med den kompetens som är relevant för den verksamhet och den fas som respektive bolag befinner sig i. Särskilt höga krav bör ställas på styrelsens ordförande.

Revisorerna i bolaget bör användas som ett stöd för styrelsen i utvärderingen av hur de av regeringen utgivna riktlinjerna avseende extern ekonomisk rapportering, incitamentsprogram samt anställningsvillkor efterlevs.

Regeringen anser vidare att det är värdefullt om styrelsen utvärderas, såväl kollektivet som avseende respektive styrelseledamot. Värdet av en balans mellan kvinnor och män i styrelserna framhålls också av regeringen.

I revisorenas förra granskning fick bolagsledningen svara på en enkät om vilka krav som ägaren ställer på bolagen. Revisorerna har nu ånyo tillställt bolagen en enkät med i princip samma frågor. Syftet är att få en bild av utvecklingen inom området, bl.a. om ägaren blivit tydligare i ägarstyrningen. Följande avsnitt grundar sig främst på enkätsvaren och de uppföljande intervjuer som genomförts med olika bolagsföreträdare och företrädare från Regeringskansliet.

Inledningsvis görs en presentation av bolagen och bolagens marknadssituation.

7.1 Bolagens marknadssituation

Som framgått ovan verkar de statliga bolagen inom flera olika branscher och marknadssituationen för bolagen skiljer sig åt.

En nyhet i regeringens årliga redogörelse 2002 är som tidigare nämnts att dela in bolagen i två olika kategorier. Den ena gruppen omfattar bolag som verkar under marknadsmässiga villkor och krav, den andra omfattar företag som har särskilda samhällsintressen att infria samtidigt som verksamheten ska bedrivas så effektivt som möjligt. Med den uppdelningen avser regeringen att göra redovisningen så tydlig som möjligt samtidigt som bilden av hela bolagssfären och de enskilda företagens resultat och måluppfyllelse ska bli mer rättvisande. Gränsdragningen mellan de bägge grupperna är inte alldeles självklar enligt Regeringskansliet.

Bolag med marknadsmässiga krav kännetecknas av något eller båda av följande kriterier:

- De verkar på en marknad med full konkurrens.
- Ägaren, staten, ställer marknadsmässiga krav på resultat och avkastning baserade på riskprofil.

Utvärderingen baseras sedan på dessa riktlinjer, samt i vissa fall på särskilt uttryckta ägarkrav. För bolag som verkar under marknadsmässiga villkor utvärderas således lönsamheten hos bolaget och bedöms om bolaget presterar en acceptabel avkastning.

Företag med särskilda samhällsintressen kännetecknas av något eller flera av följande kriterier:

- Ägaren, staten, styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt.
- De verkar på en marknad med särskilda förbehåll.
- En del av företagen verkar helt eller delvis utan konkurrens, andra är fullt konkurrensutsatta.

För bolagen med särskilda samhällsintressen utvärderas även andra faktorer än lönsamhet. I den gruppen är kravet på tydlighet för de uppsatta målen och en aktiv ägarförvaltning ännu större enligt regeringen. Speciella mål sätts, varvid bl.a. kraven på avkastning avviker från vad som vanligt i verk-

samheter som bedrivs helt på marknadsmässiga villkor. Utvärderingen och uppföljningen baseras bl.a. på kvalitativa parametrar härledda ut samhällsekonomiska eller sektorspolitiska mål och effektivitetskrav. Kraven på kostnadseffektivitet kan vara högt ställda även om andra mål har stor betydelse.

Företag med marknadsmässiga krav omfattar 29 bolag som delats in i åtta olika branscher; Basindustri, Industrivaror och tjänster, Transport, Dagligvaror, Finans, Fastighet, Telekom samt Kraft.

Företag med särskilda samhällsintressen omfattar 23 bolag (26 med affärsverken) som i huvudsak delas in i samma branscher som de med marknadsmässiga krav.

7.2 Det ekonomiska utfallet m.m.

Efter en rad av år med högkonjunktur och tillväxt i ekonomin försämrades det ekonomiska läget under 2001. För de statliga företagen försämrades resultatet mellan åren med 15 procent. Från 20,5 till 17,4 miljarder kronor. Siffrorna för år 2002 har ännu inte sammanställts inom Regeringskansliet.

Kassaflödet från den löpande verksamheten försämrades från 47,4 år 2000 till 31,3 miljarder kronor år 2001. Företagens sammanlagda egna kapital ökade från 161,8 till 176,0 miljarder kronor. Investeringsviljan var fortsatt god och bruttoinvesteringarna uppgick till 129,0 miljarder kronor mot 89,7 miljarder år 2000.

Den direkta utdelningen till staten uppgick under år 2001 till 9,1 miljarder kronor vilket är en försämring sedan året innan då utdelningen var 12,1 miljarder kronor.

Totalt var cirka 201 000 personer sysselsatta i statliga bolag/företag (inkl. affärsverken) varav ca 46 000 i utlandet. Det är en minskning från året innan med ca 40 000 personer. Huvuddelen stod Telia och AssiDomän för som under året avyttrat betydande delar av sin verksamhet.

Sammanlagt 19 företag med statligt ägande hade mer än 1000 anställda. Posten, SAS, Telia, Samhall och Vattenfall har alla över 20 000 anställda.⁵

7.3 Marknadssituationen en viktig utgångspunkt för ägarkraven

I den årliga redogörelsen för statliga företag redovisar regeringen bolagens marknadssituation och i vilken utsträckning bolagen bedriver kommersiell verksamhet. För tre statliga bolag, Apoteket AB, Systembolaget och Svensk Bilprovning, gäller ett lagstadgat monopol. Ytterligare två bolag, Svenska Spel AB och Teracom AB, bedriver del av sin verksamhet i monopol. Åtta bolag har ensamställning eller delvis ensamställning på marknaden. Två bolag med ensamställning är delvis anslagsfinansierade. Av de övriga 43 bolagen som verkar på en öppen marknad med andra aktörer är 11 delvis anslagsfinansierade.

⁵ Regeringens årliga redogörelse för företag med statligt ägande, skr. 2001/02:120.

De statliga bolagen har således varierande ekonomiska förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. Några har vinstkrav medan andra behöver tillskott från staten eller är anslagsfinansierade.

I revisorernas enkätundersökning har samma fråga ställts till bolagsledningen dvs. vilken marknadssituation och marknadsandel de anser bolaget har. De fick fem svarsalternativ och fler än ett svar fick anges. Svarsalternativen var följande:

- *Företagets marknadsandel på marknaden understiger 50 %*
- *Företagets marknadsandel på marknaden överstiger 50 %*
- *Företaget har en ensamställning på marknaden*
- *Företaget har ett lagskyddat monopol*
- *Annan marknadsställning*

11 bolag (22 %) uppger att de verkar på marknader i full konkurrens och där bolaget har en dominerande ställning med en marknadsandel på över 50 %. Det gäller bl.a. Kungliga Operan, AB Bostadsgaranti, Telia, Akademiska Hus, AB Swedecarrier och SAS (flygverksamheten i Skandinavien).

31 bolag (61 % av bolagen) uppger att de inom sitt verksamhetsområde verkar på marknader med full konkurrens och där den egna marknadsandelen understiger 50 %. Några exempel på bolag med den marknadssituationen är Svenska Spel, ALMI, SAMHALL, Svenska Skogsplantor, Svenska Rymdaktiebolaget och SweRoad.

Enkätresultatet visade att bolagsledningarna i några fall haft en annan uppfattning om marknadssituationen än den som återges i regeringens årliga redogörelse. Det gäller bl.a. de bolag som ansåg att de hade en lagstadgad monopolställning. Utöver de tre nämnda i regeringens skrivelse uppgav även ledningen för Svenska Miljöstyrningsrådet och SJ att bolaget hade monopol.

För SJ gäller ett lagstadgat monopol för den del av verksamheten som omfattar stommätet. I övrigt bedrivs verksamheten i full konkurrens. Svenska Miljöstyrningsrådet har däremot en lagstadgad monopolställning för verksamheten vilket regeringen inte uppmärksammat i sin skrivelse.

Fem bolag uppgav i enkäten att de hade ensamställning på den relevanta marknaden. Teracom, Voksenåsen a/s, A-Banan Projekt AB, Göta Kanalbolag, SOS Alarm (avtal med staten om 112- nr).

Formell ägarstyrning

Styrningen av de statliga bolagen skiljer sig inte åt från styrningen av privata bolag. Reglerna i aktiebolagslagen gäller och några särskilda regleringar därutöver motsvarande dem för de statliga myndigheterna finns inte för bolagen. Regeringen har att agera genom bolagsstämman där t.ex. ägardirektiv kan fastställas eller indirekt genom styrelsen. Av lagen framgår också roll- och ansvarsfördelningen mellan ägare, styrelse och bolagsledning samt respektive parts uppgift och befogenhet.

Den formella ägarstyrningen av bolagen sker på bolagsstämman och genom olika dokument som bolagsordning, ägardirektiv och eventuella avtal mellan staten/ägaren och bolaget. Även lagar och förordningar utgör formella styrdokument som bolaget har att följa.

Genom styrelsen och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser kan staten också påverka bolagets verksamhetsinriktning. I den mån bolaget får anslag från staten kan ägaren också föga villkor om hur anslaget får användas.

I revisorernas förra granskning förordade revisorerna att ägardirektiv används i den mer direkta styrningen av bolagen. I bolagsordningen ska det övergripande syftet med verksamheten klart framgå.

Riksdagsbeslut och policyuttalanden från riksdagen samt propositioner, lagar m.m. bedömdes inte lämpliga som styrdokument. Dessa dokument riktas inte direkt till bolaget varför de som styrdokument har ansetts mindre lämpliga i ägarstyrningen.

Näringsdepartementet anger för sin del att de inte arbetar med några andra formella styrdokument förutom beslutad bolagsordning.⁶ Finansdepartementet använder sig i stor utsträckning av ägardirektiv fastställda på bolagsstämma.

⁶ Näringsdepartementets PM 2002-02-08 till riksdagens utredningstjänst

Marknadssituationen för bolagen är således en viktig utgångspunkt när ägaren ska bestämma den huvudsakliga verksamhetsinriktningen och vilka ekonomiska krav som ska ställas på bolaget. En annan utgångspunkt är om bolaget har ett samhällsättagande eller någon särskild uppgift som begränsar bolagets möjlighet att expandera fritt.

De övergripande målen är ofta formulerade som övergripande syftesbeskrivningar. Målen på verksamhetsnivån formuleras som ekonomiska mål eller kvalitetsmål.

I revisorernas förra granskning kritiserades regeringen för att vara otydlig i fråga om vilka mål som gällde för flera av bolagen. Kritiken gällde såväl de övergripande målen som verksamhetsmålen. Revisorerna konstaterade bl.a. att:

- Målen gick att hitta i ett stort antal dokument. Enligt revisorerna borde antalet dokument minska och de ekonomiska målen och verksamhetsmålen klargöras i ett dokument, ägardirektivet, som har fastställts på en bolagsstämma.
- Det övergripande målet eller syftet borde framgå tydligt av bolagsordningen i den s.k. ändamålsparagrafen..

Revisorerna konstaterade också att formuleringen av det övergripande syftet i bolagsordningen ibland hindrade bolaget från att expandera verksamheten till närliggande verksamhetsområden som skulle kunna vara lönsamma.

Inriktningen av verksamheten ska framgå av bolagsordningens ändamålsparagraf

Bolagsordningen är ett viktigt styrinstrument som alltid upprättas vid bildandet av bolaget. Den ska därefter godkännas och registreras vid Patent- och registreringsverket. I bolagsordningen ska föremålet och det övergripande syftet med bolagets verksamhet anges.

En genomgång av bolagsordningarna för de statliga bolagen visar att föremålet för bolagets verksamhet finns angivet i samtliga bolagsordningar. Aktiebolagslagens krav är i det avseendet uppfyllda. Flera bolag har fastställt en ny bolagsordning de senaste åren.

I lagen anges även att föremålet för verksamheten ska vara ”angivet till sin art”.⁷ På den punkten uppvisar flera bolagsordningar brister. Det övergripande syftet eller ändamålet med verksamheten framgår inte, utan ibland anges endast kortfattat bolagets verksamhet.

Bygg- och fastighetsbolagen Vasakronan, Vasallen, Akademiska Hus och Specialfastigheter AB har t.ex. samtliga samma kortfattade text utan att det går att utläsa om de har olika inriktningar för sin verksamhet. Bolagsordningen för samtliga anger att föremålet för bolagets verksamhet ska vara att

⁷ Aktiebolagslagen 2 kap. 4 §

äga och förvalta fast egendom samt bedriva bygg- respektive fastighetsadministration. I bolagsordningen för Kasernen AB, som förvaltar bostäder åt i första hand försvaret, framgår däremot detta tydligt.

Även om bolagsordningarna ofta saknar en syftesbeskrivning går det också att hitta flera bolagsordningar som förhållandevis tydligt anger detta. Svenska Miljöstyrningsrådet⁸, Sveaskog och Samhall är några sådana exempel.

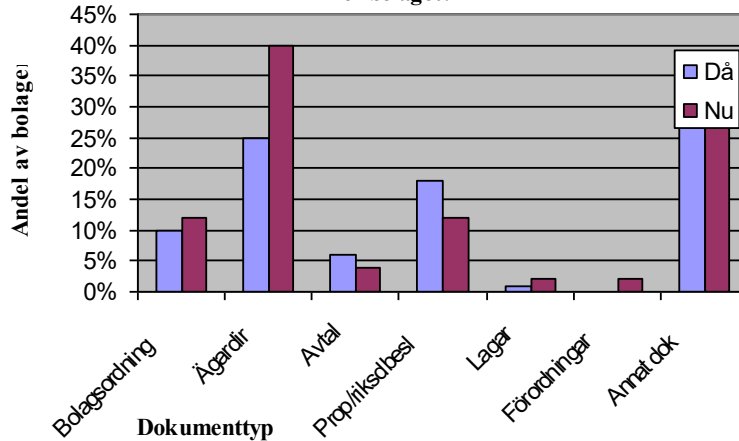
Svenska Miljöstyrningsrådets verksamhet ”syftar till att främja en frivillig förbättring av industrins miljöarbete”. Samhalls verksamhet ska ”anpassas till de förutsättningar personer med arbetshandikapp har och bedrivs enligt affärsmässiga principer samt på -marknadens villkor, varvid ska iaktas att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens”. Sveaskog ska ”medverka till att markbyten underlättas” och ”bidra till en ökad konkurrens på virkesmarknaden i avsikt att skapa en bättre virkesförsörjning”.

Andra exempel på bolag där både föremålet och syftet med verksamheten anges relativt tydligt är Svensk Bilprovning och Ireco AB.

⁸ Bolagsordningen är för Miljöstyrningsrådet det dokument som också anger verksamhetsmålen, jämför avsnitt 7.6 nedan

Revisorerna frågade bolagsledningen⁹ vilka ekonomiska krav som staten ställer och om dessa framgår tydligt och i så fall i vilka dokument.

Diagram 1: I vilket eller vilka dokument anges de ekonomiska målen för bolaget?



Av figuren framgår att de ekonomiska målen fortfarande återfinns i flera dokument. Här går det samtidigt att se en positiv trend såtillvida att ägardirektiv används i större utsträckning än tidigare och att användandet av andra dokument minskar.

Idag svarar 40 % av bolagen att de ekonomiska målen återfinns i ägardirektiv.

Mer än en fjärdedel av bolagen eller 16 bolag uppger att ekonomiska mål återfinns i "annat dokument". "Annat dokument" är bl.a. styrelsebeslut, årsredovisningar och affärsplaner. I de fall målen endast återfinns i dessa dokument får det anses tveksamt om ägaren ska anses ha formulerat målen. Det bör samtidigt noteras att några bolag som svarat "annat dokument" också anger att det finns ytterligare något styrdokument.

Vattenfall AB hänvisar till årsredovisningen. Swerod svarar att målen endast anges i bolagets marknadsplan som sedan fastställs av styrelsen. Därutöver finns ett muntligt ägardirektiv. Statens Väg- och Baninvest anger att målen anges vid diskussion med ägaren dvs. en form av muntliga ägardirektiv.

LKAB:s ekonomiska mål framgår av strategidokument och styrelseprotokoll. Imegos styrelse arbetar fram en visionsbeskrivning samt ett PM som skickas till departementet. Svenska Rymdaktiebolagets ekonomiska mål

⁹ Riksdagens revisorers enkät ställd till vd i respektive bolag

framgår av propositionen vid bolagets bildande 1972 och i senare styrelsedokument.

2002/03:RR16
Bilaga 1

Finansdepartementet använder sig av ägardirektiv

En jämförelse mellan dokumentspridningen och departementstillhörigheten visar att måldokumenterna för Finansdepartementets bolag i huvudsak återfinns i ägardirektiv eller särskilda avtal. För bolagen under Näringsdepartementet är det mindre än hälften av bolagen (40 %) som svarat ägardirektiv och för övriga departement i princip lika stor andel (38 %).

I vilket dokument anges de ekonomiska målen för bolaget?	Antal bolag:		
	Fi dep	Näring	Övriga dep
Bolagsordning	0	3	4
Ägardirektiv	8	10	5
Avtal stat/bolag	0	1	1
Prop/riksdagsbesl.	0	5	2
Lagar	0	1	0
Förordningar	0	0	1
Annat dokument	3	10	3

Näringsdepartementet redovisade i sin promemoria den 8 februari 2002 till riksdagens utredningstjänst att det endast använder sig av ett formellt styrdokument nämligen bolagsordningen. Svaren ovan visar att bolagen uppfattar att även ägardirektiv och andra dokument används i styrningen. Fastställda ägardirektiv vid bolagsstämman liksom avtal utgör också formella styrdokument som direkt är riktade till bolaget.

Det konstaterades ovan att flera bygg- och fastighetsbolag hade en förhållandevis kort beskrivning av sin verksamhet i bolagsordningen. Gemensamt för dem är samtidigt att målen och den närmare inriktningen av verksamheten på ett tydligt sätt är belysta i ägardirektiv fastställda vid ordinarie bolagsstämma.

I de ägardirektiv för Akademiska Hus t.ex. som beslutades vid bolagsstämma den 20 mars 2002 anges bl.a. bakgrunden till bildandet av bolaget som framgår av propositioner, riksdagsbeslut m.m. samt ägarens olika krav på verksamheten. Dessutom redovisas de riktlinjer som regeringen beslutat i olika avseenden för de statliga bolagen, bl.a. beträffande anställningsvillkoren för bolagsledningarna. I dokumentet ingår även riktlinjer för hur styrelsearbetet bör bedrivas.

Vinstmaximering krav i få bolag

Enligt regeringens ägarpolicy ska företag med marknadsmässiga krav också ge marknadsmässig avkastning. För företagen med särskilda samhällsintressen avviker kraven på avkastning från vad som är normalt i verksamheter som bedrivs helt på marknadsmässiga villkor.

Av revisorernas enkät framgår att 26 av bolagen anger andra krav än att ge vinst. 24 bolag anger att de har krav på en viss vinst, medan bara sju bolag har krav på vinstmaximering.

Enligt aktiebolagslagen ska i den mån ett bolag har ett annat syfte än att generera vinst detta tydligt framgå av bolagsordningen. Detta framgår inte av flera bolagsordningar t.ex. för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, Turistrådet, Bostadsgaranti, Statens Väg- och Baninvest och ALLMI.

Dramaten, Operan, Ireco, Svenska Miljöstyrningsrådet, Samhall och SIS Miljömärkning anger däremot tydligt i bolagsordningen att verksamheten inte syftar till vinst.

I revisorernas förra granskning ställdes frågan om vilken typ av ekonomiska krav som företagen anser att ägaren fastställt för respektive företag. Företagen gavs möjlighet att välja mellan sex olika svarsalternativ och även att ge kommentarer till frågan. Resultatet från enkäten visade att bland de bolag som har vinstkrav var det en minoritet som uppfattade att deras uppgift var att maximera vinsten. När revisorerna ställer samma fråga i dag går det att konstatera i princip samma utfall.

2002/03:RR16
Bilaga 1

Vilka krav på ekonomiska mål ställer ägaren på bolaget?¹⁰

Ekonomiska mål	Andel bolag %	
	2002	1997
Krav på vinstmaximering	14	15
Krav på viss vinst	47	39
Gå ihop utan subventioner	14	19
Gå ihop med hjälp av ägartillskott	16	19
Annat resultatmässigt krav	8	12
Inget krav är formulerat	14	12

Det är i huvudsak lika stor andel av bolagen som har krav på vinstmaximering i dag, 14 %, som år 1997, 15 %. En något större andel av bolagen har nu krav på viss vinst, 47 %, mot tidigare, 39 %. För övriga svarsalternativ går det inte att notera några större skillnader vid de två tillfällena.

I de fall staten ställer vinstkrav så uppfattar således flertalet bolag att målet inte är att maximera vinsten utan att uppnå viss vinst.

Det är sju bolag som uppger sig ha krav på vinstmaximering: Sveaskog, SAS, Vasakronan, AB Svenska Spel, AB Swedcarrier, Vattenfall och Lernia AB. Krav på vinstmaximering ansågs i den förra enkäten gälla även för Vin & Sprit och Posten. Nu anges att kraven är en viss avkastning på justerat kapital.

Posten AB har av riksdagen uppdragits att tillhandahålla en grundläggande kassaservice i hela landet. Detta medför initialt investeringar och det är enligt bolaget skälet till att kravet på vinstmaximering har frångåtts. Bakgrunden till att ägaren ställer annat vinstkrav på Vin & Sprits verksamhet är däremot mer oklart och inget som Regeringskansliet vill kännas vid. För bolaget gäller krav på vinstmaximering.

Sju bolag uppgav att det inte hade formulerats några särskilda ekonomiska krav på bolaget. Det svarade i den förra enkäten främst små bolag och det gäller även för svaren i denna enkät.

Samhall som inte kan betraktas som ett litet bolag svarar också att det inte finns några särskilda krav. Nordea och Telia hänvisar till vad som gäller för övriga börsnoterade bolag nämligen vinstmaximering.

¹⁰ Fler än ett svar fick anges om olika krav ställdes på olika verksamheter

I regeringens årliga redogörelse framgår inte varför staten har utdelningskrav på vissa bolag men inte på andra. Däremot anges att staten på de företag som verkar med marknadsmässiga krav alltid ställer krav på en utdelningspolicy och därmed utdelning. På företag med särskilda samhällsintressen är förhållandena varierande. En del har utdelningskrav formulerade, andra inte.

Statens utdelning på sammanlagt 9 miljarder kronor år 2001 från företagen är ett viktigt bidrag till statens inkomster. I vilka bolag ägaren bör ställa krav på utdelning är således en viktig fråga för ägarföreträdaren Regeringskansliet att uppmärksamma och ta ställning till.

I Regeringskansliets ägarhandbok, som numera inte används, framhölls långsiktighet, marknadsmässighet och tydlighet som utgångspunkt för krav på utdelning. Vidare borde företagets framtida möjligheter vara avgörande för avkastningskravens utformning. I ägarhandboken angavs att i de fall företag befann sig i ett kraftigt expansionskede borde företaget få behålla merparten eller hela vinsten under en viss period. Om företaget befann sig i ett stabilt läge borde däremot ägaren ställa betydligt högre krav på avkastning.

Någon motsvarande information kring regeringens samlade syn på när utdelningskrav bör ställas finns inte formulerat i något dokument i dag.

Enligt företrädare från Regeringskansliet är det varken lämpligt eller möjligt att i ett dokument samlat redovisa utgångspunkter för bedömning av utdelningskrav på bolagen då de verkar inom mycket skiftande branscher där förutsättningarna kan ändras snabbt. Det ankommer på de bolagsansvariga tillsammans med den kompetens och resurs i övrigt som finns inom departementen att analysera och göra sådana bedömningar för det enskilda bolaget. Även extern expertis anlitas i det arbetet.

Ägarenheterna på Finans- och Näringsdepartementen har sådana resurspersoner och inom Socialdepartementet finns en framtagen arbetsordning som anger hur bl.a. den frågan ska beredas.

I en intern promemoria i augusti 2002 anger Näringsdepartementet att det avser att ta fram en "ägarpärm" som kommer att innehålla liknande information som den som gavs i ägarhandboken. Något motsvarande tycks däremot inte ha tagits fram inom andra departement.

Fler bolag än tidigare har fastställda utdelningskrav

För samtliga statliga bolag med marknadsmässiga krav ställer staten krav på en utdelningspolicy och därmed utdelning.¹¹ Det framgår av regeringens ägarpolicy som den beskrivs i den årliga redogörelsen.

I den förra granskningen fann revisorerna att cirka en tredjedel av bolagen hade i förväg preciserade utdelningskrav, vilket var färre än det antal som uppgav att man hade vinstkrav från ägaren. Enligt revisorerna borde bolag med vinstkrav alltid ha tydliga avkastningskrav och en utdelningspolicy.

¹¹ Årliga redogörelsen för statliga företag 2002, sid 43.

I den här granskningen är det 60 % av bolagen som uppger att de har krav att gå med vinst men en mindre andel, 40 % svarar att det finns i förväg fastställda utdelningskrav.

