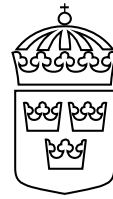


Regeringens skrivelse

2016/17:184



Riksrevisionens rapport om statens bolagsinnehav

Skr.
2016/17:184

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 maj 2017

Stefan Löfven

Mikael Damberg
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat regeringens arbete med att bedöma och upprätthålla aktualiteteten i motiv, syfte och mål med de statliga bolagsinnehaven.

I skrivelsen går regeringen igenom rapporten och redovisar sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer samt redovisar vilka åtgärder som vidtagits med anledning av dessa.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens rapport	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Riksrevisionens iakttagelser	4
2.3	Riksrevisionens rekommendationer	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	7
3.1	Inledning	7
3.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser vad avser förändringar i det statliga bolagsägandet under senare år	8
3.3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser vad avser regeringens översyn och rapportering av det statliga bolagsägandet	9
3.4	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser vad avser bolagsägande som regeringen kan behöva se över	10
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	10
Bilaga 1	Statens bolagsinnehav	12
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 maj 2017	80

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat regeringens arbete med att bedöma och upprätthålla aktualiteteten i motiv, syfte och mål med de statliga bolagsinnehaven. Granskningen redovisas i rapporten Statens bolagsinnehav – Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet (RiR 2017:1), se *bilagan*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 12 januari 2017.

2 Riksrevisionens rapport

2.1 Bakgrund

Riksrevisionen har granskat om regeringens förvaltning av de statligt ägda bolagen säkerställer att motiven till ägandet är aktuella och tydligt formulerade samt om regeringens rapportering till riksdagen är ändamålsenlig i detta avseende.

Riksrevisionen anger i sin rapport bl.a. följande. Staten är en av Sveriges största bolagsägare. I dag finns ett 50-tal statligt ägda bolag med en nettoomsättning på närmare 350 miljarder kronor och med 158 000 anställda. De statligt ägda bolagens samlade värde uppskattades 2015 till 430 miljarder kronor. Det statliga bolagsägandet är emellertid inte som en privatägd bolagsportfölj som byggs upp utifrån en samlad idé om värdeskapande och riskspridning. Det kan snarare ses som resultatet av en process där staten utifrån politiska utgångspunkter ingripit för att hantera olika samhälleliga utmaningar.

Ibland kvarstår det statliga ägandet trots att samhällsutvecklingen har ändrat de statligt ägda bolagens förutsättningar. Om motiven för statligt ägande inte längre är aktuella, så innebär det att kapital som kunde använts för andra ändamål binds upp i onödan. Otydliga motiv och därmed en oklar målbild kan dessutom försämra förutsättningarna för en effektiv styrning av statligt ägda bolag. Ett annat problem rör svårigheter för staten att balansera sina dubbla roller på konkurrensutsatta marknader, dvs. att å ena sidan äga och driva företag och å andra sidan att vara reglerande, övervakande och i vissa fall även rättskipande instans. Statligt bolagsägande är således förenat med kostnader och risker som måste vägas mot dess intäkter och förtjänster.

Granskningens syfte har varit att bedöma om regeringen i sin förvaltning av de statligt ägda bolagen säkerställer att motiven till det statliga ägandet är aktuella och tydligt formulerade samt om regeringens rapportering till riksdagen är ändamålsenlig i detta avseende.

Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

- Arbetar regeringen för att genomlysna och motivera ägandet i samtliga statligt ägda bolag?

- I vilken utsträckning finns det skäl för regeringen att genomlysa fler statligt ägda bolag än vad som hittills varit fallet?
- Är regeringens återrapportering om de statligt ägda bolagen till riksdagen ändamålsenlig med avseende på motiven till det statliga ägandet?

2.2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen går inledningsvis igenom hur statens bolagsägande har utvecklats och förändrats under senare år. Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser i denna del är följande:

- Statens bolagsägande är resultatet av en långvarig process där olika omständigheter, utvecklingstendenser och synen på statligt ägande har växlat över tid. En betydande del av de statligt ägda bolagen har alltså sitt ursprung i uppbyggnaden av den nationella infrastrukturen.
- Det statliga bolagsägandet är omfattande sett till värde, omsättning och antalet sysselsatta men trenden är minskande. Sedan mitten på 1980-talet har antalet statligt ägda bolag minskat från omkring 130 till ett 60-tal i början på 1990-talet. Antalet statligt ägda bolag ligger kvar på denna nivå med små variationer fram till i dag.
- Det statliga bolagsägandet minskar när bolag likvideras, säljs, slås samman eller ombildas till annan verksamhetsform. Under 2000-talet finns ett flertal exempel på detta. Exempelvis har försäljning av statligt ägda bolag inbringat över 430 miljarder kronor till statskassan. Sammanlagt är ett 10-tal statligt ägda bolag aktuella för avveckling eller föremål för utredning avseende framtida verksamhetsform.
- Samtidigt som det har försvunnit statligt ägda bolag har det också tillkommit ett antal under 2010-talet genom avknoppningar från affärsverk och myndigheter, samt genom åtgärder i samband med fordonsindustrins kris och för att öka tillgången på riskkapital.

Vidare redogör Riksrevisionen för sin bedömning av om förändringarna av bolagsägandet under 2000-talet är resultatet av en övergripande analys som omfattar samtliga statligt ägda bolag eller om regeringen främst agerat händelsestyrt. Detta avsnitt i rapporten behandlar regeringens arbetsprocesser för att genomlysa statens bolagsägande. Vidare redovisas regeringens återrapportering till riksdagen avseende det statliga bolagsägandet samt en internationell utblick. Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser i denna del är följande:

- Regeringen har uttryckt sin avsikt att motivera det statliga bolagsägandet i överensstämmelse med OECD:s riktlinje om att staten noggrant och återkommande ska informera om de mål som motiverar det statliga ägandet i enskilda statligt ägda bolag och att detta ska vara föremål för uppföljning.
- Regeringen har låtit genomföra genomgångar av samtliga statligt ägda bolag vid tre tillfällen – 2007, 2009 och 2011. Genomgångarna omfattade bl.a. riksdagens motiv till statligt bolagsägande. Efter 2011

har några sådana genomgångar inte genomförts och det samlade bolagsägandet har således inte blivit belyst på fem år. Resultatet av dessa genomgångar har inte kommunicerats till riksdagen annat än i de fall där regeringen bett om ett mandat från riksdagen att förändra ägandet.

- Regeringen har utarbetat metoder och förfaranden för att belysa och analysera enskilda innehav, så kallade bolagsgenomgångar. Dessa genomgångar fokuserar dock inte explicit på motiven för statligt ägande. Inom Regeringskansliet finns inte någon samlad statistik över antalet bolagsgenomgångar eller när de genomförts.
- Statens bolagsägande är mycket heterogent. Bolagsförvaltningen måste därför ha kunskap om en rad olika branscher och verksamhetsområden, där såväl små som större statligt ägda bolag är verksamma. Varje bolag kräver en icke oväsentlig minimitid för handläggning av grundläggande praktiska och organisatoriska frågor, oavsett storlek.
- Regeringens rapportering till riksdagen har sedan 2011 innehållit skrivningar om att regeringen går igenom innehaven och prövar skälen till ägandet. De motiv till statligt bolagsägande som riksdagen uttalade sig om 2007 har kvarstått utan att det kommunicerats tydligt av regeringen.
- Internationellt finns exempel på processer och arrangemang som det kan finnas skäl att ta intryck av i förvaltningen av statligt ägda bolag i Sverige. I Norge och Finland ser respektive regering över de övergripande motiven till det statliga bolagsägandet oftare och mer regelbundet än i Sverige. Under i stort sett varje mandatperiod informerar regeringen i Norge och Finland parlamentet om motiven till det statliga bolagsägandet och parlamentet behandlar frågan med samma regelbundenhet.

Riksrevisionen redogör vidare för de skäl som riksdagen angett för att staten fortsatt ska äga bolag. Riksrevisionen konstaterar att när riksdagen fattade beslut med anledning av budgetpropositionen för 2007 ingick ett uttalande om skälen till fortsatt statligt ägande. Dessa var följande:

- Bolaget lyckas bättre med staten som ägare.
- Marknadsförhållandena är sådana att ett minskat statligt ägande skulle försämra konkurrensen eller motverka en god samhällsutveckling.
- Bolaget har ett naturligt monopol eller så talar starka samhällsintressen för monopol.
- Bolaget svarar mot viktiga nationella intressen eller har samhällsuppdrag som svårligen kan hanteras utan ett statligt inflytande.

Riksrevisionen noterar att motiven i vissa avseenden har utvecklats i riksdagsbehandlingen enligt följande. Om bolag ska lyckas bättre med staten som ägare ska staten enligt näringsutskottet ha en förmåga och möjlighet att vara en stark ägare som kan förse ett bolag med nödvändiga resurser, t.ex. kapital. Motivet om nationella intressen förtydligas på följande sätt. Det kan finnas ett nationellt intresse att äga ett bolag om bolaget kontrollerar en viktig tillgång – t.ex. central infrastruktur, råvara

eller kulturhistoriska värden. Med utgångspunkt i dessa motiv redovisar Riksrevisionen en genomgång av om det finns statligt bolagsägande som regeringen kan behöva se över avseende huruvida motiven är uppfyllda. Riksrevisionens samlade iakttagelser i denna del är följande:

- Regeringen har tidigare anlitat externa rådgivare för att göra genomgångar av statens bolagsägande utifrån bl.a. riksdagens ägarkriterier. Enligt den senaste genomgången från 2011 är det för följande statligt ägda bolag inte entydigt att det utifrån riksdagens kriterier finns starka skäl till fortsatt statligt ägande: AO Sweden House (f.d. A/O Dom Shvetsii), Lernia AB, SAS AB, SBAB Bank AB, Svenska Skeppshypotekskassan, Swedesurvey Aktiebolag, Telia Company AB och Teracom Group AB. För Lernia AB och SAS AB finns dessutom aktuella bemyndiganden från riksdagen att sälja bolagen.
- De externa rådgivarnas bedömning ovan är fortsatt relevant. Därutöver kan det finnas skäl att bedöma om motiven till statligt ägande är uppfyllda för Apoteket AB, Apoteksgruppen i Sverige Holding AB, Aktiebolaget Svensk Bilprovning, Orio AB och Metria AB. För de tre förstnämnda har förutsättningarna ändrats sedan bolagens marknader omreglerats och de verkar nu på marknader som bedöms vara väl fungerande. Orio AB är en kvarleva från krisen för Saab Automobile medan Metria AB bedriver en verksamhet som bolagiserats för att produktionen ska verka med samma förutsättningar som de privata konkurrenternas.
- Granskningen visar att det finns bolag där de ekonomiska förutsättningarna kan innebära att bolagsformen är mindre lämplig för det statliga engagemanget. I vissa fall uppfylls inte aktiebolagslagens (2005:551) grundprincip att syftet med aktiebolag är att generera ekonomisk vinst för ägaren. För dessa bolag kan det finnas anledning att utreda för- och nackdelar i relation till alternativa driftsformer. Här ingår Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB Aktiebolag vars verksamhet och ekonomi kräver betalningsutfästelser från Trafikverket samt bolag som Kungliga Dramatiska teatern Aktiebolag, Kungliga Operan Aktiebolag, Samhall Aktiebolag och V.S. VisitSweden AB vars ekonomi i hög grad bygger på statsanslag.
- Det statliga bolagsägandet innehåller ett antal mindre bolag inom ett brett spektrum av verksamheter. Även hanteringen av mindre bolag kräver en icke oväsentlig tidsåtgång. För sådana bolag uppstår frågor om avvägningen mellan hur starka skälen är för fortsatt ägande i nuvarande form och de resurser som krävs för deras förvaltning. Här ingår bolag som Miljömärkning Sverige AB och Voksenåsen AS samt Swedesurvey Aktiebolag och AO Sweden House (f.d. A/O Dom Shvetsii). De båda förstnämnda har särskilt beslutade samhällsuppdrag som dock inte konkretiserats genom uppdragsmål. De båda sistnämnda saknar särskilt beslutade samhällsuppdrag.

2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att intensifiera sitt arbete med att implementera OECD:s riktlinje om att noggrant utvärdera och informera om motiven till ägandet i varje enskilt statligt ägt bolag. I överensstämmelse med riktlinjen bör prövningen vara regelbundet återkommande samt omfatta överväganden om huruvida målen kan uppnås med andra former av engagemang eller åtgärder än genom statligt ägande av bolag.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att återkommande och tydligt rapportera till riksdagen de övergripande motiven till statligt ägande i varje enskilt bolag. Regeringen bör också överväga att informera riksdagen om åtgärdsplaner för statligt ägda bolag där bedömningen görs att motiven till statligt ägande inte längre är aktuella.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

3.1 Inledning

Statens bolagsportfölj består av 48 hel- eller delägda aktiebolag varav två är börsnoterade. De flesta bolag är vinstdrivande. Omkring hälften av bolagen har ett av riksdagen särskilt beslutat samhällsuppdrag.

Den statliga bolagsportföljen består av bolag inom främst sektorerna basindustri/energi, telekom, tjänst, fastighet, finans, konsument, infrastruktur och transport. Basindustri/energi är den dominerande sektorn följt av telekom, tjänst och fastighet. Portföljen är därmed konjunkturkänslig och dess värde påverkas till stor del av faktorer som elpriset på de marknader där Vattenfall AB verkar och världsmarknadspriset på järnmalm.

De statligt ägda bolagen med dotterbolag sysselsatte 2016 tillsammans cirka 111 000 personer och cirka 137 000 personer när även intressebolagen inkluderas. Bland bolagen med statligt ägande återfinns många starka varumärken. Det statliga bolagsägandet i Sverige har tillkommit vid olika tidpunkter och av skilda skäl. Ofta spelar bolagen en viktig roll i det svenska samhället då många av dem startat som affärsverk, affärsverksamhet inom myndighet eller som statliga monopol. I dag verkar de flesta av bolagen på fullt ut konkurrensutsatta marknader.

Regeringen ska aktivt förvalta statens tillgångar i form av aktierna i bolagen med statligt ägande så att deras värdeutveckling och avkastning blir den bästa möjliga givet ett balanserat risktagande samt att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. För att åstadkomma detta är det bl.a. viktigt att ge bolagen förutsättningar och möjligheter att utvecklas och fortsätta konkurrera på sina marknader. Det är viktigt att staten är en aktiv, professionell ägare med fokus på långsiktigt värdeskapande.

En ökad globalisering, teknologisk utveckling och ökad konkurrensutsättning har förändrat förutsättningarna för ett flertal av de statligt ägda bolagen. Som en konsekvens av detta har den statligt ägda bolagsportföljen förändrats betydligt över tid. För staten som aktiv och professionell ägare ingår att pröva skälen för fortsatt statligt ägande liksom att överväga bolagens olika uppdrag och inriktning. Samhällsuppdrag i ett flertal bolag motiverar dock att staten även fortsättningsvis är en betydande bolagsägare.

3.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser vad avser förändringar i det statliga bolagsägandet under senare år

Regeringen delar Riksrevisionens beskrivning av hur det statliga bolagsägandet har förändrats under senare år. Den statliga bolagsportföljen utvecklas kontinuerligt. Under de senaste tio åren har betydande förändringar skett i form av bolagiseringar, avbolagiseringar, avvecklingar, nybildningar och avyttringar. Den nuvarande regeringen har bl.a. ombildat European Spallation Source ESS AB, avslutat likvidationen av Ersättningsmark i Sverige AB och AB Svenska Miljöstyrningsrådet, minskat statens ägande i SAS AB samt fört över statens ägande i Fouriertransform Aktiebolag och Inlandsinnovation AB till det nya statligt ägda bolaget Saminvest AB.

För närvarande har regeringen mandat att förändra det statliga ägandet i följande bolag:

Bolag	Ägande	Mandat	Beslut
AB Bilprovning	Svensk 100%	-100%	Prop. 2009/10:54, bet. 2009/10:NU10, rskr.2009/10:162
SAS AB	17%	-17%	Prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220
AB Bostadsgaranti	50%	-50%	Prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:NU1, rskr. 2012/13:103
Lernia AB	100%	-100%	Prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:NU1, rskr. 2012/13:103
Orio AB	100%	-100%	Prop. 2012/13:99, bet. 2012/13:FiU21, rskr. 2012/13:287

Tidigare har regeringen även haft mandat att förändra det statliga ägandet i PostNord AB, SBAB Bank AB, Aktiebolaget Svensk Exportkredit och Telia Company AB. Dessa mandat återkallades dock av riksdagen 2011

(skr. 2009/10:140, bet. 2010/11:NU7, rskr. 2010/11:190) respektive 2015 (prop. 2015/16:1, utg. omr. 24, bet. 2015/16:NU1, rskr. 2015/16:89). Regeringen överlämnade propositionen Statligt ägda bolag i omvandling (prop. 2016/17:181) till riksdagen den 20 april 2017. Mandaten för de bolag som propositionen berör är ännu inte beslutade av riksdagen. I propositionen föreslår regeringen att statens innehav i Apoteksgruppen i Sverige Holding AB, Metria AB och Swedish National Road Consulting AB avyttras. Regeringen föreslår vidare en avveckling och likvidation av Swedish National Road Consulting AB om avyttring inte är möjlig. Regeringen föreslår även en avveckling och likvidation av Swedesurvey Aktiebolag för att överföra delar av verksamheten i Swedesurvey Aktiebolag till Lantmäteriet.

Skr. 2016/17:184

3.3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser vad avser regeringens översyn och rapportering av det statliga bolagsägandet

Regeringen delar i huvudsak Riksrevisionens iakttagelser vad avser regeringens översyn och rapportering av det statliga bolagsägandet. Regeringen lämnar ingen årlig redovisning över de övergripande motiven för statligt ägande i varje enskilt bolag. Regeringen prövar emellertid löpande skälen för fortsatt statligt ägande liksom överväger bolagens olika uppdrag och inriktning. För förändringar som kräver riksdagens mandat söker regeringen riksdagens mandat till att genomföra dessa.

Riksdagen har beslutat om att regeringen ska lämna en årlig redogörelse för bolag med statligt ägande (prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147). Redogörelsen har under åren utvecklats både till form och till innehåll. Syftet med redogörelsen är att beskriva statens bolagsägande och de värden som finns i bolagen med statligt ägande. Redogörelsen finns i likhet med delårsrapporterna för bolagen med statligt ägande även på regeringens webbplats: www.regeringen.se.

I verksamhetsberättelsen redogör regeringen även för statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande samt för hur förvaltningen och bolagen utvecklats under året.

I skrivelsen Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag (skr. 2015/16:60) redogjorde regeringen för att man avsåg att utveckla informationsgivningen till riksdagen av en samlad bild av riskerna i den statligt ägda bolagsportföljen. Informationsgivningen har därför stärkts fr.o.m. 2016 främst inom ramen för den ovan nämnda årliga redogörelsen, exempelvis med avseende på beskrivning av omvärldsfaktorer, och branschspecifika riskfaktorer, som kan få inverkan på den statligt ägda bolagsportföljen.

3.4 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser vad avser bolagsägande som regeringen kan behöva se över

Som tidigare beskrivits ingår det i statens roll som en aktiv och professionell ägare att pröva skälen för fortsatt statligt ägande liksom att överväga bolagens olika uppdrag och inriktning. Den nuvarande regeringen har bl.a. ombildat European Spallation Source ESS AB, avslutat likvidationen av Ersättningsmark i Sverige AB och AB Svenska Miljöstyrningsrådet, minskat statens ägande i SAS AB samt fört över statens ägande i Fouriertransform Aktiebolag och Inlandsinnovation AB till det nya statligt ägda bolaget Saminvest AB. Vidare återkallades regeringens mandat att minska statens ägande i AB Svensk Exportkredit enligt regeringens förslag 2015.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att skälen till det statliga ägandet löpande bör genomlysas och motiveras. Metoderna för detta och hur detta rapporteras till riksdagen kan dock variera.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att intensifiera sitt arbete med att implementera OECD:s riktlinje vill regeringen lyfta fram att den svenska regeringens förvaltningsprinciper så som de är formulerade i statens ägarpolicy, beslutad av regeringen den 22 december 2016, i huvudsak följer OECD:s riktlinjer för bolagsstyrning av statligt ägda företag vilket ger ett förutsägbart ramverk för såväl staten som ägare som för de statligt ägda bolagen.

Det övergripande målet för regeringens förvaltning av de statligt ägda bolagen är att bolagen ska skapa värde och i förekommande fall att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. För att åstadkomma detta är det bl.a. viktigt att ge bolagen förutsättningar och möjligheter att utvecklas och fortsätta konkurrera på sina marknader. Det är viktigt att staten är en aktiv, professionell ägare med fokus på långsiktigt värdeskapande. För staten som aktiv och professionell ägare ingår att pröva skälen för fortsatt statligt ägande liksom att överväga samtliga bolags olika uppdrag och inriktning. Som ett resultat av denna prövning överlämnade regeringen den 20 april 2017 propositionen Statligt ägda bolag i omvandling (prop. 2016/17:181) till riksdagen. På grundval av den analys som gjorts av de statligt ägda bolagen föreslår regeringen i propositionen att statens innehav i Apotekgruppen i Sverige Holding AB, Metria AB och Swedish National Road Consulting Aktiebolag bör avyttras. Regeringen föreslår vidare en avveckling och likvidation av Swedish National Road Consulting Aktiebolag om avyttring inte är möjlig. Vidare föreslår regeringen en avveckling och likvidation av

Swedesurvey Aktiebolag för att överföra delar av verksamheten i Skr. 2016/17:184
Swedesurvey Aktiebolag till Lantmäteriet.

Propositionen behandlar därmed flera av de bolag som Riksrevisionen lyfter fram i sin rapport. För det fall regeringen vid senare tillfälle skulle finna att skäl saknas för statligt ägande i något eller några bolag avser regeringen att återkomma till riksdagen för att söka riksdagens mandat att avyttra eller avveckla bolagen i fråga. Riksrevisionen har även lämnat en rekommendation om återkommande och tydlig rapportering till riksdagen. Regeringen rapporterar redan årligen till riksdagen om de statligt ägda bolagen och har fr.o.m. 2016 i sin skrivelse till riksdagen avseende redogörelsen för företag med statligt ägande utvecklat informationsgivningen till riksdagen och ger nu en samlad bild av riskerna i den statligt ägda bolagsportföljen. Vidare redovisas vilka mål som finns för respektive bolag, vilka bolag som har särskilt beslutade samhällsuppdrag och vilka aktuella bemyndiganden som finns för regeringen att förändra det statliga ägandet. Regeringen avser att fortsätta utvecklingen av den årliga skrivelsen för att säkerställa att riksdagen får en god bild av den statligt ägda bolagsportföljen.

Regeringen anser med detta att granskningsrapporten är slutbehandlad.



Statens bolagsinnehav

– Aktualiteten i det statliga
bolagsinnehavet

RIR 2017:1



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-428-5

RIR 2017:1

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: IMAGE SOURCE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-12-15
DNR: 3.1.1-2016-0151
RIR 2017:1

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Statens bolagsinnehav

– Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet

Riksrevisionen har granskat regeringens arbete med att bedöma och upprätthålla aktualiteten i motiv, syfte och mål med de statliga bolagsinnehaven. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Företrädare för Näringsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Då rapporten innehåller en internationell utblick har också företrädare för den statliga bolagsförvaltningen i Norge och Finland fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på relevanta delar av rapporten. Riksrevisionen vill tacka landshövding, ekonomie doktor Gunnar Holmgren som varit extern referensperson i granskningen samt seminariedeltagare vid Institutet för näringslivsutveckling (IFN) för synpunkter. Riksrevisionen är emellertid ensamt ansvarig för de slutsatser som dras i rapporten.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Dimitrios Ioannidis har varit föredragande. Revisionsdirektör Jörgen Appelgren och t.f. enhetschef Leif Svensson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Dimitrios Ioannidis

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer	4
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund	10
1.2 Syfte och avgränsningar	11
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	16
1.5 Rapportens disposition	17
2 Förändringar i det statliga bolagsägandet under senare år	18
2.1 Grundläggande fakta om det statliga bolagsägandet	18
2.2 Regeringens förändringar i statens bolagsägande under 2000-talet	20
2.3 Sammanfattande iakttagelser	25
3 Regeringens översyn och rapportering av det statliga bolagsägandet	26
3.1 Utgångspunkter för regeringens översyn och rapportering	26
3.2 Genomgångar av samtliga statligt ägda bolag	26
3.3 Bolagsgenomgångar av enskilda statligt ägda bolag	28
3.4 Regeringens rapportering till riksdagen	30
3.5 Översyn och rapportering i andra länder	31
3.6 Sammanfattande iakttagelser	32
4 Bolagsägande som regeringen kan behöva se över	34
4.1 Utgångspunkter för statligt bolagsägande	34
4.2 Många statligt ägda bolag verkar på marknader med full konkurrens	36
4.3 Många statligt ägda bolag saknar särskilt beslutade samhällsuppdrag	36
4.4 Motiv till statligt bolagsägande kan ha blivit inaktuella	37
4.5 Statligt ägda bolag som är beroende av tillskott av statliga medel och anslag	38
4.6 Små statligt ägda bolag	40
4.7 Flera statligt ägda bolag har pekats ut i tidigare översyner	40
4.8 Sammanfattande iakttagelser	41
Referenslista	43
Bilaga 1. Utvecklingen av det statliga bolagsägandet över tid	45
Bilaga 2. Svedab	53
Bilaga 3. Internationella exempel på beredningsprocesser för statligt bolagsinnehav	57
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns en ytterligare bilaga att ladda ned från www.riksrevisionen.se . Denna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 4. Statligt respektive privat ägande – en uppdatering av kunskapsläget	



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer

Bakgrund

Staten är en av Sveriges största bolagsägare. Idag finns ett 50-tal statligt ägda bolag med en nettoomsättning på närmare 350 mdkr och 158 000 anställda. De statligt ägda bolagens samlade värde uppskattades 2015 till 430 mdkr kronor. Det statliga bolagsägandet är emellertid inte som en privatägd bolagsportfölj som byggts upp utifrån en samlad idé om värdeskapande och riskspridning. Det kan snarare ses som resultatet av en process där staten utifrån politiska utgångspunkter ingripit för att hantera olika samhällliga utmaningar.