Tabell 3 Utdelningskrav 1997 respektive 2002

Finns fastställda utdelningskrav från ägaren?	1997	2002
Ja och de är preciserade	16 (27 %)	20 (39 %)
Ja men de är inte närmare preciserade	3 (5 %)	3 (6 %)
Nej		
Ej svar	37 (63 %)	20 (39 %)
	3 (5 %)	8 (15 %)

Av tabellen framgår att andelen bolag som svarat att det finns fastställda och preciserade utdelningskrav ökat från knappt 30 procent av bolagen år 1997 till närmare 40 procent idag. Vid förra enkäten svarade över 60 % av bolagen att det inte fanns några fastställda utdelningskrav. I den nu gjorda enkäten har siffran minskat till knappt 40 %. Det är dock en något större andel av bolagen som inte lämnat något svar idag vilket kan ha påverkat utfallet.

Tabell 4 Utdelningskrav i olika typer av bolag

Finns fastställda Utdelningskrav Från ägaren?	Bolag med Marknadskrav	Bolag med samhällsintressen
Ja, och de är preciserade	15 (50 %)	5 (24 %)
Ja, men inte närmare preciserade	3 (10 %)	0
Nej		
Ej svarat	8 (27 %)	12 (57 %)
Totalt	4 (13 %)	4 (19 %)
	30 (100 %)	21 (100 %)

60 % av bolagen med marknadsmässiga krav anger att de har fastställda utdelningskrav mot 24 % av bolagen med samhällsintressen. Det är åtta bolag med marknadsmässiga krav som uppger att de saknar utdelningskrav bl.a. Swedcarrier, Sweroad, SJ och IMEGO AB.

SAS AB svarar också nej på frågan om det finns utdelningskrav från ägaren men gör det för att det är bolaget självt som har formulerat kravet och sedan stämt av det med ägaren.

I tre bolag med marknadsmässiga krav finns det visserligen utdelningskrav men de är inte närmare preciserade. Det gäller t.ex. OM AB som ska ha "så hög utdelning som möjligt och Sveaskog AB som ska ge en utdelning "i nivå med branschen i övrigt". Green Cargo AB bildades 2001 och där anges att styrelsen bestämmer de ekonomiska målen.

Vid en jämförelse mellan bolag under de olika departementen kan noteras att Finansdepartementet i högre utsträckning än Näringsdepartementets och övriga departements bolag har fastställda utdelningskrav. Inget av Finansde-

partementets bolag har svarat nej på frågan om det finns fastställda utdelningskrav mot drygt hälften för Näringsdepartementets och övriga departements bolag. Skillnaden förklaras främst med att Näringsdepartementet och de övriga departementen har en betydligt större andel bolag med andra krav än att ge vinst dvs. bolag med samhällsintressen eller särskilda samhällsåtgärdanden.

Resultatet visar sammanfattningsvis att fler bolag idag har fastställda utdelningskrav. I stort sett samtliga av dessa bolag anser också att utdelningskraven är preciserade.

Uppföljningen av de ekonomiska målen

Av samtliga bolag uppger 19 stycken eller 37 % att de ekonomiska målen omformulerats under de senaste tre åren. Skälen att behöva omformulera målen kan vara att verksamheten förändrat inriktning men även att målen behöver göras tydligare och lättare att följa upp.

Det är en större andel av Finansdepartementets och övriga departements bolag som svarar att målen omformulerats än bolagen under Näringsdepartementet.

Drygt hälften av bolagen har inte omformulerat de ekonomiska målen de tre senaste åren.

Bolagen har även fått frågan hur de ser på möjligheterna att följa upp de ekonomiska målen. Bolagen fick välja mellan fyra olika alternativ och gavs möjlighet att lämna kommentarer till svaren. Resultatet nedan anger andelen av samtliga bolag, dvs. även de som inte svarat på frågan. Mot bakgrund av att det var fler bolag som inte svarade i 2002 års enkät bör resultatet tolkas med en viss försiktighet.

Tabell: 5 Uppföljning av måluppfyllelse

Hur ser bolaget på möjligheten att följa upp om de ekonomiska målen uppnåtts?	År	
	1997	2002
	Procent	
Mycket lätt, målen är mycket väl preciserade	36	35
Relativt lätt, målen är relativt väl preciserade	37	39
Relativt svårt, målen är relativt allmänt hållna	13	10
Mycket svårt, målen är mycket allmänt hållna	7	0
Ej svar	7	16
Summa	100	100

Det är i huvudsak samma resultat som vid den förra enkäten men några skillnader går att se.

I 1997 års enkät svarade sju % av bolagen (4 st) att det var mycket svårt att följa upp ägarens krav därför att målen var mycket allmänt hållna. I dag anser inget av bolagen detta.

En något större andel av bolagen anser idag att det är enklare att följa upp om de ekonomiska målen har uppnåtts. Flera av bolagen som svarat att må-

len är preciserade och enkla att följa upp svarar samtidigt att de internt omformulerar ägarens mål så att de blir mer konkretiserade. Hälften av bolagen uppgav detta.

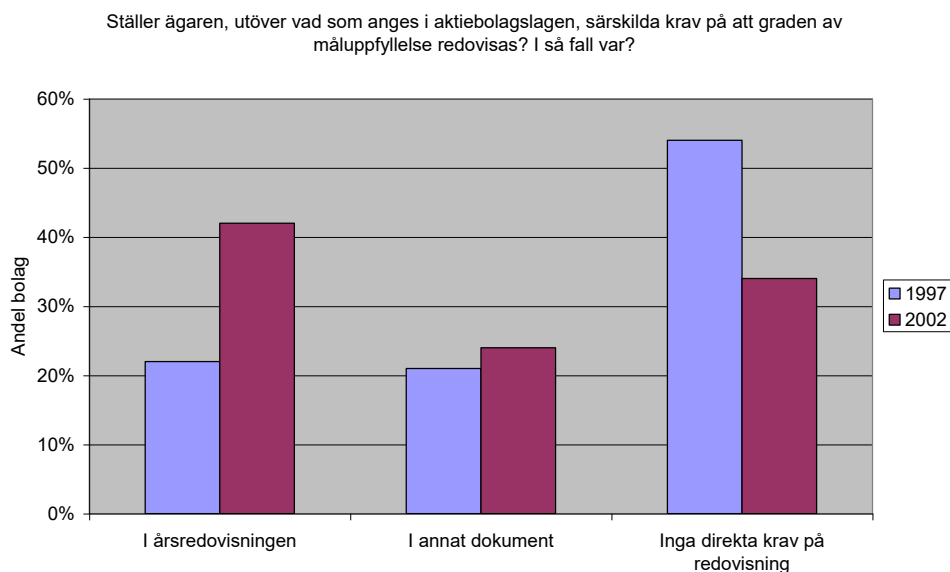
Posten AB konstaterar att målen visserligen är enkla att följa upp men att de är inaktuella och inte har förändrats i takt med förändringen av verksamheten. Bolaget arbetar därför efter andra mål som är internt satta av styrelsen.

Cirka hälften av de bolag som omformulerar målen redovisar dem också externt till bl. a. ägaren.

Krav på redovisning av måluppfyllelsen

Bolagen har även i denna enkät fått svara på frågan om staten ställer särskilda krav på att bolaget ska redovisa måluppfyllelsen, och i så fall i vilket dokument.

Diagram 2 Redovisning av måluppfyllelse



Det är en större andel av bolagen än tidigare som svarar att ägaren ställer krav på redovisning av måluppfyllelsen. Vidare framgår att det nu är fler bolag som anger att de har krav att redovisa måluppfyllelsen i samband med årsredovisningen eller i annat dokument.

Fortfarande är det sjutton bolag eller närmare 35 % av bolagen som uppger att de inte har några direkta krav på redovisning av måluppfyllelsen, bl.a. SweRoad AB, Svensk Bilprovning, Lernia, Svenska Skogsplantor, Vasallen AB och Akademiska Hus.

Av enkäten framgår att det är en större andel av bolagen under Näringsdepartementet som svarar att de inte föreligger några sådana krav än bolagen under Finansdepartementet och övriga departement. 44 % av Näringsdepar-

Regeringen har beslutat riktlinjer för den ekonomiska rapporteringen

Några av de bolag som uppger att de inte har några särskilda krav på att redovisa måluppfyllelsen torde inte ha uppmärksammat regeringens beslut den 21 mars 2002 om riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen för de statliga bolagen. Riktlinjerna har tillställts samtliga statliga bolag.

Riktlinjerna anger en miniminivå för rapporteringen och ska ses som ett komplement till den gällande redovisningslagstiftningen. Årsredovisning, delårsrapporter och bokslut ska presenteras enligt de rekommendationer som anges i Stockholmsbörsens noteringsavtal med bilagor.

Därutöver anger riktlinjerna att bolagen bör lämna olika redogörelser i årsredovisningen bl.a. en redogörelse över beslutade finansiella mål, verksamhetsmål och i förekommande fall särskilda samhällsuppdrag samt hur dessa uppfylls.

I riktlinjerna framhålls vidare att efterlevnaden av riktlinjerna kommer att utvärderas och redovisas i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om de statliga företagen. En sådan redovisning bör således bli aktuell i regeringens kommande redogörelse år 2003.

För de bolag där staten är delägare ska riktlinjerna så långt möjligt tillämpas efter en dialog med övriga aktieägare.

Samtliga de 17 bolag som svarat att de inte har några särskilda krav på att redovisa måluppfyllelsen ovan bör ha fått del av dessa riktlinjer. I granskningen har vidare framkommit att ägarens krav på några av dessa bolags verksamheter även framgår tydligt i ägardirektiv som fastställts under 2002.

7.5 Målen för bolag med samhällsintressen

För bolag med särskilda samhällsintressen sätter staten speciella mål. I regeringens årliga redogörelse anges att dessa mål baseras på *kvalitativa parametrar härledda ur samhällsekonomiska eller sektorpolitiska mål och effektivitets- resultatkrav*. Kraven på t. ex. kostnadseffektivitet kan vara högt ställda även om andra mål har stor betydelse.

Få bolag får full ersättning för samhällsåtaganden

Idag är det totalt 26 bolag i gruppen bolag som enligt regeringen har något särskilt samhällsintresse. Av dessa har 15 bolag uppgivit att de har krav från ägaren att utföra tjänster som inte är företagsekonomiskt lönsamma. Kostnaderna för dessa åtaganden får antingen finansieras med medel från den övriga verksamheten eller genom att staten skjuter till medel.

Fyra av bolagen anger att de erhåller full ersättning för att utföra dessa åtaganden och fyra bolag får ersättning för vissa men inte alla åtaganden. Sju bolag får ingen ersättning alls.

De bolag som får full ersättning är Dramaten, SOS-Alarm, IMEGO och ALLMI AB. Samtliga har kravet att verksamhetens ska gå ihop med hjälp av ett fastställt ägartillskott utom SOS-Alarm som ska gå med viss vinst på verksamhet som inte direkt kan hänföras till det s.k. 112-numret.

Monopolföretagen Svensk Bilprovning, Systembolaget och Apoteksbolaget är 3 av bolagen som inte får någon ersättning.

De åtaganden som Systembolaget har är att tillhandahålla försäljningsställen till varje kommun som gör framställning om det. Det innebär enligt bolaget att vissa butiker etablerats till orter där bolaget går med förlust. Uppdraget att inte sälja alkoholdrycker till personer under 20 år, till personer som är märkbart påverkade samt där man misstänker att det är fråga om langning är andra åtaganden som får finansieras inom ramen för den övriga verksamheten.

Apoteksbolaget har bl.a. ett avtal med staten om att tillhandahålla ett delbetalningssystem med kunderna samt krav på tillgänglighet i hela landet. Ett annat åtagande (riksdagsbeslut våren 2002) är att aktivt byta ut dyrare läkemedel mot billigare med effekt på bolagets resultat. Det innebär enligt bolaget behov av mer personal samtidigt som det ger lägre vinst.

För Bilprovningens del är åtagandet bl.a. att besiktningsorganisationen ska vara tillgänglig i hela landet med service i glesbygd. Vidare får inkomster från monopolverksamheten inte användas i bolagets konkurrensutsatta verksamhet.

De övriga bolag som har samhällsåtaganden men som inte får någon ersättning är Telia, Svenska Miljöstyrningsrådet, Samhall och A-Banan.

Alla bolag som får full ersättning för sina samhällsåtaganden anser att åtagandena är förenliga med de ekonomiska resultatmål som ägaren ställer på verksamheten. För de sju bolag som inte får någon ersättning anger däremot tre att åtagandena inte är förenliga med de ekonomiska målen, Apoteket, Svensk Bilprovning och Svenska Miljöstyrningsrådet.

Samhällsåtagandena återfinns i flera olika dokument

För de bolag som har sektorpolitiska mål och/eller har ålagts att utföra olika samhällsåtaganden inom eller utom ramen för sin ordinarie verksamhet har det ansetts särskilt viktigt att formulera tydliga och konkreta mål. I den förra granskningen fann revisorerna att en nödvändig del av ett aktivt ägarutövande för bolag med samhällsåtaganden var att formulera kvalitativa mål som är tillräckligt konkreta att kunna följas upp. Revisorerna ansåg också att det alltid borde preciseras hur samhällsåtagandena ska finansieras.

Bolagen har fått svara på i vilket eller vilka dokument som deras samhällsåtaganden är formulerade. Av svaren framgår att regeringen formulerar krav på samhällsåtaganden i flera olika dokument. En del dokument är av mer allmän karaktär, andra kan vara mer detaljerade och riktade direkt till bolaget.

I vilket eller vilka styrdokument är samhällsåtaganden formulerade?

(Fler än ett svar fick anges)

	Antal bolag
Bolagsordning	3
Ägardirektiv	3
Avtal stat-bolag	4
Prop./riksdagsbeslut	6
Lagar	2
Förordningar	1
Annat dokument	6

Utfallet är i princip detsamma som vid revisorernas enkät för fem år sedan. Övervägande delen av åtagandena tycks framgå av dokument som är allmänt hållna eller dokument som inte riktar sig direkt till bolaget. Propositioner och riksdagsbeslut är sådana exempel liksom lagar och förordningar samt flera av dokumenten i gruppen annat dokument.

Ägardirektiv och avtal är direkt riktade till bolaget och är de dokument som revisorerna i sin förra granskning ansåg vara mest lämpade för att ange målen för samhällsåtaganden. 9 av 17 bolag angav då att samhällsåtagandet framgick av dessa dokument. I dag svarar 7 bolag av 15 att samhällsåtagandet framgår av ägardirektiv eller avtal.

Samhällsåtagandena uppges av några bolag vara formulerade i dokument som regleringsbrev, styrelsens visionsbeskrivning, äldre statliga utredningar m.m.

Svårare att följa upp samhällsåtaganden

Det har ansetts särskilt svårt att formulera uppföljningsbara mål för bolag med samhällsåtaganden. Den aktuella verksamheten grundas inte sällan på sektorpolitiska avvägningar för vilka konkreta operationella mål är svårare att formulera. De dokument som staten vanligtvis använder sig av är, som framgått ovan, sådana som vanligtvis är allmänt hållna eller inte direkt riktar sig till bolaget ifråga.

Tabell 7 Måluppfyllelse och samhällsåtaganden

Hur ser bolaget på möjligheten att följa upp om de samhällsåtaganden som formulerats för verksamheten har uppfyllts?	År	
	1997	2002
	Antal bolag	
Mycket svårt, kraven är mycket allmänt hållna		1
Ganska svårt, kraven är relativt allmänt hållna	9 ¹²	6
Ganska enkelt, kraven är relativt preciserade	5	7
Mycket enkelt, kraven är mycket väl preciserade	3	1

Ett bolag svarar i dag att det är mycket svårt att se om samhällsåtagandet är uppfyllt och 6 bolag att det är ganska svårt. I den förra enkäten var det 9 bolag som ansåg det vara mycket svårt eller svårt.

Det bolag i 2002 års enkät som anser det mycket svårt är Miljöstyrningsrådet. Enligt uppgift har bolaget nu en dialog med Miljödepartementet om hur målen kan konkretiseras. Som framgått ovan är samhällsåtagandena för bolaget endast redovisade i bolagsordningen och i ett konsortialavtal.

Ganska svårt anger Posten, Göta kanal, Samhall, A-banan, Apoteket och Ireco AB.

Postens samhällsåtagande avser bl.a. att upprätthålla kassaservice i hela landet. Åtagandet anges i bolagsordningen och i lagen om grundläggande kassaservice, men något krav på precisering av graden av måluppfyllelse har inte ställts.

Enligt revisorernas enkätundersökning anser drygt hälften av bolagen (8 bolag) med samhällsåtaganden att de samhällsåtaganden som formulerats för verksamheten är preciserade och att det är ganska eller mycket lätt att följa upp om de har uppfyllts.

9 av de 15 bolagen anser att de inte har något direkt krav på att redovisa om och hur bolaget uppfyllt samhällsåtagandet. 8 bolag anser att de har ett sådant krav. Av dem ska 4 bolag redovisa måluppfyllelsen i samband med årsredovisningen och 4 bolag i något annat dokument.

Det bör erinras om att de allmänna riktlinjer som regeringen gav ut i mars 2002 om den ekonomiska externa rapporteringen anger att alla bolag, även de som har särskilda samhällsuppdrag, bör redovisa hur de uppfyllts i sin årsredovisning.

¹² Fördelningen på de två svarsalternativen mycket svårt resp. svårt framgår inte av den förra enkäten.

8.1 Regeringen utvecklar den årliga redogörelsen för statliga företag

Regeringens årliga redogörelse för de statliga företagen som presenterades i maj 2002 utgör regeringens samlade information till riksdagen om förvaltningen av de statliga företagen och hur företagen utvecklats under året. Det är Näringsdepartementet som står för den skriftliga produkten, men samtliga departement tar fram uppgifterna för "sina egna" bolag.

Den årliga redogörelsen har i sin nuvarande form getts ut sedan augusti 1999. Från och med år 2000 ger regeringen också ut kvartalsrapporter. En "populärversion" av den årliga redogörelsen ges ut sedan augusti 1999. Den riktar sig till allmänheten, medier, fackföreningar, med flera intressegrupper och har en upplaga på cirka 16 000 exemplar.

Näringsdepartementet har bestämt vilka uppgifter/rubriker som ska ingå i den årliga redogörelsen, och övriga departement och bolagsansvariga får därefter ett brev med begäran att ta fram behövliga uppgifter. Någon ytterligare formell kommunikation, utöver sedvanlig gemensam beredning av vissa ärenden, sker inte mellan departementen i det arbetet.

Regeringen har under senare år arbetat med att utveckla informationen i den årliga redogörelsen och göra den mer överskådlig och lättillgänglig för användarna, dvs. i första hand riksdagen. I dokumentet redogörs för den ekonomiska utvecklingen i företagen och regeringens ägarpolicy. I redogörelsen finns också en översikt av företagets arbete inom andra områden som t.ex. bolagets miljö- och jämställdhetsarbete.

Riksdagens revisorer fann i sin förra granskning av statens ägarroll att den årliga skriftliga redogörelsen till riksdagen för de statliga bolagen gav möjlighet till insyn och kontroll. Revisorerna konstaterade samtidigt att bolagets mål och riktlinjer inte fanns med i redogörelsen. Inte heller fanns det någon bedömning från regeringens sida av om de uppställda målen nåtts.

Flera förbättringar i förhållande till föregående år

Möjligheten att följa upp de statliga bolagens verksamheter har genom den årliga redogörelsen och de skärpta kraven på extern ekonomisk rapportering förbättrats. Genom kravet på kvartalsrapporter från bolagen erhålls också en bättre insyn i bolagen samtidigt som det ger Regeringskansliet större möjlighet att fortlöpande följa upp verksamheten.

Även den senaste redogörelsen för de statliga företagen, (skr.2001/02:120), innehåller några nyheter i förhållande till föregående år. Regeringen pekar bl.a. på den grundläggande förändringen att det för varje företag nu redovisas en mer fullständig resultat- och balansräkning. Syftet är att göra redovisningen tydligare.

Som tidigare nämnts har företagen delats upp i två huvudgrupper nämligen: företag som verkar under marknadsmässiga villkor och krav, och företag som har särskilda ägarintressen. Genom denna uppdelning ges enligt regeringen en mer rättvisande bild samtidigt som analysen av hela företagss-

fären underlättas. Regeringen anger samtidigt i redogörelsen att gränsdragningen mellan de båda grupperna inte alltid är självklar.

En jämförelse med redovisningen 1997 visar att det skett stora förbättringar i dokumentet särskilt när det gäller den ekonomiska redovisningen.

Redovisningen av de olika bolagens verksamhet följer nu i huvudsak samma struktur vilket underlättar överblicken och ger möjlighet till vissa jämförelser. Det går att se en tydlig ambition att göra rubrikerna under bolagen enhetliga.

För det stora flertalet bolag används samma rubriker dvs. *Syfte, Affärsidé, Strategi, Marknad/omvärldsanalys, Viktiga händelser, Miljöarbete, Mångfald och Jämställdhet, Prognos* för det kommande året, *Utvärdering m.m.*

Företagens mål och riktlinjer anges nu för bolagen oftast under rubrikerna *Syfte* eller *Strategi*. För samtliga bolag återfinns också en resultat- och balansräkning. Under rubrikerna *Utvärdering, Viktiga händelser* och i förekommande fall *Utdelningspolicy* ges en översiktlig beskrivning av resultatet av verksamheten.

Oklarheter som kvarstår

Även om den årliga redogörelsen utvecklats kvarstår brister i redovisningen. Detta är också något som Regeringskansliet inte döljer utan framhåller noga att produkten är under utveckling och att man kontinuerligt arbetar för att göra den mer innehållsrik, men också lättillgängligare för mottagarna. Det går också att hitta flera bra exempel på kortfattade utvärderingar av verksamheten t.ex. Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut och Lernias redovisningar.

Redan i rubriksättningen går det att se olikheter i redovisningen. Ibland anges *Ägardirektiv* för att ange syftet och målen med verksamheten i stället för som för huvuddelen av bolagen, *Syftet* eller *Affärsidén*. En förklaring till detta är naturligtvis att det inte för alla bolag beslutats ägardirektiv. En annan förklaring är att departementen/de bolagsansvariga har olika uppfattningar om vilka rubriker som bör förekomma i dokumentet. Det är t.ex. endast under Finansdepartementets bolag som det övergripande syftet med verksamheten redovisas under rubriken ägardirektiv. Det gäller däremot inte för samtliga bolag under Finansdepartementet.

Likaså skiljer sig redovisningen åt ifråga om omfattning och kvalitet. Den *Utvärdering* som redovisas för en del bolag är i vissa fall mycket kortfattad. Ibland anges endast att målen uppfyllts eller att verksamheten bedrivits enligt fastställd inriktning. I dessa fall går det ibland inte att finna vilka mål som gäller för verksamheten. Redovisning av måluppfyllelse saknas därtill ännu för de flesta bolagen.

För några bolag är utvärderingen mer en beskrivning av någon speciell verksamhet som initierats under året.

Regeringen anger i den årliga redogörelsen för de statliga bolagen att den ställer krav på en utdelningspolicy och utdelning på samtliga bolag med marknadsmässiga krav. För bolag med särskilda samhällsintressen är förhållandena enligt regeringen varierande. En del har utdelningskrav på sig, som Svenska Spel, medan andra inte har det.

Kraven på att alla bolag med marknadsmässiga krav ska ha utdelningskrav och utdelningspolicy framgår däremot inte klart av den årliga redogörelsen. För Näringsdepartementets bolag med marknadsmässiga krav redovisas utdelningspolicy under en sådan rubrik för samtliga utom två bolag, AsiDomän och SweRoad. För Finansdepartementets bolag med marknadsmässiga krav anges utdelningspolicy för Vasakronan och OM AB. Övriga bolags eventuella utdelning går däremot att hitta under andra rubriker i redovisningen.

Av övriga departement redovisar Social-, Kultur-, Justitie- och Utrikesdepartementens bolag eventuell utdelning under den rubriken men inte Swedesurvey AB under Miljödepartementet.

Ägaransvaret för bolagen har varit fördelat mellan flera olika departement. Sedan den 1 januari 2003 har Näringsdepartementet fått ansvaret för huvuddelen av de statliga bolagen.

Det utvecklingsarbete som pågått inom Regeringskansliet har enligt uppgift syftat till att utveckla ett för departementen gemensamt synsätt på styrningen av bolagen. Som ett led i det arbetet togs en ägarhandbok fram 1997. Boken skulle också vara till hjälp för de enskilda tjänstemän som i något avseende var involverade i ägarförvaltningen.

I arbetet med att ta fram ägarhandboken deltog flera departement. Boken ledde också enligt uppgift till att samarbetet avseende ägarfrågorna intensifierades inom Regeringskansliet. Den innebar vidare större förutsättningar att nå fram till ett för departementen gemensamt synsätt på ägarfrågorna. Ägarhandboken används inte i dag.

Revisorerna föreslog i sin förra granskning att regeringen borde pröva frågan om hur ägaransvaret skall utövas inom Regeringskansliet. Oavsett vilken organisatorisk lösning som valdes ansåg revisorerna det viktigt att se till att såväl behövlig kompetens rörande bolagsfrågor som sektorpolitiskt kunnande skulle tillgodos. De problem revisorerna uppmärksammade gällde särskilt resurs- och kompetensbehovet hos de departement som har ägaransvaret för relativt få men från styrningssynpunkt komplicerade bolag.

9.1 Näringsdepartementets ägaransvar för bolagen utökas

Statsministern förordnade den 21 oktober 2002 enligt 7 kap. 5 § regeringsformen att statsrådet Leif Pagrotsky i respektive departementschefs ställe ska "föredra förvaltningsärenden som gäller statens företagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar". Statsministern förordnade också statsrådet Leif Pagrotsky att "i chefen för Finansdepartementets ställe föredra ärenden som gäller statens ägande, inklusive förvaltning och avyttring av akter och andelar i sådana dryckestillverkande, fastighetsförvaltande och finansiella företag samt spelföretag, med undantag av Svenska Spel, som helt eller delvis ägs av staten. Den 7 november förordnade statsministern även att Teracom AB ska tillhöra statsrådet Pagrotsky's ansvarsområde.

Från och med den 1 januari 2003 har de bolag som tidigare tillhörde Finansdepartementet överförts till Näringsdepartementet. Detsamma gäller Teracom AB från Kulturdepartementet.

Tjänstemän som tillhörde Finansdepartementets bolagsenhet har nu omplacerats till enheten för statligt ägande i Näringsdepartementet.

I de bolag som fortfarande hör till andra departement är Leif Pagrotsky föredragande i sådana ärenden som ställer krav på enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. Det innebär att det fortfarande är departementen som svarar för själva beredningen av ärenden t.ex. att ta fram förslag till styrelsenomineringar men att Leif Pagrotsky i stället för respektive departementschef blir föredragande inför regeringen.

Följande redovisning av Regeringskansliets bolagsförvaltning gäller den organisation som gällt fram till årsskiftet 2002/2003.

Näringsdepartementet förvaltade merparten av de statliga bolagen, totalt 28 bolag samt 2 avvecklingsbolag. Tillsammans svarade dessa bolag för cirka 90 % av antalet anställda och cirka 70 % av omsättningen i bolag med statligt ägande. Något fler av bolagen verkar med marknadsmässiga krav (16) än bolag med särskilda samhällsintressen.

Finansdepartementet förvaltade statens ägande i 15 bolag och 1 avvecklingsbolag, företrädesvis verksamma inom den finansiella sektorn, fastighets- och spelbranschen. Dessa bolag svarade för 2 % av antalet anställda och cirka 11 % av omsättningen i bolagen med statligt ägande.

Härutöver förvaltade Socialdepartementet, Kulturdepartementet, Miljödepartementet, Jordbruksdepartementet Utrikesdepartementet samt Utbildningsdepartementet ägandet i 13 bolag vilka svarar för 8 % av det totala antalet anställda och 18 % av den totala omsättningen.

Varje departement har haft det övergripande ansvaret för den löpande förvaltningen och utvärderingen av respektive bolags verksamhet.

När revisorerna genomförde sin tidigare granskning föreslogs att Regeringskansliet skulle begränsa antalet departement som företrädde staten som ägare av bolag. Alternativt kunde den allmänna bolagskompetensen koncentreras till ett departement som har insyn i samtliga bolag. Ägaransvaret kunde då ligga kvar hos fackdepartementen.

Vid det tillfället hade tio departement en sådan uppgift, dvs. 2 departement fler än i dag. Som framgått ovan har det nu skett en överflyttning av flera bolag till Näringsdepartementet.

Personalresurserna

Särskild kompetens och resurser för förvaltningen av bolagen finns idag inom ägarenheten på Näringsdepartementet. Finansdepartementet har till årsskiftet haft en bolagsenhet med i princip motsvarande kompetens. Ett syfte med dessa enheter har varit att de ska verka för en mer enhetlig ägarpolitik inom Regeringskansliet bl.a. med att utveckla riktlinjer och mål för bolagen och deras verksamhet.

Näringsdepartementets enhet för statligt ägande bildades hösten 1998 efter sammanslagningen av Arbetsmarknadsdepartementet, Närings- och Handelsdepartementet samt Kommunikationsdepartementet. Enheten bestod före sammanslagningen med Finansdepartementet av 12 personer varav 6 bolagsförvaltare, 3 analytiker som också arbetar med ägarstyrningsfrågor samt 2 assistenter.

Finansdepartementets bolags- och fastighetsenhet bestod av 10 personer som arbetar med bolagsfrågor, varav 4 bolagsförvaltare, 1 analytiker, 2 myndighets- och spelhandläggare, 2 assistenter samt 1 chef.

Ägarenheternas uppdrag har varit att aktivt bevaka och sköta statens tillgångar så att värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och – i de fall det är aktuellt – att de särskilda samhällsintressena uppfylls.

Inom övriga departement handlägger totalt 14 personer bolagsfrågor. Dessa departement är Socialdepartementet, Jordbruksdepartementet, Kulturdepartementet, Miljödepartementet, Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet.

Av dessa departement är det endast Socialdepartementet som har två särskilda bolagssamordnare vid sidan av handläggaren. Dessa har vid sidan av den bolagsansvarige olika uppgifter t.ex. att bereda frågan om nya ledamöter, deltaga i förberedelser inför bolagsstämman samt följa revisorernas arbete i bolaget. Socialdepartementet har ansvaret för två bolag.

Av de övriga departementen har Miljödepartementet och Kulturdepartementet ansvaret för tre bolag, Utrikesdepartementet två bolag samt Justitie- och Utbildningsdepartementen vardera ett bolag.

Inget av dessa departement använder sig av bolagssamordnare eller någon annan bestämd kompetens vid sidan av den bolagsansvarige.

9.3 Begränsad tid för styrning?

Fortfarande är ägaransvaret för bolagen således fördelat på flera departement och flera olika bolagshandläggare. Inget departement har full insyn i samtliga statliga bolag. Finans- och Näringsdepartementens resurser på ägarenheterna tycks inte ha utnyttjats i någon större utsträckning av bolagsansvariga från de övriga departementen. Enskilda kontakter tas, främst i samband med framtagandet av den årliga redogörelsen för bolagen.

I den tidigare granskningen framhöll departementstjänstemän från Regeringskansliet att för lite tid kunde avsättas för arbetet med att formulera konkreta mål för bolagen, både vad gäller de ekonomiska kraven och de sektorpolitiska uppdragen.

Tillräcklig tid avsattes inte för bl.a. frågor om målformuleringar och uppföljningen av dessa mål. Särskilt stora syntes dessa problem vara i de departement som utövade ägandet av relativt få bolag.

Av intervjuerna i granskningen framkommer att problemen inte bedöms vara lika stora idag även om tiden fortfarande uppges vara begränsad för ägarstyrningsfrågorna inom vissa departement. Samtidigt med det specifika arbetet med målformuleringar och liknande styrfrågor har den bolagsansvarige ofta ansvar även för andra frågor inom departementet.

Det finns flera departementstjänstemän som är relativt nya i sin roll och som inte har någon tidigare erfarenhet från liknande arbetsuppgifter. Några av dem framhåller att det av den anledningen kan vara en fördel om den bolagsansvarige också har kunskap inom det sakområde till vilket bolaget hör. Genom sin kunskap inom området blir det lättare att sätta sig in i verksamheten och kunna kommunicera med bolaget på en mer jämlik nivå.

Det finns inte heller samma utarbetade arbetsrutiner för bolagsstyrningen som för myndighetsstyrningen vilket ställer större krav på initiativ från den bolagsansvarige för att få till stånd en dialog med bolagen.

Flera bolagsansvariga anser att det borde anordnas någon relevant utbildning inom området. De har skiftande akademisk bakgrund och ekonomisk utbildning/examen saknas hos flera av dem. Det är också främst ekonomisk

utbildning som efterfrågas då det är nödvändigt för att kunna läsa och förstå bolagens ekonomiska rapportering.

I de departement där en sådan kompetens saknas inom enheten finns, som nämnts ovan, en möjlighet att få hjälp från andra enheter eller ett annat departement.

Regeringskansliet har inte under de senaste åren erbjudit de bolagsansvariga någon centralt anordnad utbildning. Det planerar man nu att göra under våren 2003.

Samtliga bolagsansvariga inom Regeringskansliet erbjuds en internutbildning omfattande fem tvådagarsutbildningar. Enligt uppgift kommer bl.a. regeringens ägarpolicy att diskuteras i syfte att komma fram till ett enhetligt sätt att arbeta med bolagsfrågorna. Det är också tänkt att arbetet ska resultera i någon form av handbok.

Ambitiös handlingsplan framtagen inom Näringsdepartementets ägarenhet

Näringsdepartementet har underhand delgivit revisorerna en, inom ägarenheten för statligt ägande, intern handlingsplan för hösten 2002. Planen omfattar flera av de områden som revisorerna behandlar i den här granskningen. Det gäller t.ex. att verifiera att de finansiella målen och utdelningspolicyn för bolagen är uppdaterade, styrelserna utvärderas och att göra en översyn av samtliga Regeringskansliets riktlinjer för bolagen och revisorernas roll.

Arbetet pågår inom några av områdena men inte alla projekt har kommit i gång.

En fullständig "ägarpärm" ska tas fram där riksdagsmandat, ägarpolicy, förvaltningsmodell, riktlinjer, principer, processer, checklistor etc. finns tydligt dokumenterade. Avsikten är att den hela tiden ska uppdateras och finnas att tillgå för bolagsansvariga och andra intressenter.

9.4 Informella kontakter mellan departement och företagsledning

Löpande kontakter mellan ägare och företagsledning som komplement till den formella styrningen har ansetts viktiga och framhållits av bl.a. konstitutionsutskottet redan 1982¹³. Informella kontakter ger möjlighet till att nyansera styrningen på ett annat sätt än i de formella styrdokumenterna. I revisorerernas förra granskning framhöll flera intervjuade att informella kontakter är helt nödvändiga som underlag för kommande förändringar av den mer formella styrningen av bolaget. I de fall företrädare för departementen ingår i styrelsen sker ofta kontakterna den vägen. När det inte finns någon ägarföreträdare i styrelsen krävs särskilda initiativ från parterna för att få till stånd sådana kontakter. Det ankommer främst på styrelseordföranden, vd:n och de bolagsansvariga vid Regeringskansliet att se till att behövliga kontakter tas.

¹³ Bet. KU 1982/83:30

Av revisorernas enkät framgår att det för en tredjedel av bolagen tas informella kontakter med ägaren minst en gång per månad.

2002/03:RR16
Bilaga 1

Tabell 8 Informella kontakter med bolagsledningen

Hur ofta förekommer informella kontakter mellan staten som ägare och företagets ledning?

	1997	2002
Minst en gång per månad	28 (47 %)	33 (66 %)
Några gånger per år	24 (41 %)	14 (28 %)
Någon gång per år	7 (12 %)	3 (6 %)

Källa: Riksdagens revisorers enkäter 1997 resp. 2001

Någon skillnad i det avseendet går inte att finna mellan bolag med marknadsmässiga krav eller bolag med särskilda samhällsintressen.

Finans- och Näringsdepartementen har i något högre utsträckning än övriga departement månatliga kontakter med "sina" bolag. Närmare 80 % av "Finansdepartementets bolag" och 72 % av Näringsdepartementets gav det svaret mot knappt 40 % av övriga departements bolag.

Cirka hälften av bolagen under övriga departement svarar att de har informella kontakter några gånger per år.

I de fall departementsföreträdare var representerade i styrelsen står dessa också i stor utsträckning för de informella kontakterna.

Tabell 9 Informella kontakter genom ägarföreträdaren i styrelsen

Om en departementsföreträdare är styrelseledamot, i vilken grad anser ni att de informella kontakterna också sker via denne?

	Antal bolag
I hög grad	22
I viss grad	11
Inte alls	5
Dep.företrädare saknas	11

Inte heller i den här frågan skilde det sig åt mellan bolag med marknadsmässiga krav och bolag med samhällsintressen. Däremot är det intressant att notera att Näringsdepartementets bolag i högre grad ansåg att de hade sådana informella kontakter med departementsföreträdaren än Finansdepartementets och övriga departements bolag. Förklaringen till denna skillnad är främst att det finns två olika synsätt inom Regeringskansliet på departementsföreträdarens roll och uppgift i styrelsen. Det tycks däremot t.ex. inte finnas något

samband mellan antal informella kontakter och vilken befattning departementsföreträdaren har.

Departementets representant i styrelsen bör enligt flera bolagsföreträdare ha som primär uppgift att kunna ge bolaget information om den politiska utvecklingen inom verksamhetsområdet och vara en ”kontaktlänk” mellan staten som ägare och bolaget. Mer sällan anser man att departementsföreträdaren tillför någon direkt sakkompetens till bolaget.

Flera bolagsföreträdare ställer sig också tveksamma till att det i vissa bolagsstyrelser sitter flera ägarföreträdare. Man ser en risk att ägarintressena blir överbetonade vid målkonflikter.

De informella kontakterna har enligt bolagsenkäten främst karaktären av ett informationsutbyte, men med ett visst inslag av ägarstyrning.

2002/03:RR16
Bilaga 1

10.1 Styrelsen som verktyg i ägarstyrningen

Styrelsen ska enligt aktiebolagslagen svara för bolagets organisation och den övergripande förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsen ska i skriftliga instruktioner ange arbetsfördelningen mellan å ena sidan styrelsen och å andra sidan den verkställande direktören och de andra organ som styrelsen inrättar. För den löpande förvaltningen svarar den verkställande direktören enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Styrelsens ordförande har särskild uppgift att leda och bevaka att styrelsen fullgör sina ålagda uppgifter.

Styrelseledamöter i bolaget väljs genom beslut på bolagsstämma om inte bolagsordningen innehåller bestämmelser om att en eller flera ledamöter ska utses på annat sätt. Av de statliga bolagen är det två bolag, Terracom och Svenska Miljöstyrningsrådet AB, i vilka det inte är stämman utan regeringen som utser styrelsen. I ytterligare tre bolag framgår av bolagsordningen att det är regeringen som utser ordföranden i styrelsen.

Styrelsen ansvarar solidariskt och kollektivt för bolagets organisation och förvaltning. Varje styrelseledamot har ett faktiskt och ekonomiskt ansvar gentemot bolaget och dess övriga intressenter.

Även om valet av nya styrelseledamöter i formell mening inte är ett styrinstrument för ägaren så har styrelsens sammansättning naturligtvis betydelse för bolagets utveckling och dess möjligheter att uppnå de mål och de resultat som ägaren förväntar sig av bolaget. En allsidigt och kompetent sammansatt styrelse har större förutsättningar att uppfylla de mål som ägaren ställer för bolaget.

Ägaren kan i de fall man inte är nöjd med någon styrelseledamot eller om verksamheten behöver ny kompetens verka för att bolagsstämman utser nya styrelseledamöter. Enligt regeringen ska varje nominering utgå från kompetensbehovet i respektive bolags styrelse.

Under perioden 1999–2001 har 194 nya ledamöter utsetts i styrelserna.

Ägarpolicy och styrelsesammansättningen

I revisorernas förra granskning av staten som bolagsägare framkom två problem som rörde styrelserna. Det ena problemet hängde samman med frågan om vem en styrelseledamot i en statlig bolagsstyrelse egentligen representerar, medan den andra gällde förfarandet vid utnämningar av nya styrelseledamöter. Revisorerne ansåg det viktigt att se till att nya ledamöter informerades tydligt om sin roll i bolaget. Revisorerne ansåg också att valet och nomineringen av nya ledamöter var ett viktigt led i ägarstyrningen.

I regeringens ägarpolicy betonas vikten av effektiva styrelser. I de två senaste redogörelserna för bolagen ingår numera ett avsnitt om styrelsens roll och sammansättning. Här tar regeringen därtill kortfattat upp fördelen med nomineringskommittéer i delägda bolag. En nomineringskommitté är ett organ som bl.a. bereder förslag till nya styrelseledamöter inför bolagsstämman.

Styrelseledamöter utses vid bolagsstämma. I 2001 års redogörelse för företag med statligt ägande anger regeringen riktlinjer för hur nomineringen och tillsättningen av ledamöter och ledning bör gå till i bolagen. För de statliga bolagen bör tillsättningen föregås av en löpande dialog mellan ansvarigt departement, styrelseordförande, andra ledamöter, företagsledning och eventuellt andra delägare.

Regeringen anser vidare att styrelsenomineringar i de börsnoterade bolag där staten är delägare bör ske i samråd med övriga huvudägare, företrädesvis genom en nomineringskommitté. De förslag som då kommer fram bör publiceras i god tid före bolagsstämman, och kommitténs ledamöter ska vara närvarande på stämman för att kunna motivera valet av de föreslagna personerna. I de noterade bolagen där staten har stor ägarandel bör minst en ledamot av nomineringskommittén representera staten.

Av börsbolagen anger Telia, OM AB samt SAS att de använder sig av nomineringskommitté men däremot inte Sveaskog och Nordea.

Styrelsetillsättningen bör utgå från bolagets kompetensbehov

Av intervjuerna med Regeringskansliet framgår att formerna för styrelsenomineringar skiljer sig åt mellan departementen. Det finns inte någon enhetlig policy i det avseendet. Det tycks dock alltid vara den politiska ledningen som slutligt avgör vilka ledamöter som ska ingå i styrelsen. Tjänstemännen i departementen har olika inflytande på processen. Ett vanligt tillvägagångssätt är att tjänstemännen tar fram ett antal lämpliga namn som sedan den politiska ledningen får ta ställning till.

I anslutning till denna presentation arbetar några departement även med att ta fram en s.k. kompetensprofil för bolaget i fråga. En självklar utgångspunkt anser samtliga vara att styrelsernas representation är sådan att bolaget tillförs kompetens och erfarenhet inom den sektor som bolaget verkar. Som framgått av regeringens ägarpolicy ska varje nominering utgå från kompetensbehovet i det aktuella bolaget. Hur nomineringen och tillsättningen av nya ledamöter går till är därför en viktig fråga i ägarstyrningen.

Endast ordinarie ledamöter i styrelserna

I bolagsstyrelserna sitter nu oftast endast ordinarie styrelseledamöter. Detta har också varit en ordning som regeringen verkat för de senaste åren. Syftet med att styrelserna endast bör ha ordinarie ledamöter är att de alla bör ha samma ansvar och engagemang i företagets utveckling. En genomgång visar att åtta bolag fortfarande använder sig av suppleanter i styrelserna. Av dessa ansvarar Näringsdepartementet för fyra stycken, Utrikesdepartementet för två samt Social- och Miljödepartementen för ett vardera.

Det råder bland bolagsföreträdare delade meningar om styrelseledamöternas roll och delaktighet i processen när nya kompetenser ska tillföras styrelsen. Några anser att det i stort sett fungerat väl med samråd etc. inför valet av

Kvinnorepresentationen i bolagsledningen

Könsfördelningen i styrelserna visar på en positiv utveckling i de statliga bolagen. Idag är 37 % (2001) av ledamöterna i de onoterade bolagen kvinnor. Under år 2000 var andelen 30 % och 1999 var den 29 %. Målet är att till år 2003 nå upp till 40 % kvinnliga ledamöter i styrelserna för dessa bolag. Det målet har redan nåtts i några bolag bl.a. SOS Alarm AB, Akademiska Hus och Apoteksbolaget.

Däremot är andelen kvinnor på ledande befattningar i bolagen låg (25 procent). Endast åtta kvinnor är verkställande direktörer. Något angivet mål för kvinnorepresentationen i företagsledningen har däremot inte satts upp av regeringen.

Lönenivåerna för kvinnliga VD:ar tycks inte avvika från männens. Variationerna är stora i bolagen, och som kommer att framgå nedan i kapitel 13 om bolagsledningarnas löner, är lönenivån vanligtvis kopplad till bolagets storlek och marknadssituation.

10.2 Regeringskansliet ger förslag på hur styrelsearbetet bör bedrivas

När Regeringskansliet ska uttrycka sin viljeinriktning om hur bolagsstyrelserna bör bedriva sitt arbete använder man sig inte i första hand av den årliga redogörelsen. Den riktar sig inte till bolagen utan till riksdagen. I stället använder sig Närings- och Finansdepartementen av andra dokument som tillställts respektive bolag. Övriga departement har däremot inte skriftligen gått ut med några egna riktlinjer i det avseendet.

Näringsdepartementets PM om styrelsearbetet

Från och med den 1 januari 1999 ska samtliga styrelser i bolagen, såväl statliga som privata, fastställa en skriftlig arbetsordning för sitt arbete. Där ska bl.a. anges hur ofta styrelsen ska sammanträda, i vilken utsträckning suppleanterna ska delta i arbetet och i förekommande fall hur arbetet ska fördelas mellan ledamöterna¹⁴.

Näringsdepartementet upprättade i maj 2000 en promemoria med förslag på hur styrelsernas arbetsordning i statliga bolag bör se ut. Dokumentet är tänkt att användas som ett redskap och ett stöd för styrelsen i arbetet med att utveckla sin arbetsordning.

Ett övergripande mål med promemorian är att tillförsäkra enhetlighet och kvalitet i styrelsearbetet. Den ska också vara ett stöd för nya ledamöter genom att bidra till förståelse för både den enskilda ledamotens och styrelsens roll och ansvar i bolaget.

¹⁴ Aktiebolagslagen 8 kap. 5 §

Förslaget riktar sig i första hand till bolag som är helägda av staten. I bolag där staten är delägare bör, enligt promemorian riktlinjerna så långt möjligt tillämpas efter en dialog med övriga aktieägare.

Näringsdepartementet har skickat promemorian till de bolag som departementet självt förvaltar. Det är upp till bolagsstyrelsen och styrelsens ordförande i de olika bolagen att ta ställning till om förslaget ska användas i styrelsens arbete. I promemorian framhåller Näringsdepartementet avslutningsvis att förslaget inte är att se som ett ägardirektiv utan som en inspirationskälla för styrelsearbetet.

I revisorernas enkät ställdes frågan om bolagen hade tagit del av Näringsdepartementets förslag. 38 bolag, 75 % av bolagen, svarade att de hade gjort det. 12 bolag svarade nej och 1 bolag avstod från att svara.

Huvuddelen av Näringsdepartementets bolag har tagit del av promemorian

Bolag med särskilda samhällsintressen har i något större utsträckning svarat att de tagit del av promemorian jämfört med bolag med marknadsmässiga krav. I stort sett samtliga bolag under Näringsdepartementet har tagit del av promemorian (96 %). Av bolagen under Finansdepartementet och övriga departement har 54 % tagit del av den. Även hälften av de bolag som ligger under andra departement än Näringsdepartementet anger att de har fått del av promemorian. Förklaringen till dessa skillnader är att Näringsdepartementet endast skickat promemorian till de bolag som de själva förvaltar, inte övriga. Mot den bakgrunden är det intressant att hälften av övriga bolag säger sig ha tagit del av densamma.

Det som tas upp i promemorian är bl.a. några huvudpunkter som bör finnas med vid upprättandet av styrelsens arbetsordning. Förslaget omfattar t.ex. ansvarsfördelningen mellan styrelse och ägare samt styrelse och VD. Vidare ingår informationen till styrelsen och formerna kring styrelsesammanträdet. Promemorian tar också upp värdet av en intern utvärdering av styrelsen och dess ledamöter samt VD. En blankett för en sådan utvärdering har bilagts promemorian.

Granskningen visar att endast 10 bolag eller 20 % av bolagen använder sig av Näringsdepartementets formulär för utvärdering av styrelsen. Det är något fler av bolagen med marknadskrav än bolag med samhällsintressen som använder sig av formuläret.

Även värdet av styrelsekommittéer framhålls och uppgifter för en ersättningskommitté och en revisionskommitté beskrivs kortfattat. Promemorian ger också förslag på frågor som kräver ett styrelsebeslut och som inte faller inom den löpande förvaltningen.

Användandet av ersättningskommittéer och revisionskommittéer bland bolagen är begränsad. Endast sju bolag använde sig av en revisionskommitté för att öka genomlysningen av verksamheten.¹⁵ Fler bolag, 19 stycken, sva-

¹⁵ Jfr. avsnitt 11

Näringsdepartementet anordnar årligt styrelseseminarium och ger ut nyhetsbrev

Näringsdepartementets enhet för statligt ägande arrangerar årligen ett seminarium för styrelseledamöter och VD/GD i företag med statligt ägande. I första hand gäller det företag under Näringsdepartementet, men man erbjuder även övriga departement att inbjuda "deras" styrelseledamöter och VD/GD.

Syftet med seminariet är främst att inspirera deltagarna med intressanta föreläsningar och uppmuntra till erfarenhetsutbyte under mindre formella former. 2002 års seminarium fokuserar på den osäkra omvärlden och vilka krav denna ställer på styrelsernas arbete. Enligt uppgift är seminariet vanligen välbesökt, och flera företrädare från andra departements bolag deltar också.

Näringsdepartementets ägarenhet producerar och distribuerar ett nyhetsbrev till "sina" styrelseledamöter och VD/GD. Nyhetsbrevet ska inspirera, motivera och informera läsaren i vissa viktiga frågeställningar inom corporate governance eller andra aktuella och angelägna områden, t.ex. genomlysning, etik, redovisning och e-mognad.

Finansdepartementets syn på styrelsearbetet

Finansdepartementet ger inte ut riktlinjer för hur styrelsernas arbetsordning bör se ut. Det bör enligt departementet ankomma på bolaget att bestämma sina arbetsformer. I stället ger departementet nu ut en mer allmän beskrivning av departementets inställning till styrelsearbetet i de ägardirektiv som ges till bolagen.

Departementet betonar där vikten av en professionell styrelse och ordförande. Styrelsen ska besitta den kunskaps- och erfarenhetsmässiga kompetens som erfordras för bolagets uppgift, ägarstruktur, utveckling, marknadssituation m.m. Enligt departementet kan det vara klokt att kombinera olika kompetenser, t.ex. teknik-, finans- och marknadskunniga ledamöter. Styrelserna bör bestå av personer av olika ålder, kön, yrken, utbildning etc.

Den typen av rekommendationer återfinns inte i Näringsdepartementets ovan omnämnda promemoria ovan. I den årliga redogörelsen för de statliga bolagen nämns däremot vilka kompetenskrav som bör ställas på ledamöterna och bolagsledningen samt hur styrelsesammansättningen bör se ut.