Ibland kvarstår det statliga ägandet trots att samhällsutvecklingen har ändrat de statligt ägda bolagens förutsättningar. Om motiven för statligt ägande inte längre är aktuella, så innebär det att kapital som kunde använts för andra ändamål binds upp i onödan. Otydliga motiv och därmed en oklar målbild kan dessutom försämra förutsättningarna för en effektiv styrning av statligt ägda bolag. Ett annat problem rör svårigheter för staten att balansera sina dubbla roller på konkurrensutsatta marknader; dvs. att å ena sidan äga och driva företag och å andra sidan att vara reglerande, övervakande och i vissa fall även rättskipande instans. Statligt bolagsägande är således förenat med kostnader och risker som måste vägas mot dess intäkter och tjänster.

Syfte och genomförande

Granskningens syfte är att bedöma om regeringen i sin förvaltning av de statligt ägda bolagen säkerställer att motiven till det statliga ägandet är aktuella och tydligt formulerade samt om regeringens rapportering till riksdagen är ändamålsenlig i detta avseende.

Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Arbetar regeringen för att genomlysna och motivera ägandet i samtliga statligt ägda bolag?
- I vilken utsträckning finns det skäl för regeringen att genomlysna fler statligt ägda bolag än vad som hittills varit fallet?
- Är regeringens återrapportering om de statligt ägda bolagen till riksdagen ändamålsenlig med avseende på motiven till det statliga ägandet?

De skäl som riksdagen angivit för fortsatt statligt ägande är när:

- Bolaget lyckas bättre med staten som ägare.
- Marknadsförhållandena är sådana att ett minskat statligt ägande skulle försämra konkurrensen eller motverka en god samhällsutveckling.
- Bolaget har ett naturligt monopol eller när starka samhällsintressen talar för monopol.
- Bolaget svarar mot viktiga nationella intressen eller har samhällsuppdrag som svårigen kan hanteras utan ett statligt inflytande.

Enligt riksdagen ska staten bara äga bolag om det är motiverat också av andra skäl än att ge vinst till ägaren.

I granskningen beaktas även andra relevanta riksdagsuttalanden samt de riktlinjer som OECD tagit fram för styrning av statligt ägda bolag. OECD:s riktlinjer är baserade på teoretisk och praktisk kunskap och har antagits genom konsensusbeslut av de regeringar som gemensamt har berett riktlinjerna. Beslutet har föregåtts av konsultationer i en bred krets. Riktlinjerna speglar s.k. best practice inom området. Den svenska regeringens förvaltningsprinciper för statligt ägda bolag följer i stort sett OECD:s riktlinjer för styrning av statligt ägda bolag. Sverige har också aktivt deltagit i att utveckla dessa riktlinjer.

Granskningens empiriska underlag består framför allt av dokumentstudier, bl.a. avseende regeringens årliga rapportering till riksdagen om det statliga bolagsägandet. Dokumentation på Regeringskansliet samt arkiverat material från Ägarutredningen (Dir. 2011:33) har också studerats. I granskningen har företrädare för Regeringskansliet (bolagsförvaltningen) intervjuats och i samband därmed har avstämningar och kompletterande genomgångar av dokumentationen genomförts.

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen låtit genomföra en forskningsgenomgång av kunskapsläget om staten som ägare. I granskningen har även ingått en internationell utblick med exempel från bl.a. de nordiska länderna.

Granskningens resultat och slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen inte gör tillräckligt för att säkerställa att motiven till det statliga bolagsägandet är aktuella och tydligt formulerade för alla statligt ägda bolag. Granskningen visar att regeringen gör bedömningar av aktualiteten i enskilda innehav och agerar utifrån bedömningarna. Men det görs inte för samtliga statligt ägda bolag och inte på ett återkommande och systematiskt sätt. Vidare bedömer Riksrevisionen att regeringens rapportering till riksdagen om det statliga bolagsägandets motiv och aktualitet kan och bör utvecklas.

En grundläggande utgångspunkt för granskningen utgörs av 9 kap. regeringsformen och budgetlagen. Där framgår bl.a. att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning ska visas i statens verksamhet. Eftersom de statligt ägda bolagen binder

kapital och det finns risker i respektive verksamhet är det enligt Riksrevisionens mening viktigt att motiven till ägandet är tydliga och aktuella. Annars riskerar staten att målstyrningen av de statligt ägda bolagen försämrats och kapital som skulle kunna användas för andra angelägna uppgifter binds upp i onödan. Regeringen bör därför ha tydliga och aktuella motiv till det statliga ägandet.

Regeringen arbetar inte tillräckligt aktivt för att bedöma motiven bakom de statligt ägda bolagen

Regeringen har i 2016 års redogörelse till riksdagen för bolag med statligt ägande uttryckt sin avsikt att motivera de statligt ägda bolagen, i överensstämmelse med OECD:s nya riktlinje, om återkommande prövning av motiven till statens bolagsägande för varje enskilt statligt ägt bolag. Av granskningen framgår emellertid att regeringen ännu inte applicerat riktlinjen fullt ut om att staten noggrant ska definiera motiven till det statliga ägandet av enskilda innehav och att dessa ska utvärderas återkommande.

Riksrevisionen kan konstatera att den statliga bolagsförvaltningen har utvecklats över tid och att allt större betydelse har lagts på att möta behovet av en samlad professionell kompetens i förvaltningen. Den statliga bolagsförvaltningen har byggt upp en egen kapacitet för att kunna analysera de statligt ägda bolagen. Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att den förbättrade kapaciteten inte används för att explicit fokusera på riksdagens beslutade motiv till statligt ägande.

Regeringen har vid tre tillfällen (2007, 2009 och 2011) låtit externa experter analysera hur bolagen uppfyller riksdagens motiv till statligt ägande. Syftet har framför allt varit att bedöma vilka bolag som staten ska fortsätta att äga och vilka bolag som skulle kunna säljas vid lämpligt tillfälle. Det har nu gått fem år sedan den senaste genomgången av statens samlade bolagsinnehav genomfördes.

Regeringen har även utarbetat så kallade bolagsgenomgångar som en metod för att belysa och analysera enskilda innehav utifrån bl.a. riksdagens motiv till bolagsägande. Sådana bolagsgenomgångar genomförs bl.a. för att kunna bedöma om ett bolag ska kvarstå i statlig ägo, eller om det mot bakgrund av ändrade marknadsförutsättningar eller andra skäl bör avyttras eller få sin roll och sitt ansvar förtydligat.

Den senaste bolagsgenomgången genomfördes i februari 2015. Inom Regeringskansliet finns enligt uppgift till Riksrevisionen inte någon samlad statistik över antalet bolagsgenomgångar eller när de genomfördes. Om bolagsgenomgångarna är händelsestyrda och inte regelbundet återkommande kan det dröja innan enskilda statligt ägda bolag blir analyserade med de metoder och förfaranden som utarbetats.

Statens bolagsägande är mycket heterogent. Bolagsförvaltningen måste därför ha kunskap om en rad olika branscher och verksamhetsområden, där såväl små som större statligt ägda bolag är verksamma. Varje statligt ägt bolag kräver en icke oväsentlig minimitid för handläggning av grundläggande praktiska och organisatoriska

frågor, oavsett storlek. Bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet som förvaltar 42 av de 49 statliga bolagsinnehaven sysselsatte i augusti 2016 omkring 30 personer, varav åtta analytiker, 14 förvaltare (varav en enhetschef), två specialister i hållbart företagande och två styrelsekreterare. Det finns också en tjänst som portföljcontroller/ansvarig för kommunikation som dock är vakant.

Det finns statligt ägda bolag som regeringen kan behöva se över

Samhället och ekonomin befinner sig i ständig förändring. Verksamheter som var naturliga monopol för några decennier sedan är det inte längre i dag. Ny teknik, förändrade konkurrensförutsättningar, liksom ändrade politiska prioriteringar och beslut som fattas inom ramen för EU-samarbetet m.m. gör att historiska motiv till statligt ägande kan förändras eller bli inaktuella.

I granskningen har Riksrevisionen gått igenom de statligt ägda bolagen och analyserat om det finns ytterligare exempel på innehav som kan behöva diskuteras med avseende på ägar- och driftsform. Riksrevisionen vill understryka att syftet med detta är att, utifrån en översikt över hela det statligt ägda bolagsbeståndet, identifiera exempel där det kan finnas anledning att genomföra en fördjupad analys med avseende på motiven till det statliga ägandet. För att dra några slutsatser om enskilda statligt ägda bolag krävs ytterligare analys. Den bedömning som Riksrevisionen redovisar är således inte någon rekommendation till staten att privatisera, lägga ned eller ändra driftsformerna för dessa innehav. Däremot kan resultatet tolkas som en indikation på att det kan vara befogat att göra en närmare översyn av ägandet i dessa statligt ägda bolag.

År 2011 gjorde en extern konsult en genomgång av i stort sett samtliga statligt ägda bolag för Finansdepartementets räkning. Av genomgången framgår att det för åtta statligt ägda bolag inte fanns entydiga skäl till fortsatt statligt ägande utifrån riksdagens kriterier. Dessa bolag var Dom Shvetsii, Lernia, SAS, SBAB, Svenska Skeppshypotekskassan, Swedesurvey, Telia Company och Teracom. För Lernia och SAS finns för närvarande aktuella bemyndiganden från riksdagen till regeringen att sälja bolagen.

Riksrevisionen delar denna bedömning från 2011 och anser att den allttjämt är aktuell. Bl.a. har Riksrevisionen tidigare i år publicerat en granskning av Teracom som visar att det saknas motiv för statligt ägande av de delar av verksamheten som inte omfattas av bolagets särskilt beslutade samhällsuppdrag.

Därutöver kan det enligt Riksrevisionen finnas skäl att bedöma om motiven till statligt ägande är uppfyllda för Apoteket, Apoteksgruppen, Bilprovningen, Orio och Metria (För Bilprovningen och Orio har regeringen mandat att förändra det statliga ägandet). För de tre förstnämnda bolagen har marknadsförutsättningarna ändrats sedan bolagens marknader omreglerats och bolagen verkar nu på marknader som kan anses vara väl fungerande. Orio är en kvarleva från krisen för Saab Automobile.

Vidare har sedan 1990-talets början ett dussintal statliga verksamheter bolagiserats för att produktionen ska verka med samma förutsättningar som gäller för privata konkurrenter. Metria är ett exempel på ett sådant bolag.

Enligt aktiebolagslagens grundprincip ska aktiebolag syfta till ekonomisk vinst för ägaren. Granskningen visar emellertid att det finns statligt ägda bolag där de ekonomiska förutsättningarna innebär att bolagsformens lämplighet för det statliga engagemanget kan behöva övervägas. Det kan därför finnas anledning att utreda för- och nackdelar med den nuvarande driftsformen i relation till alternativa driftsformer för dessa bolag. I denna kategori ingår Svedab vars verksamhet och ekonomi kräver betalningsutfästelser från Trafikverket samt bolag som Dramaten, Operan, Samhall och VisitSweden vars ekonomi till stor del bygger på anslag.

Staten äger ett antal mindre bolag inom vitt skilda sektorer, t.ex. Miljömärkning Sverige AB och Voksenåsen som båda har särskilt beslutade samhällsuppdrag. Det finns emellertid också andra små statligt ägda bolag men som saknar särskilt beslutade samhällsuppdrag. Till denna kategori hör bolag som Swedesurvey och Dom Shvetsii. Oavsett storlek kräver alla statligt ägda bolag ett visst grundläggande ianspråktagande av tid och resurser i bolagsförvaltningen. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att utreda om förutsättningarna för att fördela uppmärksamheten mellan mindre och större innehav kan förbättras samt att överväga för- och nackdelar med nuvarande ägarförhållanden och driftsformer i relation till alternativa lösningar.

Regeringens rapportering till riksdagen om statligt ägda bolag kan förbättras

I enlighet med ett riksdagsbeslut från 1981 lämnar regeringen årligen en redogörelse för det gångna årets förvaltning av de statligt ägda bolagen till riksdagen i form av en skrivelse. I samband med beslutet noterade Näringsutskottet med gillande att redogörelsen med vissa mellanrum skulle omfatta en principdeklaration om det statliga företagandets mål och riktlinjer samt en översiktlig framställning om uppställda mål har uppnåtts. Utskottet framhöll att den statliga bolagssektorns organisation och verksamhet ger statsmakterna anledning till regelbundet återkommande principiella överväganden. Utskottet förutsatte att frågan om redogörelsens utformning skulle övervägas nog, så att informationsvärdet uppfyllde högt ställda krav.

Regeringens rapportering till riksdagen har sedan 2011 innehållit skrivningar om att regeringen går igenom innehaven och prövar skälen till ägandet. Granskningen visar att den senaste genomgången av hur samtliga statligt ägda bolag uppfyller riksdagens motiv till statligt ägande genomfördes 2011. Resultatet av regeringens genomgångar av hela bolagsinnehavet har inte kommunicerats till riksdagen annat än i de fall där regeringen bett om ett mandat från riksdagen att förändra ägandet. Den senaste bolagsgenomgången av ett enskilt statligt ägt bolag med avseende på motiven till ägande genomfördes 2015 och Regeringskansliet saknar uppgift över

antalet bolagsgenomgångar och när de genomförts. Riksrevisionen bedömer att denna information skulle vara relevant för riksdagen.

I Norge och Finland ser respektive regering över de övergripande motiven till det statliga bolagsägandet oftare och mer regelbundet än i Sverige. Under i stort sett varje mandatperiod informerar regeringen parlamentet om motiven till det statliga bolagsägandet och parlamentet behandlar frågan med samma regelbundenhet. Av Riksrevisionens granskning framgår att motiven till statligt bolagsägande som riksdagen beslutat inte varit föremål för någon förnyad prövning sedan 2007.

Riksrevisionens rekommendationer

Staten är en av Sveriges största bolagsägare och det samlade innehavet motsvarar betydande värden. I likhet med andra aktiebolag ska statligt ägda bolag syfta till vinst för ägaren. Dessutom ska statligt ägda bolag svara upp mot de motiv för statligt ägande som riksdagen angett.

Samhället och ekonomin befinner sig i ständig förändring och motiven bakom det statliga ägandet kan därmed förändras eller bli inaktuella. Om motiven för statligt ägande inte längre är aktuella innebär det ett omotiverat risktagande från statens sida och att kapital binds upp i onödan. Otydliga motiv kan dessutom ge sämre förutsättningar för en effektiv styrning av de statligt ägda bolagen. Mot ovanstående bakgrund är det angeläget att motiven bakom varje enskilt statligt ägt bolag prövas regelbundet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att intensifiera sitt arbete med att implementera OECD:s riktlinje om att noggrant utvärdera och informera om motiven till ägandet i varje enskilt statligt ägt bolag. I överensstämmelse med riktlinjen bör prövningen vara regelbundet återkommande samt omfatta överväganden om huruvida målen kan uppnås med andra former av engagemang eller åtgärder än genom statligt ägande av bolag

I samband med riktlinjebeslutet om insyn i statligt ägda bolag från 1981 uttryckte riksdagen vissa förväntningar på regeringens rapportering om de statligt ägda bolagen. Riksdagen noterade med gillande regeringens förslag om att informationen till riksdagen med vissa mellanrum skulle omfatta en principdeklaration om det statliga företagandets mål för att underlätta för statsmakterna att göra regelbundet återkommande principiella överväganden.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att återkommande och tydligt rapportera till riksdagen de övergripande motiven till statligt ägande i varje enskilt bolag. Regeringen bör också överväga att informera riksdagen om åtgärdsplaner för statligt ägda bolag där bedömningen görs att motiven till statligt ägande inte längre är aktuella.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Staten är en av Sveriges största bolagsägare. År 2015 värderades det statliga ägandet i aktiebolag som förvaltas av Regeringskansliet till 326 mdkr i årsredovisningen för staten. Under perioden 2011 till 2015 lämnade de statligt ägda bolagen sammanlagt 116 mdkr kronor i utdelning och 2015 hade de statligt ägda bolagen över 158 000 anställda.¹

Det statliga ägandet är emellertid inte som en privatägd bolagsportfölj som byggs upp utifrån en samlad idé om värdeskapande och riskspridning. Det kan snarare ses som resultatet av en process, där staten med politiska utgångspunkter har ingripit för att hantera olika samhälleliga utmaningar. Exempelvis har staten flera gånger köpt upp krisbolag för att stödja sysselsättning. Ibland har det statliga ägandet kvarstått under längre perioder, trots att samhällsutvecklingen inneburit förändrade kvar-
sättningar.

Ekonomisk forskning har lyft fram ett antal problem med statligt företagande. Ett problem rör statens svårigheter att balansera sina dubbla roller på konkurrensutsatta marknader; dvs. att å ena sidan äga och driva bolag och å andra sidan vara reglerande, övervakande och i vissa fall även rättskipande instans. Ett annat problem rör svårigheterna att uppnå effektiv styrning i de statligt ägda bolagen på grund av multipla mål.²

Effekterna av privatiseringar är metodologiskt svåra att studera. Det framgår av såväl Ägarutredningens betänkande (SOU 2012:14) som av en forskningsgenomgång som genomförts inom ramen för denna granskning.³ Forskningsläget är i detta avseende inte entydigt och enligt vissa forskare kan det inte uteslutas att ideologiska positioner styr slutsatserna i en viss riktning.⁴

¹ Se <http://www.regeringen.se/contentassets/9f89b99f2d6341cabcb65ead26666e4/arsredovisning-forstaten-2015-skr.-201516101> hämtad 2016-11-02. Andelar i företag med bestämmande statligt inflytande 278 mdkr och andelar i företag med väsentligt statligt inflytande 48 mdkr.

² Jordahl (2016), Statligt respektive privat ägande – en uppdatering av kunskapsläget. PM skriven för Riksrevisionen.

³ Ibid.

⁴ SOU 2012:14, *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*, bilaga 5, s. 331 och 354.

Den samlade bilden från forskningsgenomgången visar emellertid att statligt ägande på konkurrensutsatta marknader ofta – men inte alltid – leder till lägre lönsamhet. Det finns också många studier som visar att effektivitet och lönsamhet förbättras när offentligtägda bolag privatiseras.⁵

En sammanfattande slutsats av genomgången är att om det saknas särskilda uppdrag från regering och riksdag och om statligt ägda bolag verkar på fullt fungerande marknader så är det svårt att motivera ett statligt ägande utifrån effektivitets- och lönsamhetsskäl. Om marknaden däremot inte är fullt fungerande är det en öppen fråga om statligt ägande är att föredra framför privat ägande.

En orsak till sämre lönsamhet hos statligt ägda bolag jämfört med privat ägda bolag kan vara skillnader i bolagsstyrning. I en studie över hur statligt ägande påverkar bolagsstyrning i 14 EU-länder framkommer att statligt ägda bolag har lägre poäng på ett framtaget bolagsstyrningsindex. Svagheter i den statliga bolagsstyrningen var framförallt avsaknad av separata kommittéer för revision, ersättning, nomineringar och styrning samt att VD har för stor makt. Effekten var särskilt tydlig i länder med kontinentaleuropeiskt rättssystem.⁶

Den statliga bolagsförvaltningen i Sverige har kontinuerligt utvecklats inom dessa områden. Sverige har också under lång tid aktivt deltagit i utvecklingen av OECD:s riktlinjer för styrning av statligt ägda bolag.

I vissa fall, speciellt i ekonomiska kriser och när det krävs strukturella förändringar, kan statligt ägande vara det enda alternativet. Hur länge ägandet ska bestå är emellertid en öppen fråga som måste bedömas från fall till fall.

Om motiven för ett statligt ägande inte längre är aktuella, så innebär det att kapital binds upp i onödan. Dessa resurser kunde ha använts för andra ändamål, t.ex. att minska statsskulden eller att delfinansiera angelägna reformer. Otydliga motiv och därmed en ökad målbild kan dessutom försämra förutsättningarna för en effektiv styrning av statligt ägda bolag. Förvaltningen av varje enskilt statligt ägt bolag är också förenad med ett risktagande och kostnader som behöver ställas mot nyttan av ägandet.⁷

1.2 Syfte och avgränsningar

Granskningens syfte är att bedöma om regeringen i sin förvaltning av de statligt ägda bolagen säkerställer att motiven till det statliga ägandet är aktuella och tydligt

⁵ Jordahl (2016), Statligt respektive privat ägande – en uppdatering av kunskapsläget. PM skriven för Riksrevisionen.

⁶ Ibid, se även Borisova, G., P. Brockman, J.M. Salas och A. Zagorchev. (2012), *Government ownership and corporate governance: Evidence from the EU*. Journal of banking and Finance, 36 (11), 2917-2934.

⁷ Statens kostnad för förvaltningsorganisationen mellan 2002 och 2015 uppgick till sammanlagt 660,7 mkr medan kostnader för tjänster från revisionsföretag inklusive konsulttjänster uppgick till 3 mkr under samma period. Verksamhetsberättelserna för bolag med statligt ägande 2002-2015.

formulerade samt om regeringens rapportering till riksdagen är ändamålsenlig i detta avseende.

Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Arbetar regeringen för att genomlysna och motivera ägandet i samtliga statligt ägda bolag?
- I vilken utsträckning finns det skäl för regeringen att genomlysna fler statligt ägda bolag än vad som hittills varit fallet?
- Är regeringens återrapportering om de statligt ägda bolagen till riksdagen ändamålsenlig med avseende på motiven till det statliga ägandet?

Granskningen avgränsas till statligt ägda bolag som förvaltas av Regeringskansliet. Statligt ägda bolag finns även i affärsverk och andra myndigheter, men de innehaven är av begränsad omfattning och betydelse i jämförelse med det som förvaltas av Regeringskansliet. Granskningen omfattar förhållanden hittills under 2000-talet.

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Regeringsformen och budgetlagen

Regeringen förvaltar och förfogar enligt 9 kap. 8 § regeringsformen med vissa undantag över statens tillgångar. I 9 kap. 11 § stadgas att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen och särskild lag.

Budgetlagen (2011:203) innehåller en grundläggande ändamålsparagraf. I 1 kap. 3 § stadgas: I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.⁸

Enligt 10 kap. 1 § budgetlagen är regeringen redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Skyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska åtaganden. Den statliga företagssektorns tillgångar ingår i det som ska redovisas.

En vägledning för hur begreppen effektivitet och god hushållning ska tolkas finns i förarbetena till lagen om statsbudgeten.⁹

⁸ Budgetlagen (2011:203) utgör en lag med materiella föreskrifter som gäller riksdagens och regeringens uppgifter. Den materiella regleringen har här stegvis fördjupats. 1996 års lag om statsbudgeten har ersatts med den mer detaljerade 2011 års budgetlag.

⁹ Prop. 1995/96:220, s.87-88.

Angående effektivitet framgår följande av förarbetena. Av riksdagen angivna mål ska uppnås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser och verksamheten ska genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Det innebär att mål ska sättas upp för verksamheten och att dessa mål ska nås i en så hög grad som möjligt.

Angående god hushållning framgår följande av förarbetena. Minimikrav på ordning och sparsamhet måste uppfyllas. Onödiga utgifter ska undvikas och verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet. Statens medel ska hanteras säkert och statens tillgångar i övrigt samt statens skulder ska hanteras väl. Bestämmelserna om resultatstyrning kan enligt förarbetena medverka till hög effektivitet och god hushållning. En förutsättning för god hushållning är att det föreligger en redovisningsskyldighet inför riksdagen, att det finns föreskrifter om redovisningen och att statens verksamhet granskas genom revision.