Finansdepartementet framhåller också styrelsekommittéer som medel att fördjupa styrelsearbetet samt förordar en utvärdering av styrelsearbetet. Styrelsens arbetssätt samt dess samlade kompetens och bidrag bör utvärderas liksom VD.

Någon utvärdering på individnivå som Näringsdepartementet föreslagit ingår däremot inte i det material som Finansdepartementet bifogar ägardirektiven.

Finansdepartementet översänder däremot en blankett som bolaget kan använda för att styrelseledamöterna ska ge sin syn på relationen till ägaren. Finansdepartementet tar sedan löpande under året kontakt med styrelseordfö-

10.3 Flera departementstjänstemän och riksdagsledamöter i styrelserna

En undersökning som Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, genomförde 1997¹⁶ visade att hälften av ledamöterna i styrelserna för de statliga bolagen bestod av riksdagsledamöter (10 %) och andra politiker samt politiska tjänstemän (40 %). Resterande ledamöter utgjordes till stor del av verkställande direktörer i andra statliga bolag. ESO pekade bl.a. på risken att lojaliteten och beroenden mellan direktörerna kunde bli så starka att ägarintressena inte tillvaratogs. Många av de verkställande direktörerna har tidigare haft politiska befattningar. Enligt ESO:s rapport leder inte en sådan rekryteringsbas till heterogena styrelser.

Någon uppföljning av styrelsernas sammansättning i de statliga bolagen har inte gjorts under senare år. Revisorerna har gått igenom samtliga årsredovisningar och konstaterar att tjänstemän från departementen, riksdagsledamöter och politiska tjänstemän fortfarande utgör en stor andel i bolagsstyrelserna. Det är också vanligt att verkställande direktörer från andra statliga bolag och företrädare från statliga verk har styrelseuppdrag. Det går också att konstatera att det i vissa bolag nu förekommer fler representanter från det privata näringslivet i styrelserna.

Ägarrepresentationen i styrelsen

En genomgång av styrelserna¹⁷ visar att cirka 40 tjänstemän från Regeringskansliet, både politiskt tillsatta och opolitiska, ingår i styrelserna. Av dessa har ett tiotal personer mer än ett styrelseuppdrag. En departementstjänsteman sitter med i sju styrelser, två i fyra samt tre tjänstemän i tre bolagsstyrelser.

Regeringskansliet har styrelserepresentation i 37 bolag dvs. i närmare 70 % av bolagen. I princip samma representation hade Regeringskansliet i styrelserna vid tidpunkten för den förra granskningen.

Finansdepartementet har representation i samtliga ”sina” bolag utom ett. Näringsdepartementet och övriga departement saknar företrädare i något fler bolag.

Det förekommer relativt ofta att Regeringskansliet har två företrädare med i styrelsen. Ibland rör det sig om personer från två olika departement. I några bolagsstyrelser finns representanter för den politiska ledningen och en eller högst två tjänstemän. Det senare gäller för SAMHALL, SJ, Kasernen, Vasallen, Swedefund AB och Posten.

Tolv bolag har statssekreterare i styrelsen. I Posten AB sitter för närvarande två statssekreterare i styrelsen, en från Finansdepartementet och en

¹⁶ Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag Ds 1998:64

¹⁷ Underlag – bolagens årsredovisningar 2001

från Näringsdepartementet. Näringsdepartementets statssekreterare är styrelseordförande. Härutöver ingår i styrelsen ett kansliråd från Näringsdepartementet och en riksdagsledamot.

En konflikt som bedömts kunna uppkomma i styrelser med departementsföreträdare är vilken person i styrelsen som ska svara för ägarkontakten. Normalt är detta en uppgift för styrelseordföranden. Utifrån den information som några styrelseordförande m.fl. gett i granskningen tycks däremot inte den konflikten vara särskilt svår att hantera.

Åsiktsskillnader om departementsföreträdarens roll

Vid kontakterna med företrädare från Regeringskansliet framkommer att synen på departementsföreträdarens roll i bolagsstyrelsen skiljer sig åt mellan departementen.

Finansdepartementet gör klar åtskillnad mellan den person som sitter med i styrelsen och det sakområde inom vilket han eller hon verkar. Den som inom departementet arbetar med bolagets frågor ska inte sitta med i styrelsen.

Inom Näringsdepartementet är det däremot mer en regel att departementsföreträdaren i styrelsen också ansvarar för mål och målfuppföljning av bolaget.

Näringsdepartementet beskriver i en promemoria från augusti 2002 departementsföreträdarens roll i styrelsen. Genom en löpande dialog med den politiska ledningen kan företrädaren i styrelsen förmedla ägarens syn i vissa viktiga frågor. Via styrelsearbetet kan förvaltaren även ge nödvändig input till arbetet i departementets bolagsgrupp. Enligt promemorian är styrelserpresentationen en förutsättning för att minimera risken för såväl politiska som affärsmässiga överraskningar.

Övriga departements syn på företrädarens roll i styrelsen varierar men flertalet bolagsansvariga har också sina huvudsakliga arbetsuppgifter inom verksamhetsområdet.

Departementsföreträdaren i styrelsen har ofta uppgiften att förmedla ägarens inställning i aktuella frågor. Av revisoreernas enkät framgår att flertalet bolag anser att en stor del av de informella kontakterna mellan ägaren och bolaget sker genom departementsföreträdaren.

Bolagens uppfattning om vilken roll de informella kontakterna med departementsföreträdaren i bolagsstyrelsen hade var att det var ett informationsutbyte utan inslag av ägarstyrning. Hela 59 % av bolagen svarade detta i enkäten. Därutöver ansåg 43 % att det huvudsakligen var ett informationsutbyte men med visst inslag av ägarstyrning. Utfallet bekräftas vid de intervjuer som genomförts i granskningen.

Riksdagsledamöternas roll i styrelsen

Även förhållandet att det sitter riksdagsledamöter i styrelserna har debatterats. Styrelsen ska inte vara politiskt tillsatt, och politiska hänsyn ska inte styra bolagets verksamhet.

En genomgång av styrelserna¹⁸ visar att riksdagsledamöter eller f.d. riksdagsledamöter är företrädare i 17 statliga bolag. I Systembolaget, Vin & Sprit AB samt Svenska Spel återfinns två riksdagsledamöter.

Riksdagsledamöten har inte riktigt samma roll som en ägarrepresentant från Regeringskansliet i bolaget. Båda representerar visserligen ägaren staten men företrädaren från Regeringskansliet kommer från den myndighet som svarar för den direkta ägarförvaltningen. Det finns inga antagna riktlinjer eller beslut från ägaren när det gäller att utse riksdagsledamöter i bolagen. Intervjuerna med företrädare för Regeringskansliet ger inte heller svar på vilka överväganden som ligger till grund för riksdagsledamöter i bolagsstyrelserna.

När behövs en ökad ägarinsyn?

Riksdagsledamöter och även företrädare för Regeringskansliet ska enligt regeringens ägarpolicy utses på samma grunder som andra ledamöter dvs. de bör ha en kompetens och en erfarenhet som är värdefull för bolaget. Uppfattningen från såväl Regeringskansliet som riksdagsmännen är att de utses i bolag med en verksamhet som i något avseende kräver en ökad insyn från ägarens sida.

Med den utgångspunkten borde riksdagsledamöter vanligtvis sitta med i styrelser i bolag som har någon form av samhällsättagande eller är av samhällsintresse. Detta får t.ex. anses gälla för Systembolaget, Apoteket och Samhall. Riksdagsledamöter har dock även styrelseuppdrag i bolag som verkar i full konkurrens t.ex. Sveaskog, Vin & Sprit, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, Svenska Spel och SJ. Här torde det inte vara lika självklart med att både riksdagsledamöter och departementstjänstemän ingår i styrelserna.

I de bolagsstyrelser i vilka det i dag ingår en riksdagsledamot ingår alltid minst en representant från Regeringskansliet.

Formerna för val av riksdagsledamöter

Tillsättningen av riksdagsledamöter i bolagen tycks däremot inte föregås av någon mer omfattande dialog mellan bolaget och ägaren eller några närmare och djupare överväganden. I de bolag där det förekommer representanter från riksdagen tycks nya riksdagsledamöter utses mer eller mindre slentrianmässigt av den politiska ledningen i Regeringskansliet. Finns riksdagsledamöter redan representerade ersätts de med nya.

Socialdepartementet tillfrågar t.ex. riksdagsgrupperna om lämpliga kandidater när nya ledamöter aktualiseras i "sina" bolag. I ett brev till riksdagsgrupperna redogör departementet för den fördelning mellan partierna som varit tidigare och föreslår kommande fördelning. I departementets senaste förfrågan, 2002-03-18, framhåller departementet regeringens strävan efter en

¹⁸ Gäller år 2002

jämn könsfördelning och anger att det för varje post därför måste lämnas två namnförslag, en kvinna och en man.

När det gäller behovet av insyn från ägarens sida bör samtidigt framhållas att även revisorerna har en särskild roll i det avseendet. I flera bolag utses revisorer från Riksrevisionsverket. Revisorerna återkommer till den frågan nedan i avsnitt 12.

10.4 Får nya styrelseledamöter utbildning?

En stor del av styrelseledamöterna i bolagen har även andra styrelseuppdrag. Behovet av någon form av introduktion eller utbildning i allmän bolagskunskap kan för dem vara mindre än för ledamöter som inte har samma erfarenhet. Däremot torde samtliga ledamöter behöva erhålla kunskap om de mål som ägaren ställer för bolaget och vilka förväntningar ägaren ställer på verksamheten.

Revisorerna ställde i enkäten frågan vilken utbildning som bolaget gav till nya ledamöter. Det visade sig att nästan samtliga bolag gav information om bolaget och dess specifika mål och krav (94 %). Det var däremot färre som tillhandahöll utbildning i allmän bolagskunskap (35 %).

Närmare 40 % av bolagen uppgav samtidigt att de även ger annan information till de nya ledamöterna. Det avser ofta information av skiftande slag som avtal inom bolagets särskilda verksamhetsområde, hur man bör förhålla sig i kontakter med medier etc.

Några riktlinjer från ägaren om när och i vilken utsträckning nya ledamöter kan behöva utbildning ges inte utöver vad som anförts om styrelsens sammansättning och kompetens i den årliga redogörelsen samt Näringsdepartementets och Finansdepartementets ovannämnda PM respektive ägardirektiv. Enligt uppgift diskuterar man nu inom Näringsdepartementet att anordna någon form av återkommande utbildning av styrelseledamöter.

10.5 Styrelsearvodenas storlek varierar mellan bolagen

De departementsföreträdare och riksdagsledamöter som sitter med i styrelserna erhåller också arvoden på samma sätt som övriga styrelseledamöter. För departementstjänstemän som sitter med i flera styrelser kan det uppgå till relativt stora belopp.

Arvodenas storlek beslutas av ägaren på bolagsstämman. Några riktlinjer för hur arvoden bör beräknas finns däremot inte att tillgå vilket gör att det blir det departement som är ägarföreträdare som bestämmer nivån.

Från de uppgifter som bolagens ekonomiavdelningar lämnat går det att konstatera att arvodenas storlek varierar mellan bolagen. I Sweaskog AB t.ex. uppgår arvodet till 120 000 kr på årsbasis. Det gäller ledamöter utsedda på ordinarie bolagsstämma. I A-Banan AB är arvodet lägre och uppgår till två basbelopp dvs. 75 000 kr. Även suppleanter erhåller arvode i bolaget oavsett om de närvarar vid något styrelsesammanträde under året eller ej. Arvodet för suppleanter är ett halvt basbelopp dvs. 18 500 kr.

Några andra exempel på styrelsearvoden är 70 000 kr per år för ledamöter vid Svenska Spel AB, 55 000 kr vid Specialfastigheter AB, 60 000 kr vid

Vasakronan AB, 80 000 kr för ledamöter vid SJ samt 200 000 kr vid Telia-Sonera.

2002/03:RR16
Bilaga 1

Ledamotsarvodet för styrelseledamöter vid Svenska Spel på 70 000 kronor är beräknat på en arbetsinsats motsvarande åtta arbetsdagar och den inläsning som krävs inför sammanträdena. För ledamöter som sitter med i ersättningskommittén i bolaget utgår därtill ett extra arvode på 3 000 kronor per sammanträde.

Som framgått ovan skiljer sig departementsföreträdarens roll och uppgift i styrelsen ofta åt dels beroende på bolaget och dess verksamhet, dels vilket departement som denne tillhör. Varje styrelseledamot ikläder sig fullt juridiskt ansvar för den övergripande förvaltningen av bolaget och kan därmed under vissa förutsättningar också göras skadeståndsskyldig för bolagets beslut. I det avseendet har samtliga styrelseledamöter samma ansvar.

I aktiebolagslagens bestämmelser anges revisorernas uppgifter och ansvar i bolagen.¹⁹ Där framgår vidare vilken kompetens som krävs och formerna för hur revisorerna ska utses. Om inget annat sägs i bolagsordningen får även lekmannarevisorer utses i bolagen.

I varje aktiebolag måste minst en auktoriserad eller godkänd revisor utses.

Riksdagens revisorer konstaterade i sin förra granskning brister i Regeringskansliets uppföljningsarbete. Det gällde även användandet av bolagets revisorer vars kompetens man ansåg att ägaren borde använda sig av i större utsträckning. Riksdagens revisorer fann att det sällan förekom något utbyte med bolagsrevisorerna utöver det som normalt förekommer i samband med årsbokslut och den ordinarie bolagsstämman.

Revisorerna ansåg att regeringen borde få i uppdrag att utveckla och redovisa ett för Regeringskansliet gemensamt förhållningssätt samt rutiner för revisionen av de statliga bolagen. I första hand borde det gälla för bolag med samhällsåtaganden.

Med sin insyn i företagets förvaltning kan revisorerna vara ett stöd för styrelsen men också för ägaren i utvärderingen av hur bolaget följer riktlinjerna för verksamheten avseende t.ex. extern ekonomisk rapportering, samhällsåtaganden, anställningsvillkor m.m.

Initiativen från Regeringskansliet

Något gemensamt förhållningssätt eller rutiner för revisionen av de statliga bolagen finns inte utöver det avsnitt om revisorernas roll som tagits in i den årliga redogörelsen fr.o.m. år 2002. Där anges bl.a. att revisorerna ska granska styrelsens förvaltning av företaget på ett opartiskt och självständigt sätt.

Enligt redogörelsen utvärderar Regeringskansliet kontinuerligt de vid bolagsstämman valda revisorerna och deras medverkan i företagen. Det ges också en rekommendation att ägarna tillsammans med styrelsen bör träffa revisorerna åtminstone en gång per år för att diskutera redovisningen, förvaltningen och riskhanteringen i företagen. I den årliga redogörelsen förordas också att bolagen använder sig av revisionskommittéer.

I granskningen har framkommit att det i vissa bolag förekommer en dialog mellan ägaren och bolagsrevisorerna, men att den vanligtvis sker i samband med det obligatoriska årsbokslutet och den ordinarie bolagsstämman. Revisorer bedöms av Regeringskansliet ha en viktig roll i uppföljningen av bolagen, men några gemensamma rutiner för hur Regeringskansliet kan använda sig av dem för den egna uppföljningen av bolagen har inte tagits fram.

Det är främst i samband med upphandlingen av revisorer för en ny mandatperiod på fyra år som Regeringskansliet utvärderar revisorernas arbete. Några enhetliga former för hur den utvärderingen bör gå till finns inte utan

¹⁹ 10 kap. ABL

det är respektive ägarföreträdare dvs. departement som avgör hur det arbetet ska genomföras.

Riksrevisionsverket har under hösten 2002²⁰ inom avdelningen för årlig revision uppdaterat sina riktlinjer från 1996 som är till stöd för de revisorer inom verket som deltar i gemensam revision av aktiebolag och stiftelser. I riktlinjerna anges bl.a. att revisorerna ska bevaka att bolagen uppfyller de särskilda samhällseliga uppgifter som staten i någon form överenskommit med dem eller ålagt dem t.ex. i ägardirektiv, bolagsordningar, betänkanden och propositioner.

Näringsdepartementets ägarenhet har i en promemoria från september 2002 angett att det är lika självklart att ägaren för en löpande dialog med revisorerna som med styrelse och VD och att revisorernas arbete och funktion löpande utvärderas. Promemorian är framtagen för eget bruk. I den handlingsplan för hösten 2002 som presenterats i granskningen framgår att revisorernas roll är ett av flera exempel på frågor där nya ställningstaganden bör övervägas. Det arbetet har enligt uppgift ännu ej påbörjats.

Riksrevisionsverket medverkar i 21 statliga bolag

Statsmakterna har vid olika tillfällen framfört att Riksrevisionsverket ska få utse eller ges rätten att utse revisorer i statliga bolag och stiftelser. Riksrevisionsverket ges i sin instruktion²¹ sådan rätt i de fall detta framgår av bolagsordningen eller annat beslut. Det blir då ägaren staten som har att verka för att det tas in en sådan regel i bolagsordningen eller genom ett särskilt regeringsbeslut.

Regeringens uttalanden om lämpligheten att Riksrevisionsverket har s.k. medrevisorer i bolagen återfinns i några budgetpropositioner och kompletteringspropositioner från början av 1990-talet. På senare år framgår det av regeringens beslut 1998 om instruktion för Riksrevisionsverket.

I propositionerna framhålls bl.a. att det är angeläget att ta till vara den kompetens och kunskap som byggts upp inom verket bl.a. vad gäller ombildning av verksamhet som tidigare bedrivits i myndighetsform. Revisionen bör omfatta bolag och stiftelser där staten har ett bestämmande inflytande, där det finns ett samhällsättagande eller där det saknas en väl fungerande marknad och konkurrens.

Av Regeringskansliets tidigare använda ägarhandbok framgick att principerna för revision av statligt ägda företag skulle ses från perspektivet att staten, till skillnad från en vanlig "aktieägare" vars intresse främst är fokuserat på företagets avkastning, normalt även har att försäkra sig om att företag med offentliga åtaganden/särskilda mål också agerar i enlighet med medborgarnas intressen. I handboken förordades att Riksrevisionsverket skulle utse en revisor i vissa bolag. Det gällde bolag som har viktiga samhällsmål för sin verksamhet och som verkar under monopolbetingelser eller till övervägande del är anslagsfinansierade.

²⁰ RRV 2002-09-16

²¹ SFS 1998:418

Motsvarande rekommendation ges inte i några senare dokument formulerade av Regeringskansliet.

I dag har verket representation i 21 bolag varav 11 är bolag med s.k. samhällsintressen. Samtliga av dessa 11 bolag har i revisorernas enkät svarat att de har ett samhällsättagande att svara upp till. Riksrevisionsverket saknar således representation i 12 bolag från gruppen bolag med samhällsintressen, varav 5 bolag från dem som svarat att de har ålagt någon form av samhällsättagande.

Vilken roll har Riksrevisionsverkets revisorer i bolagen?

I granskningen har revisorer i bolagen fått beskriva formerna för samarbetet med styrelsen och ägaren.

I de flesta bolagen finns sedvanliga rutiner såtillvida att styrelsen och ibland även ägaren träffar revisorerna vid ett eller två tillfällen per år. Det är också den målsättning som staten anger i den årliga redogörelsen för kontakterna med revisorerna.

Flera revisorer och några företrädare från Regeringskansliet uppger i granskningen att Riksrevisionsverkets revisorer inte har fått den roll som det varit tänkt och som det har uttryckts av statsmakterna. Från Regeringskansliets sida uppfattar några bolagsansvariga att Riksrevisionsverkets revisorer i princip gör samma årliga revision som bolagsrevisorerna. De har samma uppgifter och ansvar enligt aktiebolagslagen och skriver också under revisionsberättelsen.

Riksdagens revisorer föreslog i den förra granskningen att regeringen på lämpligt sätt borde precisera vad som ska avses med bolagens samhällsuppgifter i ett revisionellt hänseende och vad som förväntas av Riksrevisionsverket i det avseendet. En sådan precisering har däremot inte gjorts.

I granskningen har även några exempel framkommit på hur ett väl fungerande samarbete mellan parterna kan se ut.

I Apoteksbolaget finns utöver en auktoriserad revisor från ett revisionsbolag även en utsedd revisor från Riksrevisionsverket samt en lekmannarevisor utsedd av Riksdagsstyrelsen. Revisorerna arbetar tillsammans men har internt inom gruppen fördelat uppgifterna. Minst två gånger per år träffar de styrelsen och lika många gånger ägaren. Ägaren genom Socialdepartementet representeras vanligtvis med en statssekreterare, bolagshandläggaren och någon/några från samordningskansliet. Vid dessa tillfällen tas en rad olika frågor upp, från inriktnings- och policyfrågor till rena företagsekonomiska frågor.

Lekmannarevisorer i bolagen

Lekmannarevisorns roll och ansvar framgår av aktiebolagens kapitel 11 om *Allmän och särskild granskning*. Det är bolagsstämman som utser lekmannarevisor om inte bolagsordningen innehåller bestämmelser om att denne ska utses på annat sätt. Flera lekmannarevisorer får utses i bolagen.

Lekmannarevisorns uppgift är att efter de anvisningar som angivits på bolagsstämma granska om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och ett

från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Lekmannarevisorn ska även granska om den interna kontrollen är tillräcklig. Tre veckor före den ordinarie bolagsstämman ska en granskningsrapport lämnas till bolagets styrelse.

I de statliga bolagen har riksdagsstyrelsen getts möjlighet att direkt utse lekmannarevisorer i Systembolaget och Vin & Sprit. Rättigheten grundar sig dels på aktiebolagslagens regler om allmän och särskild granskning, 11 kap. aktiebolagslagen och två utskottsbetänkanden från slutet av 1980²². I samband med revisorernas förra granskning hade Riksdagsstyrelsen även utsett lekmannarevisorer i Apoteksbolaget.

I dag finns lekmannarevisorer bara i Systembolaget och Apoteksbolaget, inte i Vin & Sprit.

Mot bakgrund av att systemet inte tillämpades med någon synbarlig konsekvens fann revisorerna i sin förra granskning skäl att efterlysa en prövning av ändamålsenligheten med systemet. Någon sådan prövning har ännu inte kommit till stånd.

Revisionskommittéer ovanliga i statliga bolag

I Näringsdepartementets förslag till innehåll i styrelsens arbetsordning, PM 2000-05-18, ingår en beskrivning av värdet med en revisionskommitté i ett företag. Med en revisionskommitté stärks dialogen med bolagets revisorer avseende iakttagelser som rör bolagets styrning och kontroll. I kommitténs uppgifter ingår stöd till ägaren vid val av revisor samt en löpande bevakning av revisorns oberoende.

Revisionskommittén bör enligt arbetsordningen formulera en skriftlig arbetsordning för styrelsens godkännande. Av den arbetsordningen bör framgå behovet av både formella och informella möten med revisor. Kommitténs ledamöter bör därtill ha relevant finansiell kompetens och en hög integritet.

En undersökning hösten 2001 av användandet av revisionskommittéer i svenska börsbolag visade att intresset ökat markant och att utvecklingen på området kommer att gå snabbt.²³ År 2000 var det enligt undersökningen 14 svenska bolag som hade en revisionskommitté. Under 2001 har det enligt undersökningen tillkommit flera bolag, men listan har ännu inte uppdaterats.

Av revisorernas enkät framgår att sju statliga bolag använder sig av en revisionskommitté. De är Svensk Bilprovning, Nordea, OM AB, Posten, SJ, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB, och Svensk–Danska Broförbindelsen SWEDAB.

Styrelsen i Posten AB utsåg under hösten 2002 en revisionskommitté bestående av två ledamöter från styrelsen och en av ägarrepresentanterna från Näringsdepartementet som ordförande. Kommittén har redan haft flera sammanträden bl.a. med bolagets revisorer varav en är utsedd av Riksrevisionsverket. Bolagsrevisorernas uppfattning är att revisionskommittén lett till en

²² Prop. 1986/87:99 bet. 1986/87:Ku29 resp. prop. 1987/88:100 bil.15, bet. 1987/88:FiU12

²³ Prof. Per Thorell, Ernst & Young Technical Department,

utökad dialog med ägaren, inte bara vid dessa sammanträden utan även för mer informella kontakter i olika frågor.

2002/03:RR16
Bilaga 1

Nya Riksrevisionslagen

Den 1 juli 2003 bildas en ny revisionsmyndighet under riksdagen, Riksrevisionen. Samtidigt avvecklas Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.

I en ny lag om revision av statlig verksamhet som börjar gälla vid samma tidpunkt behandlas frågor om granskningens omfattning och inriktning samt om rapporteringen till riksdag och regering. Lagen kommer att medföra en rätt att inom ramen för effektivitetsrevisionen granska verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag och stiftelser.

Genom lagen får den nya Riksrevisionen dessutom rätt att förordna en eller flera revisorer att delta i den årliga revisionen tillsammans med övriga revisorer. Den nuvarande lagstiftningen ger bara Riksrevisionsverket rätt att utse revisorer i bolag om det framgår av bolagsordningen eller något annat beslut. Den nya lagen ger således ett utökat bemyndigande för revisionen i de statliga bolagen. Rätten att utse revisorer gäller bolag där staten har ett bestämmande inflytande.

Revisorerna i bolagen kommer, enligt ett tillägg i aktiebolagslagen, vidare att bli skyldiga att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till den nya Riksrevisionen.

12.1 ESO om aktiv styrning av statens bolag

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) presenterade i november 1998 rapporten ”*Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag*”, (Ds 1998:64). Ansvariga för rapporten är Susanne Lindh och Eva M Magnusson.