1.3.2 Riksdagsbeslut om kriterier och skäl till statligt ägande av bolag

När riksdagen fattade beslut om budgetpropositionen för 2007 ingick ett uttalande om skäl till fortsatt statligt ägande.¹⁰ Dessa var:

- Bolaget lyckas bättre med staten som ägare.
- Marknadsförhållandena är sådana att ett minskat statligt ägande skulle försämra konkurrensen eller motverka en god samhällsutveckling.
- Bolaget har ett naturligt monopol eller så talar starka samhällsintressen för monopol.
- Bolaget svarar mot viktiga nationella intressen eller har samhällsuppdrag som svårigen kan hanteras utan ett statligt inflytande.

Motiven har i vissa avseenden utvecklats i riksdagsbehandlingen. Om bolag ska lyckas bättre med staten som ägare ska staten enligt Näringsutskottet ha en förmåga och möjlighet att vara en stark ägare som kan förse ett bolag med nödvändiga resurser, t.ex. kapital. Motivet om nationella intressen förtydligas på följande sätt. Det kan föreligga ett nationellt intresse att äga ett bolag om bolaget kontrollerar en viktig tillgång – t.ex. central infrastruktur, råvara eller kulturhistoriska värden.¹¹

I Näringsutskottets betänkande med anledning av budgetpropositionen för 2007 utvecklar utskottet sin syn på statligt ägande av bolag och anger som en grundprincip att konkurrensutsatt verksamhet ska bedrivas i privat regi. I betänkandet ingick även ett yttrande från Finansutskottet. Såväl Näringsutskottet som Finansutskottet

¹⁰ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 24 avsnitt 3.13.1 s.58–59. Se bet. 2006/07: NU1 och bet. 2006/07: FIU:1. När riksdagen behandlade regeringens proposition om försäljning av vissa statligt ägda företag, prop. 2006/07:57 bekräftades dessa skäl i Näringsutskottets betänkande bet. 2006/07: NU16, rskr. 2006/07:217.

¹¹ Se budgetpropositionen för 2007, utgiftsområde 24, prop. 2006/07:57 samt bet. 2006/07: NU16.

framhöll att förekommande nivåer på direktavkastning inte i sig kan motivera att staten äger bolag. Statens åtaganden ska i huvudsak finansieras med skattemedel inte genom statlig affärsverksamhet eller statlig portföljförvaltning.

Enligt riksdagen kunde det uppstå problem om staten samtidigt uppträdde som ägare och som utformare av regler för näringslivets verksamhet. Riksdagen nämnde följande problem: risk för konkurrensnedvridning, risk för suboptimala investeringsbeslut och svårigheter att tillföra kapital till bolag som behöver expandera.¹²

Risken för konkurrensnedvridning mellan offentlig och privat verksamhet har varit föremål för riksdagsbeslut i samband med införandet av EU:s transparensdirektiv.¹³ Vid införandet av direktivet betonade Näringsutskottet att det fanns skäl att vara särskilt uppmärksam på konkurrensförhållandena på marknader som tidigare varit föremål för strikta regleringar eller statliga monopol som avreglerats. Näringsutskottet betonade att marknaderna i flera fall domineras av hel- eller halvstatliga bolag. Enligt utskottet fanns en risk att det kunde uppstå konkurrensproblem som följd av statligt ägda bolags marknadsposition. Näringsutskottet noterade också att en oproportionerligt stor andel av Konkurrensverkets tillsynsändanden avsåg tidigare statliga monopolbolag.¹⁴

1.3.3 Regeringens rapportering till riksdagen

Efter beslut av riksdagen 1981 lämnar regeringen årligen en redogörelse för det gångna årets förvaltning av de statligt ägda bolagen till riksdagen i form av en skrivelse.¹⁵ I en tidigare rapport har Riksrevisionen analyserat vad riksdagens beslut från 1981 innebär när det gäller regeringens rapportering till riksdagen om de statliga ägda bolagen.¹⁶

Riktlinjebeslut – Regeringens årliga redogörelser om de statligt ägda bolagen

Vid sidan av lagar, anslag och andra formella beslut inom ramen för riksdagens finansmakt, d.v.s riksdagens i grundlagen fastlagda rätt att bestämma om statens inkomster och utgifter, finns även andra beslutsformer av mer obestämd karaktär. Riksdagen kan fatta s.k. principbeslut eller beslut i form av riktlinjer, uttalanden eller s.k. tillkännagivanden. En sådan beslutsform kan ofta vara ändamålsenlig då den gör det möjligt för riksdagen att pröva större frågor på ett tidigt stadium. Men

¹² Ibid.

¹³ EG-kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag, ändrat genom direktiv 2000/52/EG, det så kallade transparensdirektivet.

¹⁴ Riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag om en ändring i lagen (2005:99) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (prop. 2006/07:88, bet. 2006/07:NU14, rskr. 2006/07:177).

¹⁵ Efter beslut i riksdagen februari 1981, prop. 1989/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

¹⁶ Se http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/22481/Bilaga_3.pdf hämtad 2016-11-02.

sådana riksdagsbeslut kan tillkomma också på regeringens initiativ. De är inte rättsligt bindande men de kan efter omständigheterna medföra en politisk bundenhet.¹⁷

Riksdagens beslut (prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr 1980/81:147) om insyn i statligt ägda bolag är ett exempel på ett sådant riktlinjebeslut. Riktlinjebeslutet ligger till grund för regeringens årliga redogörelse för bolag med statligt ägande som lämnas till riksdagen i en skrivelse.

Riksdagens kommentar med anledning av 1981 års riktlinjebeslut

I prop. 1980/81:22 föreslog regeringen olika åtgärder för att förbättra riksdagens insyn i de statligt ägda bolagen. Regeringen skulle årligen överlämna en redogörelse över de statligt ägda bolagens verksamhet. Det förutsattes att motioner skulle lämnas med anledning av denna redogörelse.

Näringsutskottet tillstyrkte regeringens förslag om denna nya ordning.¹⁸ Utskottet anförde särskilt:

Med gillande noterar utskottet utredningens och regeringens förslag att redogörelsen med vissa mellanrum ska omfatta också en principdeklaration om det statliga företagandets mål och riktlinjer samt en översiktlig framställning om i vad mån uppställda mål har uppnåtts. Den statliga företagssektorns organisation och verksamhet ger förvisso statsmakerna anledning till regelbundet återkommande principiella överväganden. Utskottet förutsätter att frågan om hur redogörelsen ska utformas kommer att övervägas noga, så att informationsvärdet fyller högt ställda krav.

Sammanfattningsvis ställer sig näringsutskottet alltså bakom de föreslagna riktlinjerna i fråga om årlig redovisning till riksdagen av de statliga företagens verksamhet.¹⁹

1.3.4 Internationella riktlinjer

Den svenska regeringens förvaltningsprinciper för statligt ägda bolag följer i stort sett OECD:s riktlinjer för styrning av statligt ägda bolag. Sverige har också aktivt deltagit i att utveckla dessa riktlinjer.²⁰

OECD har tagit fram riktlinjer för statlig bolagsstyrning baserade på teoretisk och praktisk kunskap. Riktlinjerna har antagits genom konsensusbeslut av de regeringar som gemensamt har berett riktlinjerna. Beslutet har föregåtts av konsultationer i en bred krets. Riktlinjerna speglar s.k. best practice inom området.

¹⁷ SOU 1972:15 s. 101.

¹⁸ Prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

¹⁹ Ibid s. 3.

²⁰ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015, s.10.

Sverige är och har varit ordförande i den arbetsgrupp som berett OECD:s riktlinjer.²¹ Sverige har således haft en framträdande roll i framtagandet av de två utgåvorna av riktlinjer för styrning av statligt ägda bolag som antogs 2005 respektive 2015. Riktlinjerna är inte bindande men tänkta som ett stöd för att utveckla den statliga bolagsförvaltningen i medlemsländerna.²²

Enligt OECD:s första riktlinje i 2015 års utgåva ska staten definiera motiven till ägandet i varje enskilt statligt ägt bolag och återkommande utvärdera dessa motiv. Staten ska utöva ägandet i statligt ägda bolag i allmänhetens intresse. Det främsta syftet med statligt bolagsägande är att genom en effektiv allokering av resurser maximera värdet för samhället. Staten ska noggrant och återkommande utvärdera och informera om de mål som motiverar statligt ägande.

Regeringen har i 2016 års redogörelse till riksdagen för bolag med statligt ägande uttryckt att den arbetar utifrån OECD:s grundläggande riktlinje om att en statlig ägare är skyldig att motivera innehav av statligt ägda bolag. I redogörelsens inledning står följande: "Regeringen ser ständigt över portföljen av bolag för att pröva skälen för fortsatt statligt ägande, men också som ett led i att överväga bolagens olika uppdrag och inriktningar."²³

1.4 Metod och genomförande

En forskningsgenomgång beträffande kunskapsläget om staten som ägare har genomförts av ekon. dr. Henrik Jordahl. Forskningsgenomgången återfinns som en elektronisk bilaga till granskningsrapporten.

Dokumentstudier har utgjort en central del av granskningen. Riksrevisionen har gått igenom regeringens rapportering till riksdagen om de statliga ägda bolagen i de årliga verksamhetsberättelserna om statligt bolagsägande. Därutöver har relevant dokumentation på Regeringskansliet utgjort ett centralt underlag. Arkiverat material från den så kallade Ägarutredningen (Dir 2011:33), som även innehöll dokumentation som funnits på och tagits fram inom ramen för Regeringskansliets bolagsförvaltning har även gått igenom. Det riksdagstryck som företrädare för Regeringskansliet uttryckligen hänvisat till har gått igenom.²⁴

²¹ OECD hade då dessa riktlinjer fastställdes 34 medlemsstater.

²² Möte på med företrädare för bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet, 2016-04-13.

²³ Regeringens skrivelse 2015/16:140, 2016 års redogörelse för bolag med statligt ägande, s. 3.

²⁴ För varje statligt ägt bolag finns som framgår av de årliga verksamhetsberättelserna för bolag med statligt ägande propositioner som förklarar ägandet i enskilda bolag samt andra särpropositioner. Dessa propositioner har i granskningen inte gått igenom i detalj för samtliga statligt ägda bolag.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Baserat på ovan nämnda dokumentstudier har en intervju gjorts med företrädare för bolagsförvaltningen på Regeringskansliet. I anslutning till intervjun gjordes kompletterande avstämningar och kompletterande genomgångar av dokumentation.

En internationell utblick har genomförts avseende berednings- och beslutsprocesser när statligt ägda bolag bildas och hur regeringar informerar sina respektive parlament om statligt ägda bolag. Utblicken har omfattat Nederländerna, Tyskland, Nya Zeeland, Norge och Finland. Utgångspunkt för utblicken har varit en översiktsstudie som publicerades av OECD 2015²⁵, vilken kompletterats med kontakter med företrädare för bolagsförvaltningen i Norge och Finland. Den internationella utblicken återfinns i bilaga 3.

1.5 Rapportens disposition

För att uppnå granskningens syfte och besvara revisionsfrågorna är resten av rapporten uppbyggd enligt följande: Kapitel 2 beskriver de förändringar som regeringen genomfört av de statliga bolagsägandet under 2000-talet. För att bedöma om dessa förändringar är resultatet av en övergripande analys som omfattat samtliga statligt ägda bolag eller om regeringen främst agerat händelsestyrt behandlar Kapitel 3 regeringens arbete med att se över motiven till statligt ägande och hur de återrapporteras till riksdagen. Baserat på de resultat som framkommit i dessa två kapitel följer i Kapitel 4 en genomgång av om det finns statligt bolagsägande som regeringens kan behöva se över avseende motiv och aktualitet.

²⁵ OECD, *State-Owned Enterprise Governance – A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership*, s. 30–43, 2015.

2 Förändringar i det statliga bolagsägandet under senare år

Statens bolagsägande är resultatet av en långvarig process där olika omständigheter, utvecklingstendenser och synen på statligt ägande har växlat över tid. En betydande del av de statligt ägda bolagen har sitt ursprung i uppbyggnaden av den nationella infrastrukturen. I detta kapitel redovisas dels nuläget för det statliga bolagsägandet, dels hur det har utvecklats under senare år. För en genomgång av hur det statliga bolagsägandet har utvecklats i ett längre tidsperspektiv hänvisas till bilaga 1.

2.1 Grundläggande fakta om det statliga bolagsägandet

Tabell 1 innehåller grundläggande ekonomiska data för det statliga bolagsägandet mellan åren 2011 och 2015. Av tabellen framgår att statens bolagsägande alltså är omfattande i ett antal centrala ekonomiska avseenden som ständigt förändras på grund av t.ex. konjunkturen, prisutvecklingen för råvaror och andra insatsvaror samt strukturella faktorer. Resultatet efter skatt har försämrats kraftigt under perioden och det uppskattade värdet har sjunkit med mer än en fjärdedel. Sysselsättningen och avkastningen på eget kapital har också minskat.

Tabell 1 Vissa ekonomiska uppgifter för statliga ägda bolag år 2015²⁶

	2015	Förändring 2011–2015
Nettoomsättning (mdkr)	346	3 procent
Resultat efter skatt (mdkr)	-7,8	-42,6 mdkr
Bruttoinvesteringar (mdkr)	48	-11 procent
Anställda, inkl. intressebolag (medel)	158 000	-13 procent
Avkastning på eget kapital (procent)	0,4	-12 procentenheter
Uppskattat värde (mdkr)	430	-26 procent

Källa: Verksamhetsberättelserna för bolag med statligt ägande 2011 och 2015

Tabell 2 nedan visar att det värdemässigt finns en koncentration mot sektorerna energi och telekom i det statliga bolagsägandet.²⁷ Transport och infrastruktur utgör numera endast 3 respektive 5 procent av värdet. Men de stora värden som återfinns i basindustri/energi och telekom har sitt ursprung i och är fortfarande en del av

²⁶ Det statliga bolagsägandet 2011 och 2015 är inte helt jämförbart på grund av försäljningar som genomförts.

²⁷ Det förklaras av statens ägande i Vattenfall AB och Telia Company AB.

infrastrukturen. Bolagen i tjänste-, fastighet- och finanssektorerna står vardera för över 10 procent av värdet.

I transport- och fastighetssektorerna ingår bedömningsvis inga eller endast ett statligt ägt bolag som har särskilt beslutade samhällsuppdrag. I basindustri/energi- och finanssektorerna ingår relativt få statligt ägda bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag. I infrastruktur-, konsument- och tjänstesektorerna har flertalet av bolagen särskilt beslutade samhällsuppdrag.²⁸

Tabell 2 Statligt ägda bolag inom olika sektorer 2015

Sektor	Antal Bolag	Andel (%) av värde
Transport	3	3
Infrastruktur	9	5
Konsument	5	6
Finans	8	10
Fastighet	6	13
Tjänst	11	14
Telekom	2	16
Basindustri/energi	5	32
Totalt (absoluta tal)	49	430 mdkr

Källa: Verksamhetsberättelsen för bolag med statligt ägande 2015 samt Riksrevisionens bedömning.

Ett stort antal statligt ägda bolag är verksamma inom tjänste- och konsumentområdet. Antalsmässigt är de fler än de bolag som är verksamma inom basindustri/energi.

De statligt ägda bolag som har sitt ursprung i infrastruktur/affärsverk svarar för en betydande del av de statligt ägda bolagens samlade omsättning. År 2015 var andelen 78 procent. Andra större bolag är Systembolaget, LKAB och Apoteket som tillsammans svarade för drygt 16 procent av den totala omsättningen i de statligt ägda bolagen. Det finns relativt många statligt ägda bolag med begränsad omsättning. År 2015 hade 12 bolag, cirka en fjärdedel, en omsättning som understeg 100 mkr.

²⁸ Ett särskilt beslutat samhällsuppdrag föreligger när ett statligt ägt bolag har ett uppdrag beslutat av riksdagen att bedriva verksamhet som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren. Se Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2015, s. 19.

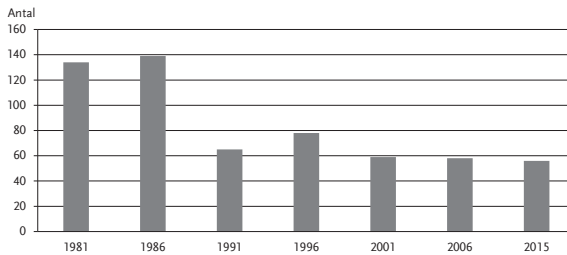
STATENS BOLAGSINNEHAV – AKTUALITETEN I DET STATLIGA BOLAGSINNEHAVET

I det följande görs en genomgång av regeringens förändringar av det statliga bolagsägandet under 2000-talet. Förändringar har genomförts inom i stort sett samtliga sektorer utom i basindustri/energi.

2.2 Regeringens förändringar i statens bolagsägande under 2000-talet

I början av 1980-talet uppmärksammades statligt bolagsägande i västvärlden och ett skifte avseende synen på statligt ägande inleddes. Det blev också en del av politiken att ifrågasätta statligt bolagsägande. I Sverige prioriterades lönsamhet mer tydligt vid ungefär samma tidpunkt. Dessa faktorer bidrog till en markant nedgång i det statliga bolagsägandet under 1980-talet, framför allt inom sektorer där bolagen verkar i konkurrens med privata aktörer. Prioriteringen av lönsamhet har i stort sett bibehållits fram till i dag även om antalet statligt ägda bolag som utvecklats eller avyttrats varit färre i takt med att antalet statligt ägda bolag som verkar i konkurrens minskat.

Diagram 1 Antal statligt ägda bolag²⁹



Källa: Holmgren (2009) och Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015.³⁰

Som framgår av Diagram 1 ovan har antalet statligt ägda bolag minskat från omkring 130 i mitten på 1980-talet till ett 60-tal i början på 1990-talet. Antalet har legat kvar på den nivån med små variationer fram till idag (2015).

Statens ägande i bolag utvecklas och förändras ständigt även om det inte finns någon uttrycklig försäljningspolitik. I det följande beskrivs nuläget i detta avseende

²⁹ Bolag som förvaltas av departement, affärsverk samt bolagen Statsföretag AB och Svenska Varv.

³⁰ Holmgren inkluderade inte dotterbolag till Luffartsverket och därför gör inte heller Riksrevisionen det, för att öka jämförbarheten. För övriga affärsverk har enkom dotterbolagen inkluderats, inte in-tressebolagen.

och utvecklingen hittills under 2000-talet, med tonvikt på utvecklingen från 2010 och framåt (t.o.m. första halvåret 2016) samt vissa planerade förändringar.

2.2.1 Avveckling och ombildning av statligt ägda bolag

Minskningar i det statliga bolagsägandet uppkommer när bolag likvideras, säljs eller ombildas till annan statlig verksamhetsform. Antalet statligt ägda bolag minskar också som ett resultat av sammanslagningar.

Likvidering av statligt ägda bolag

Riksdagen bemyndigade den 19 december 2006 regeringen att avveckla *Zenit Shipping* (prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:NU1, rskr. 2006/07:62). Bolaget upplöstes på en extra bolagsstämma den 16 december 2011.

Preaktio AB var ett statligt ägt aktiebolag som användes vid försäljningen av Vin & Sprit AB:s aktier i Beam i samband med försäljningen av *Vin & Sprit*. Riksdagen bemyndigade den 20 december regeringen att avveckla *Preaktio AB*. Årsstämman i april 2012 beslutade att avveckla bolaget genom frivillig likvidation.³¹

Under 2010 gjorde styrelsen en översyn av *Norrland Center AB*'s verksamhet, som resulterade i ett beslut att avveckla verksamheten och föreslå ägarna att likvidera bolaget. Bolaget upplöstes på årsstämman den 16 februari 2012.

Ersättningsmark i Sverige AB delades den 29 april 2011 ut av *Sveaskog* till staten. Bolaget ägde skogsmark som skulle användas som ersättningsmark för skyddsvärd skog.³² Riksdagen bemyndigade regeringen att avveckla *Ersättningsmark i Sverige AB* genom likvidation (prop. 2013:14:1, bet. 2013/14:NU1, rskr. 2013/14:103). Årsstämman den 10 april 2014 beslutade att försätta bolaget i frivillig likvidation. Likvidationen avslutades den 10 mars 2015.

I september 2014 beslutades att *Svenska Miljöstyrningsrådet* skulle likvideras. Likvidationen av bolaget avslutades i april 2016.³³

År 2015 ombildades *ESS* till ett ERIC-konsortium. Tillgångar och skulder överfördes från bolaget till konsortiet per den 30 september 2015. Samtidigt gav svenska staten konsortiet ett aktieägartillskott på 980 mkr.³⁴ Bolaget är i likvidation från den 22 mars 2016.

Apotekens Service Aktiebolag bildades 2008 och hade till huvudsaklig uppgift att ansvara för den infrastruktur i form av register och databaser som alla apotek behövde ha tillgång till. År 2013 överlämnade regeringen propositionen Ny myndighet för hälso- och vårdinfrastruktur (prop. 2012/13:128) till riksdagen. I propositionen

³¹ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2011, s. 95.

³² Ibid s.5.

³³ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015, s. 81.

³⁴ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015, s. 40.

gjorde regeringen bedömningen att en ny myndighet bör bildas och att staten i myndighetsform bör fortsätta att utföra de uppgifter som utgjort verksamheten i *Apotekens Service Aktiebolag*. Förslaget innebar att *Apotekens Service Aktiebolag* skulle avvecklas. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2012/13:SoU26, rskr. 2012/13:279). E-hälsomyndigheten inledde sin verksamhet den 1 januari 2014. Likvidationen avslutades den 23 december 2014.³⁵

Försäljning av statligt ägda bolag

Försäljningarna av aktier i *Nordea*, *OMX*, *TeliaSonera*³⁶, *Vin & Sprit* och *Vasakronan* inbringade 157 mdkr till staten under perioden 2007–2013.

I juli 2011 såldes *Arbetslivsresurs AR AB* till SMTW Personal Holding AB för 145 mkr.³⁷

År 2011 sålde staten aktier i *Nordea Bank* motsvarande en aktieägarandel på 6,3 procent med en intäkt som uppgick till 19 mdkr. Kvarvarande innehav i *Nordea* såldes under 2013 vilket inbringade ytterligare 41,1 mdkr.

Staten sålde hela sitt innehav i *Vectura* 2013 och intäkten uppgick till 0,9 mdkr.³⁸

De sistnämnda försäljningarna genomfördes med anledning av att bolagen verkar på kommersiella marknader med effektiv konkurrens, utan särskilda samhällsuppdrag.³⁹

Försäljningen av aktier i *SAS* i oktober 2016 inbringade 213,9 mkr kronor.⁴⁰

Sammanslagning av statligt ägda bolag

Almi Företagspartner och *Innovationsbron* slogs samman till en organisation från och med årsskiftet 2012/2013 i syfte att öka kundnyttan genom att statlig finansiering i tidiga faser samlas i en organisation. *Almi* erbjuder genom sammanslagningen finansiering och rådgivning i företagandets olika faser, från idé till tillväxt.⁴¹

Riksdagen har på regeringens initiativ beslutat att ett nyinstiftat bolag, *Saminvest AB*, ska tillskjutas aktierna i *Fouriertransform* och *Inlandsinnovation*. Det nyinstiftade bolaget bildades i juli 2016 och har till uppgift att förvalta befintliga investeringar för en ordnad långsiktig avveckling.⁴²

³⁵ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2014 s. 101.

³⁶ Numera Telia Company AB.

³⁷ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2012, s. 101.

³⁸ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2014, s. 45 och 49.

³⁹ Rapport för bolag med statligt ägande januari-december 2013, s. 9.

⁴⁰ <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/10/mikael-damberg-kommenterar-forsaljningen-av-sas/> Hämtat 2016-10-13.

⁴¹ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2012, s. 7.

⁴² Prop. 2015/16:110, bet. 2015/16:NU23. Se även Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015, s. 41 och 45.

Statligt ägda bolag som överförs till annan statlig verksamhetsform

Den 1 januari 2012 överlämnades förvaltningen av statens aktier i *Botniabanan* till Trafikverket, och verket förvärvade kommunernas aktier den 27 mars 2012.⁴³ I början av 2012 överlämnades förvaltningen av *SweRoad* till Trafikverket. Bolaget likviderades den 20 april 2013.⁴⁴

Statligt ägda bolag med försäljningsmandat eller under avveckling

För närvarande har regeringen riksdagens bemyndigande att minska det statliga ägandet i följande bolag: *Bilprovningen*, *Bostadsgaranti*, *Lernia*, *Orio* och *SAS*.⁴⁵ Inget av dessa bolag har särskilt beslutade samhällsuppdrag.

När det gäller *Bostadsgaranti* bemyndigade riksdagen i december 2012 regeringen att avyttra statens aktier. Under 2014 bemyndigades regeringen att som alternativt utveckla bolaget. Kvarvarande åtaganden beräknas vara avslutade senast 2018.⁴⁶

Vasallen AB utvecklar och förädlar nedlagda regementen och andra försvarsfastigheter till attraktiva och levande stadsdelar för nya verksamheter, för att sedan avyttra dessa. På sikt är planen att utveckla bolaget.⁴⁷

Pågående utredningar som kan påverka det statliga bolagsägandet

För två av de statliga bolagsinnehaven, *SOS Alarm* och *Svenska Spel* pågår för närvarande offentliga utredningar som kan ha betydelse för verksamheternas framtida driftsform.