I rapporten behandlas särskilt frågan om nuvarande former för styrning och uppföljning av de statliga bolagen är tillräckligt effektiva. Endast de statliga direktägda och majoritetsägda bolagen där staten äger minst 50% behandlas. Inte heller statliga dotterbolag har granskats.

I rapporten konstateras att forskning visar på lägre produktivitet i statligt ägda bolag. I syfte att bl.a. öka avkastningen på kapitalet ges sju rekommendationer om hur den statliga ägarrollen kan stärkas.

- Renodla bolagsägandet
- Använd motiven för att äga bolaget som styrmedel
- Se över styrelsernas sammansättning och utnyttja styrelserna bättre.
- Använd kompensationskontrakt för att styra och ge företagsledningen incitament
- Stärk ägarfunktionen i Regeringskansliet
- Upprätta avvecklingsplaner som trovärdighetsinstrument
- Satsa på forskning om staten som bolagsägare

Iakttagelserna och rekommendationerna i rapporten överensstämmer i mycket med iakttagelserna och förslagen i revisorernas förra granskning. Det gäller bland annat styrelsens roll och sammansättning samt Regeringskansliets roll som ägarföreträdare. Härutöver ges några mer direkta förslag om hur statens ägarroll kan stärkas och avkastningen på kapitalet öka.

12.2 AB Svensk Bilprovning har tydligt fastställda mål för sin verksamhet

Revisorerna genomförde under år 2000 på eget initiativ en granskning av AB Svensk Bilprovning. Granskningen omfattade bl.a. hur bolaget följer upp verksamhetens effektivitet, ägarnas styrning av bolaget samt hur bolaget avgränsar sin konkurrensutsatta verksamhet från den verksamhet som bolaget bedriver med ensamrätt Bilprovningen, fordonskontrollen och trafiksäkerheten (förs. 2000/01:RR9).

Revisorerna gjorde i skrivelsen bedömningen att det finns tydligt fastställda mål för verksamheten. Samtidigt konstaterades att det under några år funnits en viss osäkerhet om bolagets verksamhetsförutsättningar. Att regeringen fortfarande i september år 2000 inte godkänt den bolagsordning som

antogs av bolagsstämman i maj 1999 ansåg revisorerna vara uttryck för att regeringen och staten varit otydlig när det gäller verksamhetens inriktning.

Revisorerna föreslog i skrivelsen att regeringen snarast tar ställning till AB Svensk Bilprovningens bolagsordning och att regeringen anger tydliga riktlinjer för bolagets avgiftssättning samt ser över formerna för beslut om avgiftssättningen. Revisorerna ansåg också att regeringen bör utveckla ägarstyrningen för de samägda bolagen.

Revisorerna konstaterade samtidigt att regeringen vidtagit åtgärder för att förbättra ägarstyrningen generellt för de statliga bolagen. Revisorerna hänvisar bl.a. till regeringens verksamhetsberättelse för år 2000 där regeringen redogör för de olika verktyg som den arbetar med för att förbättra styrningen, uppföljningen och kontrollen. Regeringens ambition att ställa krav på en snabbare och mer analytisk rapportering uppfattade revisorerna som att regeringen avser att kräva en tydligare redovisning av bl.a. AB Svensk Bilprovningens måluppfyllelse.

Trafikutskottet behandlade revisorernas förslag den 15 maj 2001. Till stor del instämde utskottet i revisorernas förslag bl.a. när det gällde iakttagelserna och förslagen beträffande ägarstyrningen av bolaget.

12.3 Informationsbesök rörande ALMI

Riksdagens revisorer genomförde i november år 2000 ett s.k. informationsbesök vid ALMI- företagspartner. Syftet var bl.a. att studera den statliga ägarstyrningen av företaget, effekterna av bolagets lånefinansieringsverksamhet, Näringsdepartementets agerande med anledning av den s.k. Prosolviaaffären, förekomsten av jäv i samband med beslut om lånefinansiering och formerna för omorganisationen av ALMI. Besöket redovisades i rapporten *Informationsbesök rörande ALMI*, informationsrapport 2000/01:4.

Vid besöket framkom att Näringsdepartementet anser att de nuvarande formerna för ägarstyrningen fungerar bra. Även bolagets VD ansåg att de direktiv som ägaren genom hänvisning till riksdagsbeslut, avtal och regler redovisat var tydliga. Inslagen av detaljstyrning hade minskat det senaste året och den löpande styrningen sker i större utsträckning via den statliga ägarrepresentationen i ALMI-bolagen. I moderbolagets styrelse fanns departementet representerat genom enhetschefen vid Näringsdepartementet.

Revisorerna konstaterade i sin informationsrapport att ALMI:s verksamhetsmål endast indirekt framgår av ägardirektivet vilket revisorerna i motsats till bolagsledningen fann utgöra en otydlig formell styrning. Till viss del kunde detta uppvägas genom tydlighet i den informella styrningen. Ett problem enligt rapporten var dock att den informella styrningen är personberoende och ger sämre förutsättningar för kontinuitet.

Revisorerna kritiserade regeringen för att inte ha preciserat det övergripande målet att främja näringslivets utveckling. Revisorerna ansåg det otillfredsställande att hänvisa till andra dokument i stället för att redovisa verksamhetsmålen öppet och tydligt i ägardirektiv. Det fanns enligt revisorerna anledning för Näringsdepartementet att se över formerna för ALMI:s ägardirektiv.

Regeringens ambition att som aktiv ägare ”sätta fokus på värdeskapande genom att formulera tydliga och mätbara mål, samt införa rutiner för uppföljning och utvärdering” hade enligt revisorerna inte infriats i ALMI:s styrdokument. Det övergripande målet att främja näringslivets utveckling hade inte preciserats. Det fanns inga instruktioner i styrdokumenterna om hur ägarna vill att ALMI ska redovisa hur bolaget uppfyller sitt samhällsåtagande.

Informationsrapporten skickades till bl.a. Näringsdepartementet som i promemoria (N2001/19977/NL) anger att bolagets styrelse fått i uppdrag att ta fram mål för verksamheten och underrätta departementet om dessa. Med utgångspunkt från bolagets framarbetade förslag till mål avser Näringsdepartementet att precisera ägardirektiven för verksamhetsåret 2002.

12.4 Näringsutskottet följer upp revisorernas förslag

Som framgått ovan antog Näringsutskottet inte revisorernas förslag från granskningen på grund av det utvecklingsarbete som vid den tiden pågick inom området. Hösten 2001 gav Näringsutskottets grupp för uppföljning och utvärdering riksdagens utredningstjänst i uppdrag att följa upp Riksdagens revisorers förslag från skrivelsen *Statens roll som ägare av bolag* (förs. 1997/98:RR9). I utredningstjänstens uppgift ingår att redovisa de olika åtgärder som regeringen vidtagit sedan revisorerna lämnade sina förslag.

Utredningstjänsten överlämnade i december 2001 ett antal skriftliga frågor till Näringsdepartementets enhet för statligt ägande. Frågorna har beretts inom Näringsdepartementet. Där det har varit möjligt har departementet enligt uppgift samrått med övriga berörda departement. Näringsdepartementet lämnade sina svar den 8 februari 2002. Svarsskrivelsen har bilagts denna rapport (bilaga 1).

Näringsdepartementet anger i skrivelsen att departementet vid ett möte kommit överens med riksdagens utredningstjänst att istället för detaljerade svar på de ställda frågorna lämna en mer övergripande beskrivning av det utvecklingsarbete som Näringsdepartementet bedrivit. Det svar som lämnades består därför till stora delar av uppgifter som lämnats i verksamhetsberättelsen och som redan återgetts ovan. De åtgärder som Näringsdepartementet redovisar i promemorian är bl.a. följande:

Om styrningen

- Departementstjänstemän ingår i samtliga styrelser för ökad insyn och information
- Ägardirektiv har getts till flera bolag
- Fortlöpande dialog mellan styrelsen/GD/VD och departementet
- Näringsdepartementets enhet för statligt ägande har i vissa ärenden fungerat som rådgivare åt andra departement med bolagsansvar. Främst gäller detta departement som förvaltar enstaka eller ett fåtal bolag.

- Regeringskansliet arbetar kontinuerligt med att förbättra den årliga verksamhetsberättelsen
- En populärversion av verksamhetsberättelsen ges ut från och med 1999 i syfte att göra verksamhetsberättelsen mer lättillgänglig för allmänheten, medier, fackföreningar med flera intressenter.
- De flesta bolagen lämnar idag kvartalsrapporter
- Näringsdepartementet har gett ut riktlinjer för den ekonomiska rapporteringen från bolagen och arbetar för närvarande med att ytterligare förbättra kvaliteten i rapporteringen. Intentionen är att regeringen årligen, i samband med verksamhetsberättelsen för statligt ägande, ska utvärdera efterlevnaden av riktlinjerna.

Om styrelserna

- Förslag till ny arbetsordning för bolagen gavs ut våren 2000 i syfte att tillförsäkra enhetlighet och kvalitet i styrelsearbetet. Arbetsordningen ger förslag om bl.a. ansvarsfördelning mellan styrelse och ägare, förslag till styrelsekommittéer, introduktion och utbildning av styrelseledamöter.
- Enkätblanketter har utarbetats och överlämnats till styrelserna för interna utvärderingar av styrelsen som kollektiv, hur de enskilda ledamöterna uppfyller sin uppgift och vd:s arbete.
- Nomineringskommittéer och revisionskommittéer bildas allt oftare i bolagen i enlighet med regeringens intentioner.
- Näringsdepartementet arrangerar årligen ett seminarium för styrelseledamöter och vd.
- Regeringens avsikt är att endast ha ordinarie ledamöter i styrelserna eftersom varje ledamot bör ha samma ansvar och engagemang i bolagets utveckling.

Angående avyttring av dotterbolag

- Det ankommer på styrelser och förvaltare att tillse att verksamheter som är avgörande för de övergripande målen ej avyttras om de bedrivs inom ramen för ett delvis ägt dotterbolag eller som en verksamhetsgren inom moderbolaget.

12.5 Staten som kommersiell aktör – Statskontoret granskar konkurrensfördelar

Statskontoret presenterade våren 2000 sin rapport *Staten som kommersiell aktör* (2000:16). Rapporten togs fram på uppdrag av regeringen som ville kartlägga i vilken utsträckning statliga myndigheter, affärsverk och hel- eller delägda statliga bolag bedriver kommersiell verksamhet. Utöver en kartläggning analyserade Statskontoret konkurrensproblemen och föreslog flera åtgärder om hur konkurrensnedvridande effekter kunde undvikas.

Rapporten omfattar såväl affärsverk och myndigheter som de statliga bolagen. Av kartläggningen framgår att kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet i någon form bedrivs av samtliga bolag utom ett.

Enligt Statskontorets bedömning indikerar vissa kriterier/omständigheter i högre grad än andra risk för att konkurrenssituationen kan påverkas negativt av att bl.a. statliga bolag bedriver verksamhet på marknaden. För myndigheter och bolagen nämns sex riskkriterier:

1. Myndigheten eller bolaget bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad.
2. Delar av myndighetens eller bolagets verksamhet finansieras genom anslag eller offentligrättsliga avgifter.
3. Delar av myndighetens eller bolagets verksamhet utgörs av ett lagstadgat monopol.
4. Storleken på den verksamhet som myndigheten eller bolaget bedriver i konkurrens med privata aktörer.
5. Den statliga myndigheten eller bolaget bedriver verksamhet inom branscher där konkurrenterna delvis består av småföretag.
6. Den statliga myndigheten eller bolaget har tillgång till strategisk infrastruktur.

Statskontorets kartläggning visade med denna urvalsmetod att 8 bolag hade en ökad risk för att påverka konkurrenssituationen på marknaden, nämligen

Apoteket, Posten, Samhall, AB Svensk bilprovning, Sveriges Rese- och Turistråd, Systembolaget, Telia samt Vattenfall.

Statskontoret framhåller att resultatet från kartläggningen inte ger något besked om hur mycket eller på vilket sätt marknadens effektivitet påverkas av den statliga närvaron. Kartläggningen ska endast ses som ett underlag för att identifiera de marknader där risken för sådana effekter är större än annars. I några fallstudier har myndigheten närmare studerat de enskilda marknaderna för att analysera och bedöma de faktiska effekterna av statlig konkurrensutsatt verksamhet.

12.6 Statskontorets förstudie ”Samhällsintresset och konkurrensen”

Statskontoret presenterade i november 2002 sin förstudie ”Samhällsintresset och konkurrensen – ägarpolicy för styrning och tillväxt”, rapport 2002:24.

I förstudien har Statskontoret studerat förutsättningarna för att upprätta en konkurrensneutral ägarpolicy för statliga företag med särskilda samhällsintressen. Studien syftar till att vara ett underlag för regeringens arbete med att utveckla en professionell ägarförvaltning av de statliga företagen.

En av Statskontorets slutsatser är att regeringens ägarpolitik har utvecklats under senare år. Detta kommer enligt förstudien bl.a. till uttryck i den årliga

verksamhetsberättelse som under senare år kommit att innehålla mer information om såväl vissa övergripande policyfrågor som de enskilda statliga företagen.

Vidare konstateras att regeringen alltmer kommit att uppmärksamma de konkurrensproblem som uppkommer när offentliga aktörer konkurrerar med privata företag. Statskontoret uppfattar detta som att regeringen ser det som en prioriterad uppgift att utveckla den statliga ägarpolitiken.

I förstudien ger Statskontoret exempel på några förhållanden som gör att företag med särskilda samhällsintressen kan snedvrída konkurrensen på marknaden t.ex:

- De ekonomiska avkastningskraven (inklusive utdelningskraven).
- Finansieringsfrågorna exempelvis beträffande särskilda ersättningar och anslag.
- Sälj- och prissättningspolicy.
- Företagens redovisning.
- Frågor som rör mål- och resultatstyrning avseende särskilda samhällsmål.

Statskontoret anser mot bl.a. den här bakgrunden att det finns ett behov av att vidareutveckla regeringens ägarpolitik genom att utarbeta en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen.

13.1 Konsultuppdraget

Det har under de senaste åren förekommit flera rapporter om mycket höga ersättningar i form av lön, pension eller "fallskärmar" till ledningen i bolag inom såväl privat som statlig sektor. Någon översikt om vilka ersättningsnivåer som gäller i de statligt ägda bolagen eller om det förekommer avtal som ger rätt till avgångsvederlag finns inte i dag.

År 1998 gjorde revisionsbyråerna Öhrlings Coopers & Lybrand samt Deloitte & Touche på Finansdepartementets uppdrag en genomgång av ledningarnas löner och villkor i de helägda bolagen. Syftet med uppdraget var att ge underlag för bedömning av hur de av regeringen utfärdade riktlinjerna, *Riktlinjer för anställningsvillkor för personer i företagsledande ställning*, tillämpades av bolagen. Uppföljningen resulterade bl.a. i vissa kompletteringar i regeringens riktlinjer. Någon liknande uppföljning har därefter inte gjorts.

Näringsutskottet föreslog i februari 2002 att Riksdagens revisorer skulle granska regler och utställda utfästelser i fråga om bonus- och pensionsförmåner för företagsledningarna i de statliga bolagen.²⁴

Mot bl.a. den här bakgrunden har Riksdagens revisorer uppdragit till två konsulter, Per Redemo och Örjan Måhlberg, revisorer från Riksrevisionsverket samt Per Wadhammar, auktoriserad revisor, och Per Lundgren, pensionsspecialist, från Öhrlings PriceWaterHouseCoopers, att inom olika delområden granska bolagsledningarnas ersättningar.

Uppdraget till Per Redemo och Örjan Måhlberg omfattar en genomgång av bolagens ersättningar, lön, bonus och pensioner, till vd och styrelseordförande i bolagen. De bolag som omfattas är de bolag (moderbolagen) som omnämns i regeringens årliga skrivelse år 2002 för företag med statlig ägande. Några enstaka bolag som av olika skäl inte bedömts som intressanta och de tre affärsverken ingår inte i uppföljningen.

Ett av syftena med uppdraget är att studera om lönenivåer, övriga ersättningar samt avtal följer de riktlinjer regeringen utfärdat och om det i något fall förekommer väsentliga avvikelser. Det har därtill ingått att studera redovisningen av lönerna och pensionerna i årsredovisningen.

Uppdraget till ÖhrlingsPriceWaterHouseCoopers (ÖPWC) omfattar en mer ingående granskning av de aktuella pensionsavtalen för vd. I rapporten *Granskning av pensionsavtal för vd i statligt hel- och delägda bolag* redovisas 30 verkställande direktörers pensionsavtal med avseende på pensionskostnader, pensionsålder, pensionsnivå, finansiering, intjänanderegler, samordningsregler samt formell kvalitet.

De följande kapitlen om löner och pensioner grundas i huvudsak på de iakttagelser och slutsatser som redovisats i de bägge konsultrapporterna. Kapitel 13.2 grundas i huvudsak på Per Redemos och Örjan Måhlbergs konsultrapport och kapitel 13.3 på de iakttagelser Per Wardhammar och Per Lundgren från ÖhrlingsPriceWaterHouseCoopers gjort.

²⁴ Näringsutskottets skrivelse 2001/02:20.

13.2 Ersättningar till VD och styrelseordföranden

Konsultrapporten angående bolagsledningarnas löner, ersättningar och pensioner bygger dels på uppgifter som framgår av bolagens årsredovisningar, dels på kompletterande uppgifter som inhämtats direkt från bolagen. De kompletterande uppgifterna har i huvudsak gällt uppgifter som bedömts rimliga att redovisa enligt de riktlinjer som regeringen utfärdat rörande anställningsvillkoren för bolagsledningen. Samtliga bolag förutom ett har sedan bekräftat/kompletterat de uppgifter som konsulterna sammanställt.

Bolagen delas upp i tre kategorier som i huvudsak följer den redovisning som ges i regeringens årliga skrivelse:

- *Bolag med marknadsmässiga krav*
- *Bolag med samhällsintressen*
- *Bolag där statens ägarandel understiger 20 % eller är avvecklingsbolag.*

Av konsulternas sammanställning framgår också vilken ägarandel staten har i respektive bolag. Den uppgiften har däremot utelämnats i tabellerna nedan.

Årsredovisningslagens krav ej på individnivå

I årsredovisningslagen (ÅR) anges som krav att det sammanlagda beloppet av löner och ersättningar för *gruppen* vd och styrelseledamöter ska redovisas i årsredovisningen. Det finns också ett krav att *gruppen* ska redovisa kostnader och förpliktelser för pensioner. Väsentliga villkor om avgångsvederlag ska också ingå i redovisningen. Det finns således inget krav i årsredovisningen att specificera vd:s lön och pension på individnivå, utan det är gruppens sammanlagda ersättning som ska anges.

Regeringens riktlinjer anger redovisning på individnivå

I regeringens ”Riktlinjer rörande anställningsvillkor för personer i företagsledande ställning i statliga bolag”, fastställda 1996-12-05 (ändrade 1998 och 2002), finns krav på att ersättningar ska särredovisas för vd och koncernchef. För dessa två gäller dessutom att redovisning ska göras av väsentliga avtal om framtida pensioner och villkor om avgångsvederlag.

För bolag som huvudsakligen bedriver monopolverksamhet bör enligt riktlinjerna lönenivån sättas efter en jämförelse med bolag som verkar på icke konkurrensutsatta marknader och med statliga verk.

Riktlinjerna gäller för bolag där staten är ensam ägare. I bolag där staten är delägare bör riktlinjerna så långt möjligt tillämpas efter en dialog med övriga ägare.

Bolagets styrelse har ansvaret för anställning av verkställande direktör och beslutat om anställningsvillkoren. Enligt regeringens riktlinjer ska bolagets styrelse i sin helhet ta ställning till om anställningsvillkoren för vd överensstämmer med riktlinjerna. Riktlinjerna gäller främst för de helägda statliga bolagen.

Konsulterna konstaterar i sin rapport att lön och annan ersättning till vd i de statliga bolagen varierar stort och att de ibland utgår med mycket höga belopp. Lönerna är högre i gruppen bolag med marknadsmässiga krav än i gruppen bolag med samhällsintressen. För vd i bolag med marknadsmässiga krav var den högsta årslönen drygt 11 miljoner kr mot 2,3 miljoner kr för vd i bolagen med samhällsintressen. Det kan också konstateras att de högsta lönerna i bolag med marknadsmässiga villkor återfinns i bolag där staten endast är delägare. För de helägda bolagen gäller överlag något lägre löner.

I de större bolagen som staten äger till 100 % LKAB, V&S Vin & Sprit, Vasakronan, Vattenfall, SAMHALL, SJ och Sveaskog, ligger årslöner på över 2 miljoner kronor. Högst ligger Vattenfall och LKAB med löner på över 4 miljoner kronor.

Tabell 10 Ersättning till ledningarna i statliga bolag med marknadsmässiga krav, tusen kr

2002/03:RR16
Bilaga 1

Bolag	Ersättning till VD	Tantiem e.l.dyl	Ersättning till Styrelseordf.
SAS	11 019	2 240	248
Nordea	7 985	0	1627
Telia	5 455	750	500
Vattenfall	4 640	500	300
LKAB	4 100	0	200
Posten ¹	3 700	200	200
Vasakronan	3 181	388	110
Svensk exportkredit	3 000	600	200
Vin & Sprit	2 522	i.u	150
Sveaskog	1 986	0	200
SBAB	1 955	0	120
Lernia ¹	1 876	0	113
Green Cargo	1 680	0	200
Vasallen	1 665	0	110
SJ	1 653	0	200
Svenska rymdaktiebolaget	1 322	0	75
Specialfastigheter	1 138	0	100
Imego ¹	1 067	0	40
Svenska lagerhusaktiebolaget	1 000	0	95
Svenska skeppshypotekskassan	919	0	100
Svenska skogsplantor	891	0	60
SweRoad	872	0	71
Swedesurvey	800	0	0
SIS Miljömärkning	750	0	92
Kasernen Fastighets AB	491	0	60

1) Delvis anslagsfinansierade bolag.

Tabell 11 Ersättning till ledningarna i statliga bolag med särskilda samhällsintressen, tusen kr

2002/03:RR16
Bilaga 1

Bolag	Ersättning Till VD	Tantiem e.d	Ersättning till styrelseordf.
Samhall	2 300	0	134
Apoteket	1 855	0	127
Svenska Spel	1 831	0	129
Systembolaget	1 731	0	106
Venantius	1 669	0	158
Teracom	1 580	0	116
SOS Alarm	1 309	0	45
Sveriges Rese- och Turistråd	1 250	0	90
Svensk Bilprovning	1 200	0	55
SP AB	1 142	0	60
Kungliga Operan	1 079	i.u	25
Kungliga Dramatiska Teatern	991	0	25
Svensk-Danska Broförbindelsen AB	975	0	221
Statens Väg- och Baninvest	960	0	111
ALMI	922	0	70
Swedfund	915	0	35
AB Svenska Miljöstyrningsrådet	900	0	0
A-Banan Projekt AB	835	0	0
Norrland Center AB	744	0	41
AB Bostadsgaranti	717	0	56
IRECO Holding	652	0	51
Göta Kanalbolag	498	0	40

För vd i bolag som bedriver verksamhet under marknadsmässiga villkor har konsulterna inte gjort någon bedömning av rimligheten i lönenivån.

Konsulterna konstaterar för bolagen med samhällsintressen att det finns flera exempel på ersättningar till vd som ligger klart över högsta ersättningen för den bäst betalde generaldirektören. En årslön för en generaldirektör kan variera mellan cirka 480 000 kr och 1 330 000 kr inklusive de tre affärsverken Banverket, Luftfartsverket och Vägverket. Affärsverken bedriver en viktig och omfattande verksamhet med många anställda. Konsulterna ifrågasätter om några av ersättningarna till vd i bolagen följer riktlinjerna bl.a. i fråga om att lönenivån i bolag som huvudsakligen bedriver monopolverksamhet bör sättas efter en jämförelse med bolag som verkar på icke konkurrensutsatta marknader och med statliga verk.

Tantiem eller liknande ersättning konstateras endast i ett fåtal bolag som bedrivs under marknadsmässiga villkor och inte alls i övriga bolag.

En jämförelse med resultatet från den genomgång av löner som revisionsbyråerna Öhrlings Coopers & Lybrand samt Deloitte & Touche gjorde 1997 visar på stigande lönenivåer för vd i de helägda bolagen. Då konstaterades att lönerna generellt utgick med belopp understigande 100 000 kr per månad och att lönen endast i ett begränsat antal fall översteg det beloppet. Den högsta lönen inklusive bonus som utgick under år 1997 uppgick till cirka 175 000 kr per månad.

Det har nu gått fem år sedan revisionsbyråernas undersökning. Huruvida bolagsledningarnas löneutveckling under den här tiden är representativ för näringslivet i övrigt är svårt att bedöma. Ledningarna arbetar också inom mycket skiftande branscher som under den här tiden har utvecklats mycket olika.

Den nu gjorda genomgången visar att 22 av 36 vd:ar i de helägda statliga bolagen har högre månadslön (inklusive ev. bonus) än 100 000 kr. 6 vd har en månadslön på över 175 000 kr. Den högst betalde har en månadslön på 386 000 kr. Medianlönen för en statlig vd år 2001 uppgick till cirka 100 000 kr per månad.

Styrelseordförandenas arvoden avhängiga bolagets marknadssituation

Ägaren tillsätter styrelse och bestämmer arvodet till styrelsens ledamöter samt bestämmer för vilken tid arvodet utgår genom beslut på bolagsstämma. Av sammanställningen ovan framgår att ersättningen till styrelseordförandena varierar mellan 25 000 kr och 500 000 kr per år.