Utredningen av *SOS Alarm* ska ur ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv analysera vilken organisationsform, dvs. myndighet eller bolag, som ska förordas för en sådan funktion. Utredaren ska oberoende av vilken organisationsform som förordas för uppgiften, analysera och utarbeta fullständiga förslag till hur dels en statlig förvaltningsmyndighet, dels ett bolag, kan inrättas för att kunna ansvara för den nationella alarmeringsfunktionen. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2017.⁴⁸

En utredning pågår som ska lämna förslag till en ny spelreglering, som ska skapa en spelmarknad som präglas av ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och tydliga förutsättningar för att få verka på marknaden. Regleringen ska bygga på ett licenssystem som innebär att alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska göra det med behöriga tillstånd, och att aktörer utan tillstånd ska stängas ute. Vid

⁴³ *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2011*, s. 48.

⁴⁴ *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2012*, s. 7.

⁴⁵ *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015*, s. 41 och 45 samt information på riksdagens hemsida 2016-07-03.

⁴⁶ *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015*, s. 37.

⁴⁷ *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015*, s. 75.

⁴⁸ Dir. 2015:113, En samlad alarmeringstjänst, s.1.

utformningen av den nya regleringen ska förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål bevaras i så hög utsträckning som möjligt. I uppdraget ingår även att analysera vilken roll staten bör ha på en omreglerad spelmarknad. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.⁴⁹

2.2.2 Statligt ägda bolag som tillkommit

Samtidigt som det har försvunnit statligt ägda bolag har det också tillkommit ett antal bolag under 2000-talet. Det har skett genom utdelningar från statligt ägda bolag, och avknoppningar från affärsverk och myndigheter, genom åtgärder i samband med fordonsindustrins kris och för att öka tillgången på riskkapital.

Utdelningar från statligt ägda bolag

Statligt ägda bolag har som berörts tidigare tillkommit genom utdelning till staten från befintliga statligt ägda bolag i samband med omstrukturering och förändring av det statliga ägandet.

Avknoppningar från affärsverk och myndigheter av verksamhet som konkurrensutsätts

När Trafikverket bildades genom sammanslagning av dåvarande Banverket och Vägverket bildades tre statligt ägda bolag: *Vectura*, *Infranord* och *Svevia*.

Vectura bildades 2009 genom en sammanslagning av tidigare affärsenheter vid Vägverket och Banverket. Bolaget såldes senare till *Sweco* år 2013. *Infranord* bildades 2009 genom att bryta ut viss verksamhet från Banverket. *Svevia* bildades 2009 genom att bryta ut viss verksamhet från Vägverket.

När en del av Lantmäteriets verksamhet bolagiserades bildades *Metria* 2011.

När Luftfartsverket omstrukturerades bildades 2010 *Swedavia*. Bolaget tog över ansvaret för tio flygplatser från Luftfartsverket.

Hantering av ekonomisk kris och tillgång till riskkapital

I samband med fordonsindustrins kris bildades *Fouriertransform* 2008. Syftet var att stödja fordonsindustrin genom att investera i verksamheter som bedöms kunna bidra till att svensk fordonsrelaterad industri, övrig svensk industri och närliggande tjänster behåller sin framskjutna position, särskilt inom områdena miljö och säkerhet.⁵⁰

För att öka tillgången till riskkapital, tillvarata tillväxtpotentialen och stärka den internationella konkurrenskraften hos bolag i norra Sverige bildades *Inlandsinnovation* 2010.

⁴⁹ Dir. 2015:95, Omreglering av spelmarknaden, s. 1.

⁵⁰ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015, s. 41.

Fouriertransform och *Inlandsinnovation* ska uppgå i *Saminvest* som bildades den 1 juli 2016.

Staten fick 2012 ta över *Saab Automobile Parts*, sedermera *Orio*, som utgjort pant för ett lån till Europeiska investeringsbanken när *SAAB Automobile* försattes i konkurs.

2.3 Sammanfattande iakttagelser

- Statens bolagsägande är resultatet av en långvarig process där olika omständigheter, utvecklingstendenser och synen på statligt ägande har växlat över tid. En betydande del av de statligt ägda bolagen har alltjämt sitt ursprung i uppbyggnaden av den nationella infrastrukturen.
- Det statliga bolagsägandet är omfattande sett till värde, omsättning och antalet sysselsatta men trenden är minskande. Sedan mitten på 1980-talet har antalet statligt ägda bolag minskat från omkring 130 till ett 60-tal i början på 1990-talet. Antalet statligt ägda bolag ligger kvar på denna nivå med små variationer fram till idag.
- Det statliga bolagsägandet minskar när bolag likvideras, säljs, slås samman eller ombildas till annan verksamhetsform. Under 2000-talet finns ett flertal exempel på detta. Exempelvis har försäljning av statligt ägda bolag inbringat över 430 mdkr till statskassan. Sammanlagt är ett 10-tal statligt ägda bolag aktuella för avveckling eller föremål för utredning avseende framtida verksamhetsform.
- Samtidigt som det har försvunnit statligt ägda bolag har det också tillkommit ett antal under 2010-talet genom avknoppningar från affärsverk och myndigheter, samt genom åtgärder i samband med fordonsindustrins kris och för att öka tillgången på riskkapital.

3 Regeringens översyn och rapportering av det statliga bolagsägandet

Av föregående kapitel framgår att det statliga bolagsägandet genomgått en hel del förändringar under 2000-talet. Statligt ägda bolag har ombildats och avvecklats samtidigt som nya har tillkommit. För att bedöma om dessa initiativ är resultatet av en övergripande analys som omfattar samtliga statligt ägda bolag eller om regeringen främst agerat händelsestyrt behandlar detta kapitel regeringens arbetsprocesser för att genomlysas statens bolagsägande. Vidare redovisas regeringens återrapportering till riksdagen avseende det statliga bolagsägandet samt en internationell utblick.

Kapitlet bygger på genomgångar av regeringens årliga skrivelse till riksdagen för bolag med statligt ägande, annat riksdagstryck, dokument från Regeringskansliet, arkiverat material från Ågarutredningen samt intervjuer med och e-post från Näringsdepartementet.

3.1 Utgångspunkter för regeringens översyn och rapportering

Budgetlagens bestämmelse om att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning visas i statens verksamhet utgör en överordnad bedömningsgrund i kapitlet. Effektivitet ska enligt förarbetena uttolkas som ändamålsenlighet och god hushållning samt att statens tillgångar hanteras säkert och väl.

Vidare har riksdagen beslutat om motiv för statligt ägande av bolag och OECD har publicerat riktlinjer som säger att staten ska definiera motiven till ägandet i varje enskilt fall och återkommande utvärdera dessa motiv.

Regeringen har ett särskilt ansvar att informera riksdagen om arbetet med de statligt ägda bolagen. Förarbetena till budgetlagen anger att en förutsättning för god hushållning är att det föreligger en redovisningskyldighet inför riksdagen. Sedan riksdagens riktlinjebeslut från 1981 lämnar regeringen årliga redogörelser om de statligt ägda bolagen till riksdagen. Riksdagen har angett att dessa redogörelser med vissa mellanrum ska omfatta en principdeklaration om det statliga företagandets mål och riktlinjer.

3.2 Genomgångar av samtliga statligt ägda bolag

Regeringskansliet har anlitat externa rådgivare som genomfört översiktliga genomgångar av i stort sett samtliga statligt ägda bolag. Åren 2007 och 2009 gjordes över-

siktliga genomgångar av de statligt ägda bolagen för Näringsdepartementets räkning. En liknande genomgång gjordes 2011 för Finansdepartementet.⁵¹ Sedan 2011 har inga liknande genomgångar genomförts av samtliga statligt ägda bolag.⁵²

3.2.1 Näringsdepartementets genomgångar 2007 och 2009

Genomgången från 2009 var en liknande beställning som den som gjordes 2007 och var en del av underlaget inför eventuella försäljningar.⁵³ Genomgången från 2009 utgick från riksdagstryck och bolagsstyrningsmaterial och omfattade ett antal aspekter för vart och ett av de bolag med statligt ägande som fanns vid den tidpunkten.

Genomgången omfattade grundläggande data om bolagens verksamhet, finansiering och marknadssituation samt hur bolagens uppdrag förhöll sig till olika intressen och handlingsalternativ. Sammantaget utgjorde detta en stor del av genomgången. Vidare ingick bolagsuppdragets tydlighet, förekomsten av nationella eller andra specifika intressen samt om det fanns ett tydligt samhällsuppdrag och om det var möjligt att lösa det i privat regi.

Bolagens konkurrensförhållanden var också en tydlig del av genomgången, i synnerhet avseende effekter av eventuella förändringar av statens ägande. I detta avseende ingick om bolaget var ett naturligt monopol och om marknadsförhållandena och konkurrensen skulle försämrats vid en eventuell förändring av det statliga ägandet. Genomgången omfattade också bedömningar av om en förändring i statens ägande skulle försämra sysselsättningen, branschens utveckling eller värdet för staten.

I genomgången bedömdes också om det fanns behov av att bolagen förberedde sig för en eventuell förändring av statens ägande. Vidare formulerades hypoteser för varje bolag om tänkbara åtgärder som staten skulle kunna genomföra.

3.2.2 Finansdepartementets genomgång 2011

Den genomgång som genomfördes av en extern rådgivare 2011 för Finansdepartementet omfattade i stort sett samtliga bolag med statligt ägande där bolagen karaktäriserades efter bransch, samhällsuppdrag, huvudsakligt typ av uppdrag, om det förelåg något särskilt nationellt intresse och om respektive bolags marknad var fullt fungerande.

Genomgången omfattade således riksdagens kriterier för statligt ägande av bolag. För varje statligt ägt bolag innehöll genomgången ett faktablad med information

⁵¹ Båda dessa genomgångar beställdes av förvaltningsorganisationen på Regeringskansliet, som 2011 hade flyttats från Näringsdepartementet till Finansdepartementet.

⁵² Intervju vid Näringsdepartementet 2016-06-15.

⁵³ *Ibid.*

om vilket riksdagstryck och bolagsstyrningsmaterial som genomgången utgått från, basfakta, verksamhetsdata, finansiell data, bolagets uppdrag och hur bolaget uppfattat uppdraget. Faktabladen avslutades med den externa rådgivarens analys av bolagets tolkning och uppfyllelse av uppdraget.

Sedan 2011 har inga liknande genomgångar genomförts av samtliga statligt ägda bolag.⁵⁴

Förvaltningsorganisationen i Näringsdepartementet som förvaltar 42 av de 49 statligt ägda bolagen är uppdelad i två enheter som verkar i nära samarbete med varandra. En enhet arbetar i bolagens styrelser och utskott och koordinerar det löpande arbetet med innehaven. I augusti 2016 sysselsatte den enheten 14 förvaltare, varav en enhetschef. Den andra enheten svarar bl.a. för bolagsanalys, fastställande och uppföljning av mål, styrelserekrytering, hållbart företagande och övergripande ägarstyrningsdokument såsom statens ägarpolicy. I augusti 2016 sysselsatte enheten 8 analytiker, 2 rekryterare till bolagens styrelser samt 4 jurister varav en är enhetschef, två hållbarhetspecialister och en kommunikatör. Totalt arbetade alltså ca 30 medarbetare i augusti 2016 inom Näringsdepartementets bolagsförvaltning. Av dessa var åtta analytiker, 14 förvaltare (varav en enhetschef), två specialister i hållbart företagande, två styrelserekryterare. Det fanns också en tjänst som portföljcontroller/ansvarig för kommunikation som dock var vakant.⁵⁵

Företrädare för bolagsförvaltningen vid Näringsdepartementet har uppgivit att en mer analysstyrd ägarstyrning i förlängningen påverkar behovet av kontinuerliga externa genomgångar.⁵⁶

3.3 Bolagsgenomgångar av enskilda statligt ägda bolag

Sedan 2007 genomförs även genomgångar av enskilda statligt ägda bolag på uppdrag av Näringsdepartementets bolagsförvaltning. I budgetpropositionen för 2007 meddelade regeringen att den avsåg att genomföra en genomgång av alla statligt ägda bolag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang skulle vägas mot varandra.⁵⁷ Sedan dess har regeringen fortsatt att göra bolagsgenomgångar bl.a. för att bedöma om bolag ska kvarstå i statlig ägo. Det kan också handla om att se över och förtydliga ett statligt ägt bolags roll och ansvar mot bakgrund av ändrade marknadsförutsättningar eller liknande sedan bolagets uppdrag initialt formulerades.