Även här går det att konstatera att styrelseordförandena i bolag med marknadsmässiga villkor ofta har högre ersättning än styrelseordförandena i bolag med samhällsintressen. Ersättningsnivåerna kan vidare ha ett samband med bolagets storlek och arbetsinsatsen samt hur styrelsearbetet är organiserat. Detta har inte undersökts närmare av konsulterna.

Stor variation i pensionsersättningen till VD

Bolagets styrelse tar ställning till den samlade ersättningsnivån för vd inklusive pensionsvillkor och övriga förmåner. Pensionen bör enligt regeringens riktlinjer ses som en del i de samlade förmånsvillkoren för vd.

Avtal om pension bör vidare enligt riktlinjerna i huvudsak omfatta motsvarande regler om sjukförsäkringsskydd och efterlevandeskydd som utgår enligt allmän pensionsplan (t.ex. ITP-planen).

Pensionsnivån bör ha som utgångspunkt en pensionsålder i intervallet 60–65 år. En lägre pensionsålder bör enligt riktlinjerna motsvaras av en lägre pensionsnivå.

Som framgår av tabellen nedan är pensionsåldern 60 år eller högre för samtliga vd i bolagen utom i ett fall där den är 55 år. Statens ägande i det bolaget utgör endast 20 %.

Vanligast förekommande är en pensionsålder för vd vid 60 år. 21 vd i bolagen har sådana avtal. Fem vd har en pensionsålder vid 62 eller 63 år och 16 vid 65 års ålder. Som kommer att framgå nedan i avsnitt 14.3 är det inte ovanligt att de med en pensionsålder vid 65 år har ett avtal som ger dem rätt att begära full pension även från 60 år.

När det gäller uppgiften om årets pensionskostnad till vd så saknas i tabellen uppgift från några bolag. När konsulterna skulle inhämta kompletterande uppgifter uppgav vissa bolag att de inte ansåg sig omfattas av riktlinjerna eller tolkade riktlinjerna att det endast krävs en sammanfattande bedömning av pensionsvillkoren.

Konsulterna anser att riktlinjerna om pensionsvillkor är svårtolkade och föreslår i sin rapport att de förtydligas.

Uppgifterna i följande tabeller över vd:s pensionskostnad är hämtade från den redovisning som bolaget är skyldigt att lämna i samband med årsredovisningen. I de fall någon uppgift saknats eller varit oklar i årsredovisningen har de uppgifterna inhämtats från bolaget.

De i tabellerna angivna beloppen för vd och styrelse är de uppgifter som bolaget har skyldighet att redovisa enligt årsredovisningslagen. I den gruppen ingår ibland kostnaden för flera f.d. verkställande direktörer vilket gör att pensionskostnaden i några fall vida överstiger kostnaden för den tjänstgörande verkställande direktören. Det bör också framhållas att pensionskostnaden för såväl gruppen vd som tjänstgörande vd kan variera stort mellan olika år.

Tabell 12 Pensionsvillkor och kostnader för ledningarna i statliga bolag med marknadsmässiga krav, tusen kr

2002/03:RR16
Bilaga 1

Bolag	Pensionskostnad tjänstgörande VD år 2001	Pensionskostnad för samtliga VD/styrelse även f.d. VD år 2001	Pensionsålder VD
SAS	977	6 000	62
Nordea	2 180	23 949	55
Telia	i.u	17 000	60
Vattenfall	3 157	4 000	60
LKAB	i.u	8 000	60
Posten ¹	2 200	6 000	60
Vasakronan	424	1 739	60
Svensk exportkredit	1 200	1 200	60
Vin & Sprit	19 198	30 900	60
Sveaskog	Itp	500	60
SBAB	2 845	8 500	60
Lernia ¹	2 000	i.u	62
Green Cargo	351	475	65
Vasallen	400	2 458	61
SIS Miljömärkning AB	141	141	65
SJ	1 290	1 290	65
Svenska rymdaktiebolaget	612	612	60
Specialfastigheter	470	470	60
Imego ¹	243	243	65
Svenska lagerhusaktiebolaget	Itp	640	62
Svenska skeppshypotekskassan	427	427	62
Svenska skogsplantor	266	266	65
SweRoad	325	325	65
Swedesurvey	237	237	65
Kasernen Fastighets AB	Itp	81	65

¹ Delvis anslagsfinansierade bolag.

Tabell 13 Pensionsvillkor för ledningarna i statliga bolag med särskilda samhällsintressen, tusen kr

2002/03:RR16
Bilaga 1

Bolag	Pensionskostnad för tjänstgörande VD	Pensionskostnad för samtliga VD och styrelse	Pensionsålder VD
Samhall	900	900	60
Apoteket	185	1 300	65
Svenska spel	Itp+348	701	60
Systembolaget	1 249	2 600	60
Venantius	977	977	60
Teracom	315	315	65
SOS Alarm	520	520	60
Sveriges Rese- och Turistråd	540	540	65
Svensk Bilprovning	575	2 453	60
SP AB	458	458	60
Kungliga Operan	174	174	1)
Kungliga Dramatiska Teatern	222	222	1)
Svensk-Danska Broförbindelsen AB	233	233	60
Statens Väg och Baninvest	221	221	65
ALMI	1 996	1 996	65
Swedfund	274	274	60
AB Svenska Miljöstyrningsrådet	250	255	i.u
A-Banan Projekt AB	352	352	65
Norrland Center AB	183	183	65
AB Bostadsgaranti	291	291	60
IRECO Holding	216	216	65
Göta Kanalbolag	168	168	65

1) Pensionsrätt enligt förordningen om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke statlig anställning. (SFS 1991:1427)

Det bör noteras att de pensionskostnader som anges ovan gäller bolagets avsättning under ett år. Som kommer att framgå av redovisningen nedan i kapitel 14.3 är det flera olika faktorer som avgör vilka avsättningar som bolaget behöver göra och när.

Av de båda tabellerna framgår att några bolag hade mycket höga pensionskostnader under år 2001. Den ojämförligt högsta pensionskostnaden hade Vin & Sprit AB, drygt 19 miljoner för vd och närmare 31 miljoner kronor för vd och styrelse.

Höga pensionskostnader hade även Vattenfall, SBAB, Posten och Lernia AB med kostnader över 2 miljoner kronor år 2001.

Konsulterna anser att riktlinjerna för pensionsvillkoren behöver tydliggöras. Dessa ger idag en mycket dålig vägledning om hur bolagen ska redovisa ingångna avtal om pensioner för bolagets ledning. Varje styrelsebeslut om pension till bolagsledningen bör enligt konsulterna grundas på beräkningar om sannolik och maximal kostnad för bolaget. Det finns risk för att styrelsen inte alltid haft full insikt om vilka kostnader som bolaget ådrog sig när den ingick pensionsavtalet för vd.

Nya riktlinjer från den 1 januari 2003

Regeringen har den 21 mars 2002 beslutat om nya riktlinjer om ledande befattningshavares förmåner. Bolagen ska enligt dessa riktlinjer i tillämpliga delar presentera externa redovisningar enligt de rekommendationer Näringslivets Börskommitté antagit. Dessa rekommendationer anger bl.a. att redovisningen av ersättningarna och förmånerna för bolagsledningen bör ske på individnivå. Kraven hur pensionsavtal ska redovisas är också mer långtgående i de nya rekommendationerna än tidigare.

Konsulterna menar att det finns en risk att bolagen tolkar ”tillämpliga delar” på olika sätt och att riktlinjerna därför inte leder till någon ökad information om pensionsförmånerna i bolagen. Eventuellt bör andra styrformer användas för att få till stånd en redovisning på individnivå och tydliggöra bolagets kostnader för pensionsavtal.

Bolagen följer rekommenderad uppsägningstid och rekommenderade avgångsvederlag

Enligt regeringens riktlinjer kan vid uppsägning från bolagets sida en avgångsersättning få utgå. Den får motsvara högst 24 månadslöner och ska utbetalas månadsvis. Vid ny anställning eller inkomst från annan förvärvsverksamhet ska avgångsersättningen reduceras med belopp motsvarande ny inkomst under uppsägningsperioden.

Konsulternas granskning av uppsägningstid och avgångsvederlag visar att samtliga bolag, med ett undantag, nu följer riktlinjerna i det här avseendet. Samtidigt går det att konstatera att bolagen oftast väljer en avgångsersättning under den längre perioden på 24 månader. 30 av de 46 svarande bolagen hade sådana avtal. 2 bolag hade 21 månader och 1 bolag, Nordea AB, hade 36 månader.

Av övriga bolag svarade åtta att de hade en uppsägningstid på tolv månader, 3 bolag 6 månader och 2 bolag arton respektive 9 månader.

5 bolag följer inte rekommendationen att det ska ske en avräkning från avgångsersättningen om vd erhåller en ny anställning. En av dessa vd:ar får ersättning under tjugofyra månader och en under trettiosex månader.

Konsulterna föreslår följande ändringar/kompletteringar i riktlinjerna eller i annat dokument:

- Klargör tydligare vilka bolag som omfattas av riktlinjerna.
- Ange att inga avtal om pension eller avgångsvederlag får in gås utan att det finns kalkyler på sannolikt och maximalt utfall av kostnaden för bolaget.

- Kräv att redovisning av ersättning görs per individ.
- Kräv att bolagets kostnader för pensionsavtal för personer i ledande ställning redovisas tydligt.

13.3 VD:s pensionsavtal och bolagets kostnader

Mycket höga pensionskostnader för vd ett år kan, som framgått ovan, ha flera olika förklaringar. Av sammanställningen över de statliga bolagens pensionskostnader för 2001 framgår det att flera bolag hade mycket höga avsättningar till vd:s pension. Pensionskostnaden för vd i förhållande till den redovisade lönen varierade från 760 procent i något bolag till cirka 10 % i ett annat. En ”normal” pensionskostnad för tjänstemän kan uppskattas till mellan cirka 10 och 40 % av lönen.²⁵

Revisorerna har med anledning av de mycket olika pensionsavsättningarna uppdragit åt Per Lundgren från ÖhrlingsPriceWaterHouseCoopers att mer ingående studera pensionsavtalen.

Granskningen omfattar totalt 50 pensionsavtal som de framgår av bolagens årsredovisningar. Av dessa har 30 slumpvis valda anställnings/pensionsavtal närmare undersökts. Pensionsavtalen och årsredovisningarna har granskats med avseende på pensionskostnader, pensionsålder, pensionsnivå, finansiering, intjänanderegler samt formell kvalitet. I uppdraget ingår även att studera om och om i så fall hur olika avtalskonstruktioner kan ha avgörande betydelse för bolagets pensionskostnader.

Generella iakttagelser

I uppdraget ingår bl.a. att bedöma om pensionsavtalen följer de riktlinjer om pensionsavtal som regeringen beslutat. Det gäller bl.a. den redovisning som bolagen är skyldiga att lämna i årsredovisningen.

Konsulten konstaterar vid en jämförelse mellan pensionsavtalen och den information som lämnas i respektive årsredovisning att informationen i de flesta fall är bra och uttömmande. Bolagen tycks ha strävat efter att inom ett begränsat utrymme förklara innebörden av avtalen så tydligt som möjligt. Ett allmänt intryck är att det oftast tycks vara ”ordning på papperen”.

Pensionsavtalen uppvisar enligt konsulten en kvalitativ standard som ligger i nivå med det privata näringslivet.

I likhet med konsulterna från RRV konstateras samtidigt vissa brister när det gäller redovisningen i bolagens årsredovisningar.

Regeringens riktlinjer är enligt konsulten kortfattade vad avser pensionsvillkor och bedömningen är att riktlinjerna behöver förtydligas och för att kanske få samma funktion som koncernpolicyn inom det privata näringslivet.

Pensionsnivåerna uppvisar visserligen viss samstämmighet men det gäller däremot inte utformningen av pensionsavtalen. Det finns praktiskt taget inga avtal som synes vara formulerat utifrån samma källa. Avtalen är påfallande

²⁵ Konsultrapport från Per Redemo och Örjan Måhlberg, RRV

Olika typer av pensionsavtal

I regeringens riktlinjer för anställningsvillkor till företagsledare i statliga bolag antyds att ITP-planen ska vara riktmärke och att lägsta pensionsålder bör vara 60 år.

De flesta vd har undantagits från den pensionsplan som gäller för övriga anställda dvs. ITP-planen vilket konsulten anser förvånande. Förklaringen till detta kan vara dålig kunskap om planen eller att man räknar med att få större avkastning genom att placera i aktieanknutna fonder. Den troligaste förklaringen är enligt konsulten den aktiva marknadsföring som försäkringsbolag och försäkringsmäklare riktar mot gruppen vd.

Pensioner kan vara förmånsbestämda eller avgiftsbestämda. För avgiftsbestämda pensioner är den framtida pensionskostnaden enkel att beräkna. Här avtalas att en viss fastställd försäkringsavgift ska erläggas och den anställda erhåller den pension som de ackumulerade avgifterna genererar.

Med förmånsbestämd pension menas att pensionen ska uppgå till viss andel av lönen men kostnaden är inte bestämd. Arbetsgivaren ansvarar för att pensionen uppgår till den avtalade nivån, oavsett hur stor kostnaden blir.

Av de 50 pensionsavtal som konsulten gått igenom gäller förmånsbestämd pension i 45 fall och avgiftsbestämd pension i fem fall. Det förekommer även mellanformer av förmånsbestämd och avgiftsbestämd pension.

Likheter och olikheter i pensionsavtalen

Vid den närmare granskningen av de 30 pensionsavtalen finner konsulten vissa likheter men också flera olikheter i avtalskonstruktionerna.

Viktiga uppgifter saknas t.ex. om intjänanderegler vilka måste framgå för att man ska kunna avgöra hur stor pensionsrätt som är intjänad vid varje tidpunkt. Saknas intjänanderegler kan det leda till att en för hög eller för låg pension betalas ut om den anställda avgår före pensionsåldern.

Nivån på den efterlevandepensionen är vidare viktig att precisera liksom klara uppgifter om den exakta pensionsnivån eller avgiften. Flera avtal saknar dessa uppgifter.

En annan olikhet är att eventuell bonus i vissa avtal inte är pensionsgrundande medan andra avtal över huvud taget inte berör frågan. Stora bonusar nära pensionstidpunkten kan om de grundar pension medföra extrema pensionskostnader för bolaget.

Förmånsbestämda pensioner måste innehålla uppgift om intjänande vid olika tidpunkter

Det är betydligt vanligare att vd avgår före pensionsåldern än att han eller hon sitter kvar tiden ut. Det är bl.a. av den anledningen viktigt att förmånsbestämda pensionsavtal innehåller uppgift om intjänad pension vid varje tid-

punkt. Pensionskostnaden för en vd med en förmånsbestämd pension kan illustreras med följande exempel:

Antag att en nyutnämnd 53-årig vd erhåller en lön på 1 700 000 kr. I den tidigare anställningen var lönen 600 000 kr. Vd-avtalet anger 65 års pensionsålder men vd har rätt att avgå med full pension redan från 60 år.

Mellan 60 – 65 år uppgår pensionen till 70 % av lönen och från 65 år till 65 % av lönen. Efterlevandepensionen uppgår till 32,5 % av lönen. I den tidigare anställningen gällde normal statlig tjänstepensionsplan.

I den tidigare anställningen uppgick den årliga pensionskostnaden till ca 120 000 kr (20 % av lönen). Kostnaden för vd-pensionen, med pensionsålder 65 år, kommer att uppgå till cirka 1 miljon kr per år (59 % av lönen).

Om man redan vid anställningens början antar att pensionering kommer att ske vid 60 års ålder, och att pensionskostnaden ska fördelas från anställningens början och fram till 60 år, kommer pensionskostnaden för vd att uppgå till drygt 2 miljoner kr per år. (120 % av lönen). Den nya kostnaden blir oförändrad till 60 år, under förutsättning att lönen är oförändrad. Om man räknar med 5 %t årlig löneökning kommer den genomsnittliga årliga pensionskostnaden att uppgå till närmare 3 miljoner kr per år. Särskild löneskatt tillkommer för bolaget med drygt 24 %.

Pensionskostnaderna är svåra att beräkna

Konsulten ställer sig tveksam till om löneökningar nära pensionsåldern ska vara helt pensionsmedförande. Osedvanligt höga löneökningar till en vd som har något år eller några månader kvar till pensionsåldern kan ge extremt bra utfall samma år som pensionsåldern inträder. I vissa avtal finns inskränkningar för hur löneökningar nära pensionsåldern ska undantas från pensionsunderlaget. I de fall där pensionsåldern är 65 år och där rätt finns att avgå med full pension från 60 år ger det undantaget ingen effekt. Åttio procent av de vd:ar som har en pensionsåldern vid 65 år har också rätt att avgå vid 60 år med full pension.

Följande förslag lämnas i rapporten:

- Arbetsmarknadens pensionsplaner för tjänstemän ger pensionsförmåner upp till trettio basbelopp. Naturligt vore att även vd omfattades av samma pensionsplan som övriga anställda och att han/hon erhåller kompletterande pension på den del av lönen som överstiger trettio basbelopp.
- Det är tveksamt om förmånsbestämda pensionsavtal ska behöva finansieras med individuella pensionsförsäkringar. Särskild kreditförsäkring kan tecknas för att nå fullgod säkerhet. De individuella pensionsförsäkringarna blir därmed överflödiga och administrationen samt kostnadsberäkningarna mycket enklare.
- Företagsägda kapitalförsäkringar kan ersättas med att bolaget utlovar den angivna pensionsnivån och bokför motsvarande skuld i balansräkningen. När pensionering blir aktuell utbetalas pensionen direkt från bo-

laget till vd utan mellanhänder vilket är en enkel, billig och säker hantering.

2002/03:RR16
Bilaga 1

- Ägarföreträdaren och vd bör båda vara uppmärksamma på samordnings- och intjänandereglererna för att undvika otydligheter i fråga om pensionskostnaden.
- Frågan om pensionsmedförande lön för löneökningar nära pensionsåldern bör diskuteras och klarläggas mellan parterna.
- Regeringens riktlinjer rörande anställningsvillkor för personer i företagsledande ställning i statliga bolag bör beträffande pensionsvillkoren göras tydligare.

14 Informeras riksdagen om utförsäljning av dotterbolag?

2002/03:RR16
Bilaga 1

Regeringen ska enligt regeringsformen höra riksdagen vid väsentliga ändringar av företagens inriktning m.m.²⁶ Enligt regeringsformen, samma paragraf, fastställer riksdagen grunderna – i den omfattning som behövs – för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. För statliga bolag gäller att de inte får säljas utan riksdagens hörande. Detta gäller moderbolagen men inte deras dotterbolag.

Frågan om lämpligheten av den ordningen ifrågasattes i revisorernas förra granskning, och revisorerna ansåg att det borde klargöras tydligare vad som gäller i det avseendet.

Antalet dotterbolag till de statliga bolagen ökade markant under åren 1989 till 1997, från 90 dotterbolag år 1989 till ca 250 år 1997. En genomgång av bolagens årsredovisningar för år 2001 visar att antalet dotterbolag inte har ökat utan ligger på i princip samma nivå i dag. Den siffran bör samtidigt ses mot bakgrund av att antalet bolag minskat sedan 1997. Vattenfall AB svarar för cirka en femtedel av samtliga dotterbolag.

Revisorerna pekade i sin förra rapport på två olika tillfällen där en underställning av försäljning av dotterbolag borde ske nämligen:

- När statliga dotterbolag bedriver samhälleligt betydelsefulla verksamheter eller verksamheter där riksdagen beslutat att den helt eller delvis ska bedrivas i statlig regi.
- När dotterbolag till statliga bolag har att uppfylla samhällsåtaganden eller andra typer av mål som har en politisk karaktär eller inte är strikt affärsmässiga.

Av Riksdagens revisorers enkät till de statliga bolagen framgår att 15 bolag sålt dotterbolag under de tre senaste åren. AB Swedcarrier, SweRoad AB, Telia, Teracom, Vattenfall, Posten, Sveriges Turistråd AB, Vasakronan, Förvaltningsaktiebolaget Stattum, Green Cargo AB, Nordea, OM AB, SAS, SJ och Rymdaktiebolaget.

I endast två av fallen har försäljningen underställts riksdagen. Det gäller Postens försäljning av Postgirot samt Förvaltnings AB Stattum som sålt aktier i Celsius AB.

Riksdagens revisorer föreslog i sin granskning 1997 att regeringen borde se över vilka dotterbolag som inte fick säljas utan riksdagens medgivande. Bakgrunden till förslaget var revisorernas granskning av försäljningen av Apoteksbolagets dotterbolag ADA AB. I det fallet hade riksdagen beslutat om att verksamheten skulle bedrivas i statlig regi men fick inte möjlighet att ta ställning till försäljningen. Någon sådan översyn har inte genomförts.

Regeringskansliet anförde i sitt remissvar på revisorernas förra rapport att de synpunkter revisorerna framfört beträffande skäl för riksdagsbehandling vid försäljning av statliga dotterbolag borde studeras ytterligare. Någon sådan studie tycks ännu inte ha genomförts.

²⁶ Regeringsformen 9 kap. 8 §

Näringsdepartementet pekar i dag på bestämmelserna i lagen (1996:1059) om statsbudgeten vari anges att regeringen får sälja statens aktier i bolag där staten har mindre än 50 % av rösterna om inte riksdagen har beslutat annat. Regeringen får däremot inte minska statens ägarandel i bolag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Som nämnts ovan gäller detta endast moderbolagen.

Den övergripande frågan om avyttring av dotterbolag bör enligt Näringsdepartementet sättas i samband med de övergripande mål som regeringen beslutar om bolagens huvudsakliga inriktning och mål. Det bör ankomma på styrelser och förvaltare att tillse att sådan verksamheter som är avgörande för att uppfylla de beslutade övergripande målen ej avyttras oavsett om de bedrivs i ett dotterbolag eller som en verksamhetsgren inom moderbolaget.²⁷

När revisorerna i sin enkät ställer frågan till bolagen om bolagen har dotterbolag som helt eller delvis verkar i syfte att uppfylla de samhällsåtaganden som bolaget har att uppfylla svarar i dag fyra bolag att de har sådana dotterbolag mot sju i den tidigare granskningen. Tolv bolag svarar att det är moderbolaget ensamt som ansvarar för samhällsåtagandena mot tio bolag år 1997. De fyra bolag som fortfarande har dotterbolag med samhällsåtaganden är ALMI, Telia, Posten och Ireco AB.

Någon restriktion för försäljning av dessa dotterbolag har, vad revisorerna kunnat finna, inte tagits in i moderbolagets bolagsordning eller i något annat dokument.

²⁷ Näringsdepartementets svars- PM den 20 februari 2002 till Riksdagens utredningstjänst

15.1 Allmänna iakttagelser

Revisorernas granskning har omfattat styrningen och uppföljningen av de statliga bolagens verksamheter samt ägarföreträdaren Regeringskansliets roll i det avseendet. Därutöver har ingått att studera utvecklingen inom några specifika områden som berör bolagen och deras förvaltning. En särskild studie har gjorts av bolagsledningarnas löner och pensioner.

Det huvudsakliga syftet med granskningen har varit att studera om ägaren genom Regeringskansliet varit fortsatt aktiv att utveckla styrningen, uppföljningen och återredovisningen av bolagens verksamhet.

Det har nu gått närmare fem år sedan revisorerna presenterade sitt förslag till riksdagen om hur ägarstyrningen m.m. kunde stärkas (1997/98:RR9). Denna granskning visar nu på en ökad aktivitet inom Regeringskansliet när det gäller åtgärder för att utveckla ägarrollen.

Arbetsformerna inom Regeringskansliet ses nu över. Revisorerna konstaterar att regeringen nyligen tagit ett beslut som innebär en överflyttning av fler bolag till Näringsdepartementet samt att en minister blir föredragande i bolagsärenden som kräver en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomringar.

Regeringens rapportering till riksdagen om de statliga bolagens verksamhet har utvecklats genom förbättringar i den årliga redogörelsen för statliga företag. Regeringen har aviserat att den kommer att utvärdera bolagens uppföljning av måluppfyllelsen för sin verksamhet i den årliga redogörelsen till riksdagen år 2003. Ägaren ställer nu krav på kvartalsrapporter från bolagen.

Riktlinjer som i olika avseenden berör bolagen och deras verksamhet har tillställts bolagen.

En utbildningsinsats kommer under våren 2003 att anordnas för bl.a. Regeringskansliets bolagshandläggare.

Revisorerna konstaterar således att regeringen arbetat för att stärka sin ägarroll. Samtidigt ser revisorerna att situationen till vissa delar liknar den som konstaterades i samband med revisorernas förra granskning. Flera av regeringens och Regeringskansliets åtgärder har vidtagits under senare tid, vilket innebär att det är för tidigt att se effekterna av insatserna.

En stor del av Regeringskansliets resurser för att utveckla ägarrollen tycks ha koncentrerats till den årliga redogörelsen. Revisorernas granskning visar dock att det borde ha avsatts mer resurser även på andra områden.

Fortfarande går det att finna målen och ägarens krav på bolagen i flera dokument. Målen är ofta formulerade på ett sätt som gör det svårt att följa upp eventuell måluppfyllelse. Det gäller främst s.k. samhällsåtaganden.

Den enhetlighet i ägarstyrningen som revisorerna efterlyste i sin förra rapport finns ännu inte när det gäller vilka krav som ska ställas på bolagen och hur resultatet av deras verksamhet ska följas upp.

Bolagsrevisorernas kompetens och erfarenhet tas inte till vara tillräckligt och ägaren har inte följt upp effekterna av de riktlinjer som getts ut för styrelsernas arbete och för bolagsledningarnas ersättningar.

Revisorerna kan inte undgå att notera att de åtgärder som nu vidtas eller nyligen har vidtagits kunde ha genomförts tidigare. Flera av de iakttagelser som revisorerna gjorde redan 1998 kvarstår.

2002/03:RR16
Bilaga 1

15.2 Regeringskansliet som ägarföreträdare

Regeringskansliet är i första hand organiserat och bemannat för att bereda ärenden för verksamheter som finansieras över statsbudgeten. Budgetprocessen är uppbyggd kring mål- och resultatstyrningen av myndigheterna och bolagen behandlas inte inom ramen för den processen. Därmed finns inte samma årligen återkommande tillfälle till analys och prövning av bolagens verksamhet. Ägaren måste därför vara mer aktiv och ta egna initiativ för att åstadkomma en dialog med bolagen och för att få till stånd en fungerande styrning och uppföljning av verksamheten.

Revisorernas kritik för fem år sedan gällde bl.a. att Regeringskansliet inte avsatte tillräcklig tid och tillräckliga resurser för bolagen. Kompetensen inom myndigheten bedömdes också som bristfällig på sina håll. Det behövdes en mer samlad statlig ägarfunktion, en större enhetlighet i styrning och uppföljning av bolagens verksamheter.

Regeringskansliet utvecklar ägarrollen men samordningen mellan departementen bör förbättras

Revisorernas granskning visar att departementen tagit egna initiativ för att stärka sin roll som ägarföreträdare. Mer tid och resurser har avsatts för bolagsfrågorna. Antalet personer som har något ansvar i processen har också ökat och särskilda analysresurser har tillförts departementen eller köps in. Det gäller främst de s.k. ägarenheterna på Finans- och Näringsdepartementen men även på några av de övriga departementen.

Revisorerna lyfter i denna rapport fram flera åtgärder som lett till eller kommer att leda till att Regeringskansliet stärker sin ägarroll. Granskningen har samtidigt visat att departementen organiserat arbetet olika och att man har olika sätt att styra och följa upp bolagens verksamhet.

De verktyg regeringen framhöll i samband med den förra granskningen för en större enighet inom Regeringskansliet och en ökad samordning var bl.a. framtagandet av en för departementen gemensam ägarhandbok. Därutöver syftade den interdepartementala s.k. Axelgruppen till att utveckla ett för departementen gemensamt synsätt vad avser ägarstyrningsfrågorna. Dessa verktyg används inte längre och några andra för Regeringskansliet gemensamma verktyg eller metoder har under den här tiden inte använts.

Bristen på samordning inom Regeringskansliet kan enligt revisorerna ha varit en bidragande orsak till de kvarstående problem som revisorerna pekar på i denna rapport.

Den årliga redogörelsen för de statliga bolagen har utvecklats betydligt sedan revisorernas förra granskning. I dokumentet redovisar staten numera sin ägarpolicy och beskriver vilka krav som ställs på bolagen och hur deras verksamheter utvecklats under året.

I syfte att göra redovisningen av de statliga bolagens verksamhet och resultat så tydlig som möjligt har regeringen delat upp bolagen i två kategorier, dels bolag som verkar under marknadsmässiga villkor och krav, dels bolag som har särskilda samhällsintressen och för vilka även andra faktorer än lönsamhet eller avkastning utvärderas.

Den årliga redogörelsen är ett viktigt dokument för att ge riksdagen och allmänheten ökad insyn i förvaltningen av de statliga bolagen. Revisorerna har i granskningen visserligen funnit att dokumentet fortfarande är behäftat med vissa brister, men samtidigt konstaterat att Regeringskansliet kontinuerligt arbetar för att utveckla och förbättra dokumentet.

Det är uppenbart att Regeringskansliet lägger ned stort arbete på att utveckla den årliga redogörelsen. Revisorerna anser det positivt, men det får inte innebära att andra angelägna åtgärder prioriteras ned.

Den årliga redogörelsen för de statliga bolagen är regeringens information till riksdagen och knappast ägnad att användas i styrningen av bolagen eller för att ersätta ägarhandbokens tidigare funktion. Revisorerna inser att produkten även kan ha ett värde för det interna samarbetet men den tycks inte ha använts på det sättet. Näringsdepartementet infordrar uppgifter från de andra departementen och sammanställer dem i ett gemensamt dokument som sedan går ut på s.k. gemensam beredning inom Regeringskansliet.

Dokumentet är enligt revisorerna således i första hand avsett för att öka insynen i statens bolagsförvaltning, inte att vara ett internt arbetsredskap för Regeringskansliet. Det är viktigt att den årliga redogörelsen är innehållsrik men samtidigt lättillgänglig och överskådlig för de huvudsakliga användarna, dvs. riksdagen och andra externa användare. Om den syftar till att ha flera funktioner riskerar den att förlora i åskådlighet och tillgänglighet.

Ny "ägarpärm"

Ägarenheten inom Näringsdepartementet har i sin handlingsplan för hösten 2002 angett att man avser att ta fram en fullständig ägarpärm där riksdagsmandat, ägarpolicy, förvaltningsmodell, riktlinjer, principer, processer, checklistor etc. finns tydligt dokumenterade.

Revisorerna noterar att ägarpärmerna även är tänkt att tillhandahållas övriga bolagsansvariga och bli föremål för en fortlöpande översyn inom Regeringskansliet. Revisorerna anser det vara ett positivt initiativ och föreslår att de övriga departementen aktivt får delta i det arbetet.

Regeringen har beslutat att överföra Finansdepartementets samtliga bolag förutom Svenska Spel till statsrådet Leif Pagrotskys ansvarsområde under Näringsdepartementet. Även Teracom från Kulturdepartementet kommer att överföras. Revisorerna välkomnar regeringens beslut att koncentrera ägarutövandet till ett departement.

Revisorerna har inga synpunkter på valet av departement men vill samtidigt framhålla vikten av att inte bara den kompetens och erfarenhet som finns inom de övriga departementen tas till vara utan även några av de positiva arbetsformer som revisorerna uppmärksammat i granskningen. Ett sådant exempel är Finansdepartementets användning av genomarbetade och fylliga ägardirektiv i styrningen.

Revisorerna konstaterar vidare att den utvidgade ägarenheten snarast behöver ta ställning i vissa sakfrågor som rör ägarstyrningen, bl.a. departementsföreträdarens roll och funktion i bolagsstyrelserna.

Revisorerna konstaterar att Finansdepartementet efter överflyttningen får ansvaret för endast ett bolag, Svenska Spel. Från Kulturdepartementet överförs Teracom men inte Voksenåsen AB, Dramaten och Operan. Från övriga departement överförs inga bolag.

Revisorerna kan inte bedöma om beslutet att låta en minister bli föredragande i sådana ärenden som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar leder till att ägarstyrningen vid de olika departementen också blir mer enhetlig. Beslutet bör enligt revisorerna ändå ge goda förutsättningar för en sådan utveckling.

Regeringen bör ges i uppdrag att årligen återkomma till riksdagen med en redovisning av hur arbetet med att utveckla statens ägarroll bedrivs och vilket resultat det ger. Ett första tillfälle ges i samband med budgetpropositionen samt i den kommande årliga redogörelsen.

Fortlöpande utbildning av bolagsansvariga behövs

Flera departementstjänstemän menar att det vore värdefullt med någon form av fortlöpande utbildning i frågor som rör styrningen av bolagen. Kunskaper som rör tillämpningen av aktiebolagslagens regler samt någon ekonomisk kompletterande utbildning efterfrågades i granskningen.

Regeringskansliet kommer under våren 2003 att anordna en gemensam tredagarsutbildning för samtliga som handhar bolagsfrågor inom myndigheten. Ett av syftena med utbildningen är att utveckla kompetensen hos de bolagsansvariga, ett annat att finna gemensamma former för hur ägarstyrningen och uppföljningen kan stärkas.

Detta är den första egentliga utbildningsinsatsen för de bolagsansvariga på flera år. Revisorerna ser positivt på Regeringskansliets initiativ men vill samtidigt betona värdet av en mer systematisk och fortlöpande utbildning av den här gruppen departementstjänstemän. Inte minst bör detta ses mot bakgrund av den förhållandevis stora personalomsättningen inom Regeringskansliet.

Revisorernas granskning visar att ägarens mål och krav på de statliga bolagen fortfarande återfinns i ett stort antal styrdokument. Det gäller främst bolag med samhällsintressen eller någon form av samhällsåtagande men förekommer även för bolag med marknadsmässiga krav.

Revisorerna konstaterar vidare att målen ibland är så allmänt hållna att de inte ger någon egentlig vägledning för bolaget när det ska följa upp om de ekonomiska målen uppnåtts. Kraven på bolagen att redovisa måluppfyllelsen ställs i de allmänna riktlinjer som gått ut till samtliga bolag, inte i krav som är direkt riktade till bolaget i fråga.

Revisorerna ser samtidigt tecken på att det börjar ske en förändring. I revisorernas enkät till bolagen går det att se en begränsad positiv utveckling inom flera områden.

Ägarens krav på verksamheterna framgår, utöver de formella styrdokument, även av generella riktlinjer och en utökad informell dialog med bolagsledningen.

Bolagsordningen ska alltid ange syftet med bolagets verksamhet

Revisorerna föreslog i sin förra granskning att det för alla bolag som hade andra krav än rent kommersiella skulle framgå av bolagsordningen vilket övergripande syfte som gällde för verksamheten. Genom bolagsordningen ges därmed en konsekvent och tydlig vägledning för bolaget.

Sådana övergripande syften saknas fortfarande i flera bolagsordningar trots att det är ett krav i aktiebolagslagen. Det framgår inte heller alltid av bolagsordningen om en verksamhet har ett annat syfte än att gå med vinst, vilket också ska framgå.

Revisorerna anser att det för alla statliga bolag ska finnas en aktuell och genomarbetad bolagsordning. I granskningen konstateras att flera bolagsordningar ändrats de senaste åren och i flera fall fått ändamålsenliga formuleringar. Det bör ankomma på regeringen att verka för att den direkta ägarföreträdaren, de olika departementen med bolagsansvar, ser till att bolagsordningarna uppfyller det ovan angivna minimikravet i aktiebolagslagen.

Dokument direkt riktade till bolaget ska ange verksamhetsmålen

Bolagsordningen är inte det dokument som bör användas för att ange ägarens mer detaljerade verksamhetskrav på bolaget. Det förekommer i ett antal bolag. Inte heller bör propositioner och riksdagsbeslut vara de enda dokument som anger målen för verksamheten.

På verksamhetsnivån behöver målen vara preciserade för att det ska vara möjligt att mäta om de uppfyllts. Det är enklare att ange preciserade krav för bolag med marknadskrav och bolag som inte har andra mål än att gå med vinst än för bolag med samhällsintressen eller samhällsåtaganden.

Även om det är svårare att formulera mål för bolag som har någon form av samhällsåtagande eller där bolaget verkar på en marknad med särskilda förbehåll är det av särskild vikt att det just för dessa bolag anges konkreta och uppföljningsbara mål. Det är viktigt att målen utformas på ett sådant sätt att

de ger bolaget tydliga anvisningar om vad ägaren önskar uppnå med verksamheten och att de inte får karaktären av mer allmänna uttalanden från ägarens sida. Kraven på verksamheten bör i stället anges i ägardirektiv eller särskilda avtal mellan parterna, dvs. dokument som riktas direkt till bolaget.

Flera olika typer av styrdokument används i dag t.ex. styrelsebeslut, affärsplaner, diskussioner med ägaren, muntliga ägardirektiv etc. Att mer än en fjärdedel av bolagen i revisorernas enkät svarar att de ekonomiska målen/kraven framgår av andra dokument än ägardirektiv eller avtal anser revisorerna otillfredsställande.

I granskningen har vidare konstaterats att för bolagen som har andra mål än att gå med vinst förekommer det i ännu större utsträckning att kraven är angivna i opreciserade eller allmänt hållna dokument. Revisorerna uppmärksammade detta redan för fem år sedan.

Enligt revisorerna kan det vara ett tecken på svag ägarstyrning att kraven inte finns formulerade i rätt styrdokument. Det bör enligt revisorerna vara en prioriterad uppgift för ägaren att se till att floran av styrdokument nu begränsas samt att verksamhetsmålen ses över, preciseras och formuleras i skriftliga dokument som är direkt riktade till bolaget.

Revisorerna ser positivt på regeringens initiativ att i sina riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen år 2002 också ange att bolagen bör lämna en redogörelse över såväl beslutade finansiella mål som samhällsmål samt hur de uppfyllts.

Förhoppningsvis kan Regeringskansliet därmed få en sammanställning över alla de beslut och dokument i vilka bolagen bedömer att ägaren ställt krav på verksamheten. Regeringen har därefter möjlighet att ta initiativ till att mål och krav på verksamhetsnivån blir mer precisa och klara samt begränsas till färre styrdokument.

Fastställda utdelningskrav förekommer oftare

Av bolagen är det i princip lika stor andel som har krav på vinstmaximering i dag som vid tidpunkten för den förra granskningen. En något större andel har krav att gå med viss vinst. Därutöver finns andra ekonomiska mål som att verksamheten ska gå ihop med eller utan ett i förväg beslutat ägartillskott.

Revisorerna har konstaterat att det skiljer sig mellan bolagen när en utdelningspolicy är formulerad eller när avkastningskrav ställs på verksamheten.

Ägarens ambition i ägarpolicyen att alla bolag med marknadskrav ska redovisa en utdelningspolicy och därmed utdelning tycks inte ha fått fullt genomslag. Fortfarande svarar 8 bolag av 30 med marknadskrav att det inte finns några fastställda utdelningskrav från ägaren och 3 att kraven inte är närmare preciserade.

Av revisorernas granskning framgår att andelen bolag som har fastställda utdelningskrav ändå ökat från cirka 30 % av samtliga bolag år 1997 till närmare 45 % i dag. Flertalet av bolagen anser vidare att de ekonomiska målen är preciserade och att det är lätt eller relativt lätt att följa upp om de uppnåtts.

Revisorerna ser således positiva tendenser och förutsätter att regeringen med den förstärkning av analysresurserna inom Regeringskansliet som skett

15.4 Styrelserna

Effektiva styrelser?

Styrelserna i de statliga bolagen har en viktig roll för bolagens utveckling. De har till uppgift att tillsätta den verkställande direktören och har uppgiften att utvärdera hans eller hennes arbetsinsats. Styrelsen ska också bestå av ledamöter som tillför erfarenhet och kompetens inom de områden där bolaget verkar. Ur ägarens synvinkel är därför de metoder som används vid nomineringen av nya ledamöter avgörande för att erhålla en god sammansättning av styrelserna i de statliga bolagen. Utvärderingen av styrelsens arbete är där ett värdefullt inslag.

Granskningen visar att regeringen också varit tydlig om vikten av en effektiv styrelse i de statliga bolagen. Revisorerna kan notera en ambitionshöjning de senaste åren. Regeringen beskriver i sin ägarpolicy i den årliga redogörelsen för år 2002 hur regeringen ser på styrelsens sammansättning, kompetens samt hur den bör arbeta i olika avseenden. Där tar regeringen även upp hur nomineringsprocessen bör gå till.

Det framgår i revisorernas granskning att även flera departement varit aktiva i det här avseendet, bl.a. med att gå ut till bolagen med olika riktlinjer för styrelsearbetet och i ökad utsträckning har arbetat med särskilda rutiner inför nomineringen av nya ledamöter.

Revisorerna noterar också att man i vissa bolag redan uppfyllt regeringens delmål om en jämn könsfördelning i styrelserna.

Revisorerna ser positivt på regeringens initiativ och förutsätter att det påbörjade arbetet med att finna ändamålsenliga former för att utveckla styrelserna fortsätter. Revisorerna vill samtidigt redovisa några iakttagelser som bör beaktas i det fortsatta arbetet med att effektivisera styrelserna.

Nomineringen och utvärderingen av styrelser

Flera av departementen uppger att de arbetar med att ta fram en kompetensprofil inför nominering av nya styrelseledamöter. Det bör enligt revisorerna vara en metod som alla departement bör begagna sig av. Några enhetliga rutiner för hur det arbetet bör bedrivas tycks däremot inte ha tagits fram.

Revisorerna har funnit att styrelserna i flera bolag har en förhållandevis likartad sammansättning. Den iakttagelsen gjorde ESO redan 1997, att bolagsstyrelserna till stor del bestod av politiska tjänstemän, riksdagsledamöter och vd från andra statliga bolag.²⁸ Därutöver konstaterar revisorerna nu att flera opolitiska departementstjänstemän ingår i styrelserna.

Revisorerna anser att regeringen bör fortsätta att verka för mer heterogena styrelser med olika typer av kompetens och erfarenhet. Det är en viktig ägar-

²⁸ Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag, Ds 1998:64

fråga att styrelserna får en balanserad sammansättning med företrädare från olika sektorer i samhället. De olika departementen inom Regeringskansliet har inte samma beredningsformer för att hitta nya lämpliga ledamöter. Det tycks t.ex. inte alltid förekomma en dialog med styrelsen inför valet av nya ledamöter, något som regeringen framhållit vara en beredningsprocedur som bör tillämpas.

Utvärderingen av styrelseledamöterna och deras insatser är inte heller en metod som är särskilt utvecklad vid bolagen. Regeringen framhåller i den årliga redogörelsen för de statliga företagen värdet av att styrelserna utvärderas, såväl kollektivt som individuellt.

Granskningen visar att någon mer systematiserad utvärdering sällan sker. Av granskningen framgår t.ex. att endast 20 % av bolagsstyrelserna använder sig av Näringsdepartementets formulär för kollektiv utvärdering av styrelsen.

Revisorerna ställer sig samtidigt tveksamma till det formulär som regeringen skickar ut till bolagen med förslag på en konfidentiell utvärdering av individuella ledamöter i styrelserna. Samma bedömning gäller formulär för utvärdering av vd. Lojaliteten med de egna kollegerna respektive den egna företagsledningen torde göra en utvärdering svår och inte helt rättvisande.

Enligt revisorerna bör Regeringskansliet följa upp om och hur de riktlinjer som det ger ut också följs av bolagen. Något departement, förslagsvis Näringsdepartementet som förvaltar störst antal bolag, bör få en sådan uppgift samt sprida regeringens policy och redovisa "goda exempel" på hur såväl nomineringsprocessen bör gå till samt verka för mer heterogena styrelser.

Revisorerna anser vidare att styrelsefrågorna bör vara ett återkommande diskussionsämne i den fortlöpande utbildning för de bolagsansvariga inom Regeringskansliet som revisorerna föreslår ovan.

Styrelseledamöters utbildning

För att ledamöterna ska kunna bidra till effektiva styrelser behöver flera ledamöter någon form av utbildning. Sådan utbildning tillhandahålls inte av Regeringskansliet utan det bör enligt myndigheten ankomma på bolagens vd att ordna.

Revisorerna har funnit att i stort sett samtliga bolag, 94 %, tillhandahåller information kring bolaget och dess specifika mål och krav. Det är däremot färre, 35 %, som tillhandahåller utbildning i allmän bolagskunskap.

Revisorerna betonar vikten av effektiva styrelser och att varje styrelseledamot uppmärksammas på det personliga ansvaret för de beslut som styrelsen fattar. Alla ledamöter måste vara medvetna om sin roll och sitt ansvar i bolagsstyrelsen.

Enligt revisorerna bör alla nytillträdna ledamöter erhålla utbildning som tillhandahålls av ägaren. Vid det tillfället kan ägaren även redovisa andra för styrelsearbetet viktiga frågor samt få tillfälle att redovisa vilka krav som ägaren ställer på bolaget och även på dess styrelseledamöter.

Enligt revisorerna räcker det inte att hänvisa till riktlinjer som anger att den verkställande direktören har ansvaret för ledamöternas introduktionsprogram.

Granskningen visar att riksdagsledamöter utses till bolagsstyrelser där det tidigare funnits en eller flera riksdagsledamöter. Det sker närmast rutinmässigt utan någon egentlig prövning av behovet av en sådan representation. Revisorerna anser att det bör ankomma på regeringen att vid varje nomineringstillfälle pröva vilken kompetens och vilken insyn som behövs i styrelserna. Revisorerna ifrågasätter därmed inte att riksdagsledamöterna har en roll i styrelserna men ställer sig tveksamma till att det i vissa styrelser förekommer flera ägarrepresentanter från Regeringskansliet och riksdagen.

Flera ägarföreträdare i styrelserna leder inte automatiskt till en starkare ägarroll eller att bolagsstyrelserna blir effektivare. Det kan i stället öka risken för en målkonflikt mellan ägaren och bolaget.

Styrelsearvodena och ägarstyrningen

Styrelseledamöternas arvoden bestäms av ägaren, departementet, på bolagsstämma. Granskningen visar att arvodenas storlek ibland skiljer sig väsentligt åt mellan bolagen. Revisorerna har i några fall svårt att se motiven till skillnaderna.

Ibland beräknas arvodena utifrån beräknat antal styrelsesammanträden, ibland på årsbasis oavsett om man närvarar eller ej. Några centralt upprättade riktlinjer för hur arvodena bör beräknas finns inte att tillgå för ägarföreträdaren när arvodena ska bestämmas.

Även om styrelsearvodena, sett utifrån den statliga bolagssfärens totala värde, rör sig om små belopp, är det enligt revisorerna en viktig ägarstyrningsfråga att bevaka hur de bestäms. För de styrelseledamöter som sitter med i ett antal styrelser kan det också bli fråga om stora belopp.

Revisorerna anser att regeringen bör följa upp styrelsearvodena på ett bättre sett än i dag och förslagsvis fastställa riktlinjer till vägledning för departementen hur och efter vilka grunder arvodena ska beräknas.

Styrelsekommittéer används i liten utsträckning

Kommittéer anges av regeringen vara viktiga i styrelsearbetet. Granskningen visar att kommittéer används i liten utsträckning i bolagen. 3 av 5 bolag använder sig av nomineringskommitté. En något större andel använder sig av ersättningskommitté, 19 bolag eller 39 %. Endast 7 bolag av 51 använder sig av revisionskommitté.

Det bör vara en uppgift för regeringen och Regeringskansliet att följa utvecklingen och vidta de åtgärder som krävs för att fler kommittéer används i styrelsearbetet.

15.5 Uppföljning och revision

Revisorerna har i granskningen funnit att regeringen varit mer aktiv när det gäller att ställa krav på bolagen och gå ut med riktlinjer för verksamheterna än tidigare. Däremot tycks regeringen inte ha varit lika aktiv i fråga om att

följa upp om kraven och riktlinjerna har uppfyllts. Iakttagelsen gäller på en rad områden.

Revisorerna har t.ex. konstaterat att det fortfarande brister i uppföljningen av de ekonomiska målen och verksamhetsmålen för bolagen. Regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen från bolagen får inte ersätta mer konkreta krav formulerade direkt till bolagen.

Ett annat område som enligt revisorerna behöver följas upp i ökad utsträckning är styrelserna och deras arbete. Regeringen ger ut riktlinjer för hur styrelsearbetet ska organiseras, översänder utvärderingsformulär samt förordar kommittéer i styrelsearbetet men följer sedan inte upp om de följs eller inte. Revisorernas granskning visar att insatserna hittills fått ett begränsat genomslag.

Ytterligare ett exempel på ett område som inte har följts upp är hur bolagens revisorer används. Riksdagens revisorer framhöll i sin förra rapport behovet av mer frekventa och systematiska kontakter mellan ägarföreträdare och revisorerna i de statliga bolagen. Regeringen borde enligt revisorerna utveckla ett för Regeringskansliet gemensamt förhållningssätt och rutiner för revisionen.

Regeringen anger i den årliga redogörelsen att ägaren och styrelsen bör träffa revisorerna åtminstone en gång per år. Enligt Riksdagens revisorer var det inte det som revisorerna avsåg med mer frekventa och systematiska kontakter mellan ägaren och bolagets revisorer. Riksdagens revisorer anser att det utbytet borde ha kunnat utvecklas bättre under de fem år som gått sedan revisorernas förra granskning.

I granskningen har vidare konstaterats att Riksrevisionsverkets revisorer ännu inte återfinns i samtliga bolag med samhällsintressen eller bolag som ålagts samhällsätåganden.

Den nya Riksrevisionen kommer fr.o.m. den 1 juli att få ett eget bemyndigande för att utse revisorer i de statliga bolagen. Det förändrar däremot inte att det fortfarande kommer att finnas behov av initiativ från Regeringskansliet i syfte att hitta lämpliga former för ett förbättrat utbyte mellan ägaren och revisorerna. Ett sådant förberedande arbete bör enligt revisorerna påbörjas redan nu inom Regeringskansliet.

Det är vidare enligt revisorerna olyckligt att revisionskommittéer inte används i större utsträckning än vad som görs i bolagsstyrelsernas arbete.

Riksdagens revisorer anser att regeringen inom något år bör återkomma till riksdagen och redovisa hur utbytet med revisorerna i bolagen utvecklas.

15.6 Dotterbolagens verksamhet

Den översyn som revisorerna föreslagit av vilka dotterbolag som inte bör avyttras utan att först höra riksdagen har inte kommit till stånd. Inte heller har några centrala riktlinjer för hur den frågan bör hanteras inom Regeringskansliet tagits fram.

Enligt Näringsdepartementet bör den övergripande frågan om avyttring av dotterbolag sättas i samband med de övergripande mål som regeringen beslutar om och bolagens huvudsakliga inriktning och mål. Det bör ankomma på styrelser och förvaltare att tillse att verksamheter som är avgörande för att

uppfylla de beslutade övergripande målen ej avyttras oavsett om de bedrivs i ett dotterbolag eller som en verksamhetsgren inom moderbolaget.²⁹

Revisorerna kan instämma i att ansvaret i första hand bör ligga på styrelsen och förvaltare att bedöma om ett dotterbolag bör säljas ut. Ett problem är att de övergripande målen och målen för verksamheterna ibland är så otydliga att det kan vara svårt att bedöma om verksamheten är avgörande för att uppfylla målen. En inventering av vilka dotterbolag som kan ha sådana verksamheter blir därför i sig en värdefull information för ägaren. Utifrån den informationen borde det sedan vara möjligt att avgöra vilka dotterbolag som inte bör säljas utan riksdagens godkännande.

Antalet dotterbolag har visserligen inte ökat sedan revisorernas förra granskning. De är ungefär lika många, ca 250 stycken, på ett färre antal moderbolag. Uppgifterna har hämtas från årsredovisningarna då någon sammanställning av utvecklingen av antalet dotterbolag inte finns att tillgå vid Regeringskansliet.

Av granskningen framgår att 15 bolag sålt något dotterbolag de tre senaste åren. I endast två fall underställdes besluten riksdagen.

4 bolag, Telia, ALMI, Posten och Ireco, uppger att de har dotterbolag som svarar för s.k. samhällsåtaganden. Inte i något av dessa bolag anges det i bolagsordningen eller annat dokument att det finns någon restriktion i fråga om att sälja bolaget. Revisorerna har inte underlag att bedöma om något av dessa bolag inte bör säljas utan riksdagens godkännande.

Hur många dotterbolag som har verksamheter med samhällsintressen har inte undersökts, men de är betydligt fler.

En översyn och en inventering av dotterbolagen torde enligt revisorerna inte vara en alltför betungande uppgift för Regeringskansliet. Det får istället ses som ett naturligt tillfälle för förvaltaren, de olika departementen, att vara aktiv i sin uppföljning av bolagens olika verksamheter samt stärka sin insyn där möjligheten till insyn är mindre.

Revisorerna anser att regeringen bör se över dotterbolagen samt därefter återkomma till riksdagen med resultatet, lämpligen en redovisning i samband med den årliga redogörelsen för de statliga företagen.

15.7 Kontrollen av bolagsledningarnas ersättningar

Revisorerna har granskat de olika vd:arnas löner och ersättningar i statliga bolag. Även styrelseordförandenas arvoden har ingått. Den huvudsakliga inriktningen har varit att undersöka om lönenivåer och avtal följer de regler och riktlinjer som ägaren har fastställt. Revisorerna har därutöver även studerat utformningen av de olika vd:arnas pensionsavtal. Någon motsvarande samlad genomgång har inte gjorts tidigare.

Revisorerna har i den här delen av granskningen anlitat två konsulter. Följande överväganden bygger i huvudsak på konsulternas iakttagelser. Konsultrapporterna finns att tillgå på Riksdagens revisorers kansli.

²⁹ Näringsdepartementets PM den 20 februari 2002 till Riksdagens utredningstjänst

Det finns stora skillnader mellan lönerna för vd:arna i statliga bolag. För några vd:ar utgår mycket höga löner. Löneutvecklingen för denna grupp har liksom för verkställande direktörer i privata bolag varit stark de senaste åren.

Revisorerna konstaterar vid en jämförelse av lönerna att de i genomsnitt ligger högre i bolag med marknadsmässiga krav än i bolag med samhällsintressen. Det kan också konstateras att det överlag är något lägre löner i helägda bolag jämfört med bolag där staten är delägare.

Statens riktlinjer för vd:ars löner i statliga bolag är att lönerna ska vara konkurrenskraftiga men inte löneledande i jämförelse med motsvarande privata företag. I monopolföretag ska lönerna sättas efter en jämförelse med icke konkurrensutsatta företag och med statliga verk.

Granskningen visar att vd:ar i några sådana bolag har betydligt högre lön än generaldirektörer för affärsverken eller statliga myndigheter av motsvarande storlek. I det avseendet bedömer revisorerna att riktlinjerna inte följs.

Motsvarande gäller även styrelseordförandenas arvoden som också varierar stort mellan bolagen och där arvodena är högst i bolag med marknadsmässiga krav och bolag där staten är delägare.

Bonus eller liknande ersättning konstateras endast i ett fåtal bolag och endast i bolag med marknadsmässiga krav.

Revisorernas bedömning av lönesättningen i de statliga bolagen är att de riktlinjer som regeringen angett till stöd för bolagsstyrelserna i huvudsak följs. Några tveksamheter har dock uppmärksamats.

Enligt revisorerna bör det samtidigt framhållas att det här endast är fråga om riktlinjer. Något krav att riktlinjerna ska följas finns egentligen inte från statens sida. Den sanktion som bolaget riskerar är att ägaren tar initiativ till att byta ut någon ledamot eller hela styrelsen. Det torde då behöva vara fråga om ett uppenbart åsidosättande av riktlinjerna.

Konsulterna från Riksrevisionsverket har samtidigt kritiserat riktlinjerna för att vara otydliga bl.a. i fråga om vilka bolag som de ska anses gälla för. Enligt Riksdagens revisorer är det viktigt att regeringen visar på vikten av att riktlinjerna följs. Det bör ske genom att göra förtydliganden där det behövs samt att regeringen agerar när det finns indikationer på att något bolag inte följer dem.

Revisorernas sammanfattande bedömning av konsulternas iakttagelser i fråga om lönerna för vd:arna och arvodena för styrelseordförandena är att regeringen närmare bör undersöka vilka motiv som ligger till grund för de stora löneskillnaderna. Det gäller bolag som har i princip samma marknadssituation och struktur samt monopolföretag och statliga myndigheter och affärsverk.

Årsredovisningslagens regler och riktlinjerna behöver förtydligas

I årsredovisningslagen (ÅR) anges som krav att det sammanlagda beloppet av löner och ersättningar för gruppen vd och styrelseledamöter ska redovisas i årsredovisningen. Det finns också ett krav att det för den gruppen ska redovisas kostnader och förpliktelser för pensioner. Väsentliga villkor om av-

gångsvederlag ska också ingå i redovisningen. Det finns således inget krav att i årsredovisningen specificera vd:s lön och pension på individnivå, utan det är gruppens sammanlagda ersättning som ska anges.

I granskningen har framkommit att även de nya riktlinjer som regeringen beslutat kan ge utrymme för olika tolkningar i det här avseendet. För att undvika oklarheter om vilken rapportering som krävs av bolagen bör, enligt revisorerna, regeringen överväga att i stället ändra årsredovisningslagens regler.

Avgångsvederlag och pensionsålder

Enligt regeringens riktlinjer kan vid uppsägning från bolagets sida en avgångsersättning få utgå. Den får motsvara högst 24 månadslöner och ska utbetalas månadsvis. Vid ny anställning eller inkomst från annan förvärvsverksamhet ska avgångsersättningen reduceras med belopp motsvarande ny inkomst under uppsägningsperioden.

Granskningen visar att samtliga bolag, med ett undantag, nu följer riktlinjerna i fråga om uppsägningstid och avgångsvederlag. Revisorerna noterar samtidigt att bolagen väljer att använda den avgångsersättning som ger högst ersättning, dvs. 24 månader. 30 av de 46 bolagen har sådana avtal med vd:n. 2 bolag hade 21 månader och 1 bolag hade 36 månader.

Av övriga bolag svarade 8 att de hade en uppsägningstid på 12 månader, 3 bolag 6 månader och 2 bolag 18 respektive 9 månader.

Det är 5 bolag som inte följer rekommendationen i riktlinjerna att det ska ske en avräkning från avgångsersättningen om vd erhåller en ny anställning.

Revisorerna konstaterar att bolagen även i fråga om pensionsålder avtalat den för vd mest fördelaktiga, dvs. en pensionsålder vid 60 år. Enligt riktlinjerna bör pensionsnivån ha som utgångspunkt en pensionsålder i intervallet 60–65 år. En lägre pensionsålder bör motsvaras av lägre pensionsnivå.

Endast 16 bolag har avtalat en pensionsålder på 65 år, men då ingår ofta en klausul som ger vd en rätt att begära full pension redan från 60 år.

Revisorerna kan således konstatera att de allra flesta bolagen följer riktlinjerna men att de också väljer att utnyttja det för vd mest förmånliga avtalet.

Det bör ankomma på regeringen att vidta de eventuella åtgärder som behövs för att åstadkomma de för staten mest fördelaktiga avtalen.

Pensionsavtalens utformning har stor betydelse för bolagets kostnader

När revisorernas konsulter från ÖhrlingsPriceWaterHouseCoopers granskar bolagens pensionsavtal med vd:arna är deras generella bild att det skett förbättringar sedan de gjorde en liknande undersökning år 1998. De redovisar samtidigt sin iakttagelse att bolagen inte alltid känner till vilka kostnader som avtalet med vd:n för med sig för bolaget.

Det är bolagsstyrelserna som beslutar om pensionsavtal för vd och som har den svåra uppgiften att göra de ibland komplicerade beräkningarna. Ägarföreträdaren, Regeringskansliet, tycks inte ha tillräckliga resurser eller kompetens att biträda bolagen i den svåra uppgiften.

Av de 30 pensionsavtal av totalt 50 som revisorerna låtit granska mer ingående saknas viktiga uppgifter i flera avtal vilket medför tolkningsproblem och oklarhet om pensionskostnaden för bolaget.

Av stor vikt är det t.ex. att det går att utläsa hur stor pension som är intjänad vid varje tidpunkt. Det är också viktigt att det finns samordningsregler, dvs. vilken hänsyn som ska tas till pensionsrätt intjänad i tidigare anställningar. I dag saknas sådana regler i flera fall eller så är de så otydliga att de inte är till någon hjälp för att bedöma framtida kostnader.

Det bör vidare alltid framgå om löneökningar nära pensionsåldern ska vara pensionsgrundande. Om kraftiga löneökningar sker åren närmast före pensionsåldern kan pensionskostnaden bli mycket hög de senare åren, betydligt högre än lönen. Inom alla kollektivavtalade pensionsplaner finns restriktioner för hur höga löneökningar som blir pensionsgrundande. I de flesta avtal som granskats har sådana restriktioner tagits bort för vd.

Revisorerna anser det otillfredsställande att staten inte har en bättre kontroll av vilka pensionsavtal som ingår i de statliga bolagen. Det är enligt revisorerna viktigt att pensionsavtalen är klara och precisa och att avtalen inte ger utrymme för olika tolkningar. Regeringskansliet, i egenskap av ägarföreträdare, har här en viktig uppgift. I granskningen har det framkommit att det är styrelseordföranden som bereder ärendet angående pensionsavtal för den verkställande direktören. Enligt revisorerna bör ägaren genom Regeringskansliet verka för att de som beslutar om pensionsavtalen har tillräcklig utbildning och kompetens för att få till stånd pensionsavtal som svarar upp mot de krav staten bör ställa när det gäller rimliga pensioner. Ägarföreträdaren bör också verka för att styrelseledamöterna alltid ska känna delaktighet i och ansvar för de pensionsavtal som tecknas med vd:arna i bolagen.

Enligt revisorerna bör regeringen mer systematiskt följa upp bolagens pensionsavtal. En funktion eller resurs bör tillföras Regeringskansliet som tillsammans med styrelsen och i första hand styrelseordföranden bevakar att behövlig kompetens finns när nya vd-avtal ska bestämmas. Någon oberoende resurs kan t.ex. knytas till Regeringskansliet eller så kan Regeringskansliet ta initiativ till en gedigen utbildning för någon av bolagsföreträdarna i pensionsfrågor.

Enkäten

Enkäten besvaras genom att ett eller flera av svarsalternativen markeras. För varje fråga finns en möjlighet att lämna ytterligare kommentarer eller formulera ett eget svar om de angivna alternativen inte passar. I svaren kan även en hänvisning göras till offentliga dokument som exempelvis årsredo-visningar. I så fall vill vi be er att närmare precisera vilket avsnitt i dokumentet som ni hänvisar till.

Vi önskar också att företaget utser en särskild kontaktperson i ärendet.

Företagets namn:

.....

Företagets kontaktperson och telefonnummer:

Fråga 1. Vilken form av marknadssituation anser ni att företaget befinner sig i?

- Företagets marknadsandel på den relevanta marknaden understiger 50 %
- Företagets marknadsandel på den relevanta marknaden överstiger 50 %
- Företaget har en ensamställning på den relevanta marknaden,
- Företaget har ett lagskyddat monopol
- Annan marknadsställning (ange vilken)

Fler än ett svar kan anges om skilda delar av företagets verksamhet har olika konkurrenssituation. Kända kommande förändringar av företagets marknadssituation bör även anges

Kommentar

De ekonomiska målen

Fråga 2. Vilken typ av ekonomiska mål ställer ägaren/ägarna på företaget?

- Krav på vinstmaximering
- Krav på en viss vinst, (exempelvis viss avkastning på insatt kapital)
- Krav på att verksamheten ska gå ihop utan subventioner från staten
- Krav på att verksamheten ska gå ihop med hjälp av ett i förväg fastställt ägar-tillskott från staten
- Annan typ av resultatmässiga krav (ange vilken)
- Inget särskilt krav är formulerat

Fler än ett svar kan anges om skilda delar av företagets verksamhet har olika mål

Om ägaren/ägarna inte ställt några ekonomiska mål, gå vidare till fråga 9

Fråga 3. Har de ekonomiska målen omformulerats under de senaste tre åren?

- Ja
 Nej

Kommentar angående t.ex. i vilket avseende

Fråga 4. I vilket eller vilka dokument anges de ekonomiska målen för företaget?

- Bolagsordning
 Ägardirektiv
 Avtal mellan staten och bolaget
 Propositioner/riksdagsbeslut
 Lagar
 Förordningar
 Annat dokument (ange vilket)

Fler än ett svar kan anges

Kommentar

Fråga 5. Ställer ägaren/ägarna, utöver vad som anges i aktiebolagslagen, särskilda krav på att graden av måluppfyllelse redovisas? I så fall, var?

- I årsredovisningen
 I annat dokument (ange vilket)
 Inga direkta krav på redovisning av måluppfyllelse ställs

Kommentar

Fråga 6. Hur ser ni på möjligheten att följa upp om de ekonomiska målen uppnåtts?

- Mycket svårt, målen är mycket allmänt hållna
 Ganska svårt, målen är relativt allmänt hållna
 Ganska enkelt, målen är relativt väl preciserade
 Mycket enkelt, målen är mycket väl preciserade

Kommentar

Fråga 7. Omformulerar ni internt ägarens/ägarnas ekonomiska mål så att de blir mer konkretiserade eller lättare att följa upp?

2002/03:RR16
Bilaga 1

- Ja, och de redovisas också externt, bland annat till ägaren/ägarna
- Ja, men de används enbart internt i företaget
- Nej

Kommentar

Fråga 8. Finns fastställda utdelningskrav från ägaren/ägarna?

- Ja, och de är preciserade
- Ja, men de är inte närmare preciserade
- Nej

Kommentar.

Fråga 9. Anser ni att företaget genom någon form av restriktion, vilken ställts upp av ägaren/ägarna, hindras från att expandera verksamheten till närliggande och för företaget lönsamma områden?

- Ja, och företaget har aktivt försökt få en ändring av detta (ange i så fall kortfattat hur)
- Ja, men företaget har inte försökt få till stånd någon ändring
- Nej
- Vet ej

Kommentar

Samhällsåtaganden

Fråga 10. Har statsmakterna i någon form (via bolagsordning, avtal, direktiv, lagar eller motsvarande) ålagt företaget att producera tjänster som inte är ekonomiskt lönsamma (s.k. samhällsåtaganden)?

- Ja
- Nej

Kommentar

Om fråga 10 besvaras med nej, gå vidare till fråga 19

Fråga 11. I vilket eller vilka styrdokument är de i fråga 10 nämnda samhällsåtagandena formulerade?

- Bolagsordning
- Ägardirektiv
- Avtal mellan staten och bolaget
- Propositioner/riksdagsbeslut

- Lagar
- Förfordningar
- Annat dokument (ange vilket)

Fler än ett svar kan anges

Kommentar

Fråga 12. Har samhällsåtagandena omformulerats under de senaste tre åren?

- Ja
- Nej

Kommentar angående t.ex. i vilket avseende

Fråga 13. Hur ser ni på möjligheten att följa upp om de samhällsåtaganden som formulerats för verksamheten har uppfyllts?

- Mycket svårt, kraven är mycket allmänt hållna
- Ganska svårt, kraven är relativt allmänt hållna
- Ganska enkelt, kraven är relativt väl preciserade
- Mycket enkelt, kraven är mycket väl preciserade

Kommentar

Fråga 14. Ställer staten särskilda krav på att graden av måluppfyllelse redovisas vad gäller samhällsåtaganden? I så fall, var?

- I årsredovisningen
- I annat dokument (ange vilket)
- Inga direkta krav på redovisning av måluppfyllelse har ställts

Kommentar

Fråga 15. Omformulerar ni internt statens krav på samhällsåtaganden så att de blir mer konkretiserade eller lättare att följa upp?

- Ja, och de redovisas också externt, bland annat till statsmakterna
- Ja, men de används enbart internt i företaget
- Nej

Kommentar:

Fråga 16. Får ert företag särskild ersättning, t.ex. anslag, för att utföra dessa ej lönsamma åtaganden?

- Ja, för samtliga åtaganden av denna typ
- Ja, för vissa men inte alla åtaganden
- Nej

Fråga 17. Har företaget dotterbolag som helt eller delvis verkar i syfte att uppfylla dessa samhällsåtaganden?

- Ja (ange i så fall vilka bolag och vilka åtaganden)
- Nej, samhällsåtagandena uppfylls i sin helhet inom moderbolagets verksamhet

Kommentar

Fråga 18. Anser ni att dessa samhällsåtaganden är förenliga med de ekonomiska resultatmål som ägaren/ägarna ställer på verksamheten?

- Ja
- Nej

Kommentar

Informella kontakter med ägarna

Med informella kontakter avses underhandskontakter t.ex. i form av telefonsamtal, möten, e-post m.m.

Fråga 19. Hur ofta förekommer informella kontakter mellan staten som ägare och företagets ledning?

- Minst en gång i månaden
- Några gånger per år
- Någon gång per år
- Aldrig
- Vet ej

Kommentar

Fråga 20. Hur sker vanligtvis dessa informella kontakter?

- På ministernivå inom departementet
- På statssekreterarnivå inom departementet
- På högre tjänstemannanivå–departementsråd eller motsvarande
- På lägre tjänstemannanivå–departementssekreterare eller motsvarande
- På annat sätt (ange vilket)

Fler än ett svar kan anges.

Kommentar

Fråga 21. Om en departementsföreträdare är styrelseledamot i företaget, i vilken grad anser ni att de informella kontakterna också sker via denne?

- I hög grad

- I viss grad
- Inte alls
- Departementsföreträdare saknas i styrelsen

Kommentar

Fråga 22. Vilken karaktär anser ni att dessa informella kontakter har?

- Ett informationsutbyte utan inslag av ägarstyrning
- Huvudsakligen ett informationsutbyte, men med visst inslag av ägarstyrning
- Huvudsakligen ett forum för ägarstyrning
- Annan karaktär, ange vilken

Fler än ett svar kan anges

Kommentar

Fråga 23. Vilken typ av frågor brukar behandlas vid dessa informella kontakter?

- Långsiktiga strategiska frågor, rörande bl.a. verksamhetens mål
- Frågor som rör investeringsbeslut
- Frågor som rör företagets resultatutveckling
- Annan typ av frågor (ange vilka)

Fler än ett svar kan anges

Kommentar

Formella kontakter

Fråga 24. Har styrelsen formellt sökt ägaren/ägarnas uppfattning i en fråga under de senaste fem åren?

- Ja, genom att föra frågan till behandling på bolagsstämman
- Ja, genom att skriftligen efterlysa ägarens/ägarnas uppfattning i frågan
- Nej

Fler än ett svar kan anges

Kommentar

Styrelsen

Fråga 25. Finns det någon formellt fastslagen procedur för nominering av styrelseledamöter?

- Ja
- Nej

Kommentar

Fråga 26. Ges särskild information till nya styrelseledamöter vad gäller

2002/03:RR16
Bilaga 1

- allmän bolagskunskap,
- bolaget och dess specifika mål och krav, eller
- annan information?

Fler än ett svar kan anges

Kommentar

Fråga 27. Näringsdepartementet utarbetade år 2000 ett förslag till innehåll i styrelsens arbetsordning i statliga bolag (PM 2000-05-15). Syftet med förslaget är att det ska kunna användas som ett redskap och stöd i styrelsens arbete. Har bolaget tagit del av Näringsdepartementets förslag?

- Ja
- Nej

Kommentar

Övrigt

Fråga 28. Vilken eller vilka av följande arbetsmetoder använder sig bolaget av i sin verksamhet?

- Nomineringskommitté/styrelsekommitté inför val av styrelseledamöter
- Ersättningskommitté för beredning av löner, bonus och andra ersättningar
- Revisionskommitté för ökad genomlysning av verksamheten
- Konfidentiellt formulär för kollektiv utvärdering av styrelsen
- Inget av de ovanstående

Kommentar

Fråga 29. Har bolaget under de senaste tre åren sålt något dotterbolag?

- Ja, ett eller flera dotterbolag har sålts
- Ja, ett eller flera dotterbolag har sålts och beslutet underställdes regeringen
- Ja, ett eller flera dotterbolag har sålts och beslutet underställdes riksdagen
- Nej, inga dotterbolag har sålts

Kommentar

Remisslista

Staten som bolagsägare (Rapport 2002/03:10)

Remissinstanser

Finansdepartementet

Miljödepartementet

Näringsdepartementet

Socialdepartementet

Konkurrensverket

Statskontoret

Akademiska Hus AB

Apoteket AB

SAMHALL AB

SJ AB

Specialfastigheter AB

Svenska Skogsplantor AB

Systembolaget AB

Vasakronan AB

V & S Vin & Sprit AB

Landsorganisationen LO

Svenskt Näringsliv

Tjänstemännens Centralorganisation

Sveriges Industriförbund

Svenska Revisorssamfundet

Föreningen Auktoriserade Revisorer

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning.....	1
2	Revisorernas överväganden	1
2.1	Allmänna synpunkter.....	1
2.2	Regeringskansliet som ägarföreträdare	3
2.3	Övergripande mål, ekonomiska mål och verksamhetsmål	4
2.4	Styrelsernas effektivitet	6
3	Insyn, uppföljning och revision	9
3.1	Dotterbolagens verksamhet.....	11
3.2	Bolagsledningarnas löner och ersättningar	12
4	Förslag	14
<i>Bilaga 1</i>		
	Rapport 2002/03: 10 Staten som bolagsägare.....	16
	Förord	19
1	Sammanfattning.....	20
2	Bakgrund	25
3	Inledning.....	25
4	Inriktning och metod.....	26
5	1998 års förslag från Riksdagens revisorer	27
6	Regeringens ägarpolicy.....	29
7	Ägarens krav på de statliga bolagen	31
7.1	Bolagens marknadssituation	31
7.2	Det ekonomiska utfallet m.m.	32
7.3	Marknadssituationen en viktig utgångspunkt för ägarkraven	32
7.4	De ekonomiska målen.....	35
7.5	Målen för bolag med samhällsintressen	46
8	Ägarens genomlysning och återredovisning	50
8.1	Regeringen utvecklar den årliga redogörelsen för statliga företag.....	50
9	Regeringskansliet som ägarföreträdare.....	53
9.1	Näringsdepartementets ägaransvar för bolagen utökas	53
9.2	Departementens bolagsförvaltning fram till år 2002.....	54
9.3	Begränsad tid för styrning?	55
9.4	Informella kontakter mellan departement och företagsledning.....	56
10	Styrelserna och ägarstyrningen	59
10.1	Styrelsen som verktyg i ägarstyrningen	59
10.2	Regeringskansliet ger förslag på hur styrelsearbetet bör bedrivas	61
10.3	Flera departementstjänstemän och riksdagsledamöter i styrelserna... ..	64
10.4	Får nya styrelseledamöter utbildning?	67
10.5	Styrelsearvodenas storlek varierar mellan bolagen	67
11	Revisionen av bolagen	69
12	Andra studier av statligt ägande.....	74
12.1	ESO om aktiv styrning av statens bolag	74
12.2	AB Svensk Bilprovning har tydligt fastställda mål för sin verksamhet.....	74
12.3	Informationsbesök rörande ALMI	75

12.4	Näringsutskottet följer upp revisorernas förslag	76
12.5	Staten som kommersiell aktör – Statskontoret granskar konkurrensfördelar.....	77
12.6	Statskontorets förstudie ”Samhällsintresset och konkurrensen”	78
13	Bolagsledningarnas löner och ersättningar m.m.	80
13.1	Konsultuppdraget.....	80
13.2	Ersättningar till VD och styrelseordföranden.....	81
13.3	VD:s pensionsavtal och bolagets kostnader	90
14	Informeras riksdagen om utförsäljning av dotterbolag?.....	94
15	Överväganden och förslag	96
15.1	Allmänna iakttagelser	96
15.2	Regeringskansliet som ägarföreträdare	97
15.3	Övergripande mål, ekonomiska mål och verksamhetsmål	100
15.4	Styrelserna	102
15.5	Uppföljning och revision	104
15.6	Dotterbolagens verksamhet.....	105
15.7	Kontrollen av bolagsledningarnas ersättningar	106
16	Bilaga 1 – Riksdagens revisorers enkät till VD i de statliga bolagen...	110
	<i>Bilaga 2</i>	
	Remisslista.....	117