⁵⁴ Intervju vid Näringsdepartementet 2016-06-15.

⁵⁵ Uppgift från företrädare för Näringsdepartementet i mail till Riksrevisionen, 2016-08-29 och uppgift från Regeringskansliets faktagranskning 2016-12-01.

⁵⁶ Intervju vid Näringsdepartementet 2016-06-15.

⁵⁷ Proposition 2006/07:1, utgiftsområde 24 avsnitt 3.13.1 s. 58–59, bet. 2006/07:NU1, bet. 2006/07:FIU1, rskr. 2006/07:63 och 2006/07:9.

Ett exempel är den bolagsgenomgång som gjordes av Akademiska Hus och som regeringen redogjorde för i budgetpropositionen för 2014.⁵⁸

3.3.1 Genomförandet av bolagsgenomgångar

Bolagsgenomgångarna är strukturerade på följande sätt.⁵⁹ Inledningsvis definieras relevanta begrepp, därefter beskrivs bolagets marknad, position, vision, affärsidé och mål. Sedan följer en bakgrundsbeskrivning som omfattar nyckelutmaningar för såväl staten som ägare som för bolaget. Därpå följer en beskrivning av bolagsgenomgångens inriktning och omfattning med avseende på den anlitade konsultens uppdrag och analys. En obligatorisk del i analysen ska avse i vilken grad bolagets uppdrag och verksamhet svarar mot de motiv till fortsatt statligt ägande som riksdagen beslutat om. Detta mot bakgrund av att en förändring av innehavet skulle kunna övervägas.

Historiskt har samtliga bolagsgenomgångar utförts av externa konsulter. En bilaga till avropsförfrågan innehåller uppdragsbeskrivningen och beskriver inriktningen för bolagsgenomgången inklusive prövningar mot kriterier för fortsatt statligt ägande som bygger på Riksrevisionens granskning av regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag (RiR 2007:8). Riksrevisionens granskning konstaterade att regeringen i budgetpropositionen 2007 uttryckt sin avsikt att utveckla motiven till försäljning av statligt ägda bolag genom bedömningar av ett antal analysområden.

Bolagsgenomgångarna ska inkludera överväganden inom sex analysområden: bolagets utveckling, konkurrenssituation, sysselsättning, nationella intressen, samhälls-uppdrag samt statens dubbla roller som ägare och ansvarig för utformning av regler för näringslivets verksamhet.⁶⁰

Den senast genomförda bolagsgenomgången som Riksrevisionen tagit del av är daterad 2015-02-16.⁶¹ Regeringskansliet uppger att det inte finns någon samlad statistik över antalet genomförda bolagsgenomgångar eller när de genomförs. Genomgångarna är behovsstyrda då de också är förenade med betydande kostnader (typiskt sett 2-3 mkr per styck i externa kostnader).⁶²

⁵⁸ Se prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 24, s. 64, bet. 2013/14:NU1, rskr. 2013/14:103.

⁵⁹ Nedanstående beskrivning bygger på Riksrevisionens genomgång 2016-06-23 på Regeringskansliet av den senast genomförda bolagsgenomgången.

⁶⁰ Riksrevisionens genomgång 2016-06-23 på Regeringskansliet av den senast genomförda bolagsgenomgången.

⁶¹ Ibid.

⁶² För att ta fram sådana uppgifter behöver man gå via myndighetens diarium för att "söka antalet ianspråktaganden av medel". Avstämning med företrädare för Regeringskansliet 2016-06-30 samt uppgift från Regeringskansliets faktagranskning 2016-12-01.

3.3.2 Stora respektive små statligt ägda bolag

Statens bolagsägande är mycket heterogent. De större statligt ägda bolagen står för en betydande del av den totala omsättningen och de totala tillgångarna. Bland de innehav som på olika sätt förändrats under senare år återfinns en del mindre verksamheter. Men det finns även fortsättningsvis statligt ägda bolag inom skilda verksamheter som har en omsättning under 100 mkr.

Varje bolag kräver en icke oväsentlig minimitid för handläggning av grundläggande praktiska och organisatoriska frågor, oavsett storlek.⁶³ Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen hos bolagsförvaltningen på Regeringskansliet efterfrågat uppgift på den minimitid som läggs på varje innehav, oavsett innehavets storlek. Regeringskansliet har uppgivit att man inte har sådana uppgifter, eftersom tidredovisning inte sker per statligt bolagsinnehav.

3.4 Regeringens rapportering till riksdagen

Resultatet av regeringens genomgångar av samtliga statligt ägda bolag har inte kommunicerats till riksdagen annat än i de fall där regeringen bett om ett mandat från riksdagen att förändra ägandet.

Regeringens årliga redogörelser till riksdagen om de statligt ägda bolagen innehåller ingen analys av motiven till statligt ägande för enskilda bolag.

Att gå igenom och pröva skälen för ägande är en del av ett aktivt och ansvarsfullt ägarskap. Det framgår av statens ägarpolicy för åren 2010–2013 som också utgör en del av regeringens årliga verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande, som i sin tur ingår som en bilaga till regeringens årliga skrivelse till riksdagen om de statligt ägda bolagen. Regeringen har för dessa år också angivit att staten i princip inte ska äga bolag som verkar på kommersiella marknader med fungerande konkurrens – om bolaget inte har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag som det är svårt att utföra på något annat sätt.⁶⁴

I 2016 års skrivelse till riksdagen anger regeringen i inledningen att regeringen ständigt ser över portföljen av bolag för att pröva skälen för fortsatt statligt ägande, men också som ett led i att överväga bolagens olika uppdrag och inriktningar. Regeringen anför vidare att inriktningen på många av de statligt ägda bolagens verksamhet och samhällsuppdrag medför att staten även framgent förväntas vara en stor bolagsägare.⁶⁵

⁶³ Möte med företrädare för bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet 2016-06-15 samt vidare avstämning.

⁶⁴ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2010 s. 13, 2011 s. 120, 2012 s. 123, 2013 s. 124.

⁶⁵ Skr. 2015/16:140, 2016 års redogörelse för bolag med statligt ägande, s. 3.

I statens ägarpolicy för 2015–2016 uppger regeringen att den i stort sett följer OECD:s principer för bolagsstyrning.⁶⁶ Den nya riktlinjen från OECD om att staten ska motivera innehav av statligt ägda bolag kommer att beaktas inom ramen för revidering av statens ägarpolicy under 2016.⁶⁷

Riksdagens motiv för statligt ägande intar ingen framträdande plats i redogörelserna till riksdagen med undantag för förekomsten av särskilt beslutade samhällsuppdrag. De andra motiven som t.ex. försämrandet av konkurrens, motverkandet av en god samhällsutveckling eller nationellt intresse blir sällan omnämnda eller diskuterade.

3.5 Översyn och rapportering i andra länder

I andra länder finns exempel på processer och arrangemang som det kan finnas anledning att ta intryck av i förvaltningen av de statligt ägda bolagen. Riksrevisionen har studerat hur processen för att inleda statligt bolagsäggande ser ut i några andra länder.⁶⁸ Vidare beskrivs hur regeringarna i Norge och Finland informerar sina respektive parlament om det statliga bolagsägandet samt grunderna för innehavet. En mer utförlig beskrivning återfinns i bilaga 3.

3.5.1 Processen för att bilda statligt ägda bolag

Beslutsprocessen inför ett nytt statligt bolagsäggande är principiellt viktig. Om beslutet inte är tillräckligt tydligt avseende syfte och mål försvaras framtida uppföljningar och utvärderingar av bolagsägandets aktualitet.

Den internationella genomgången visar att beredningen av beslut om att bilda statligt ägda bolag i centrala avseenden är tydligare och mer utarbetade i länder som Nederländerna, Tyskland och Nya Zeeland än vad de formellt är i Sverige. Dessa länder synes ha beredningsprocesser som i ett tidigt skede involverar olika instanser i dialog om syfte och motiv för det statliga bolagsägandet.

⁶⁶ Ibid, s. 100.

⁶⁷ Statens ägarpolicy reviderades senast i juni 2015. I juli 2015 kom de reviderade riktlinjerna från OECD.

⁶⁸ Detta avsnitt bygger på information som återfinns i en OECD-rapport som redovisar skälen och processerna för att inleda statligt bolagsäggande för ett antal OECD-länder, se OECD, *State-Owned Enterprise Governance – A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership*, s. 30–43, 2015, samt från information inhämtad från den statliga bolagsförvaltningen i Danmark, Norge och Finland.

I Nederländerna ska underlaget för en bolagsbildning som presenteras för parlamentet beakta fyra kriterier:

- Hur det nya statligt ägda bolaget ska bidra till offentligt nationellt intresse.
- Om det finns ett tydligt syfte och mål för bolaget samt att detta helst ska följa av lagar och reglering.
- Om bolaget förutses lämna lämplig avkastning i relation till statens investering.
- Hur regeringen avser att bedöma bolagets prestationer samt värdeutvecklingen för statens ägarandel.

Granskningen visar att en dialog mellan olika instanser också kan förekomma i Sverige, men då utan att vara formellt reglerad.

3.5.2 Rapportering till parlamenten – nordiska exempel

I Norge och Finland är respektive regerings motivering av det statliga bolagsägandet mer systematisk och mer regelbunden än i Sverige. Där ingår också att regeringarna tydligt och återkommande informerar respektive parlament om motiv till det statliga bolagsägandet. Parlamenten bereds också tillfälle att uttala sig om de övergripande motiven till statligt ägande i inledningen av i stort sett varje mandatperiod i båda länderna.

Riksrevisionens granskning av förhållandena i Sverige visar att de motiv till statligt bolagsägande som riksdagen uttalat sig om inte varit föremål för samlad förnyad prövning sedan 2007. De motiv till statligt bolagsägande som riksdagen då uttalade sig om har kvarstått utan att det kommunicerats tydligt externt.

Riksrevisionen noterar vidare att Danmark skärpt statens ägarpolicy med avseende på förtydligande av statens motiv, mål och syfte med det statliga bolagsägandet.⁶⁹

3.6 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har uttryckt sin avsikt att motivera det statliga bolagsägandet i överensstämmelse med OECD:s riktlinje om att staten noggrant och återkommande ska informera om de mål som motiverar det statliga ägandet i enskilda statligt ägda bolag och att detta ska vara föremål för uppföljning.
- Regeringen har låtit genomföra genomgångar av samtliga statligt ägda bolag vid tre tillfällen – 2007, 2009 och 2011. Genomgångarna omfattade bl.a. riksdagens motiv till statligt bolagsägande. Efter 2011 har några sådana genomgångar inte genomförts och det samlade bolagsägandet har således inte blivit belyst på fem år. Resultatet av dessa genomgångar har inte kommunicerats till riksdagen annat än i de fall där regeringen bett om ett mandat från riksdagen att förändra ägandet.

⁶⁹ Se bilaga 3, avsnitt: Rapportering till parlamentet – nordiska exempel.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- Regeringen har utarbetat metoder och förfaranden för att belysa och analysera enskilda innehav, så kallade bolagsgenomgångar. Dessa genomgångar fokuserar dock inte explicit på motiven för statligt ägande. Inom Regeringskansliet finns inte någon samlad statistik över antalet bolagsgenomgångar eller när de genomförts.
- Statens bolagsägande är mycket heterogent. Bolagsförvaltningen måste därför ha kunskap om en rad olika branscher och verksamhetsområden, där såväl små som större statligt ägda bolag är verksamma. Varje bolag kräver en icke oväsentlig minimitid för handläggning av grundläggande praktiska och organisatoriska frågor, oavsett storlek.
- Regeringens rapportering till riksdagen har sedan 2011 innehållit skrivningar om att regeringen går igenom innehaven och prövar skälen till ägandet. De motiv till statligt bolagsägande som riksdagen uttalade sig om 2007 har kvarstått utan att det kommunicerats tydligt av regeringen.
- Internationellt finns exempel på processer och arrangemang som det kan finnas skäl att ta intryck av i förvaltningen av statligt ägda bolag i Sverige. I Norge och Finland ser respektive regering över de övergripande motiven till det statliga bolagsägandet oftare och mer regelbundet än i Sverige. Under i stort sett varje mandatperiod informerar regeringen parlamentet om motiven till det statliga bolagsägandet och parlamentet behandlar frågan med samma regelbundenhet.

4 Bolagsägande som regeringen kan behöva se över

Riksdagen har slagit fast vilka motiv som ska gälla för att staten fortsatt ska äga bolag. Dessa redovisades i avsnitt 1.3.2. Med utgångspunkt i dessa motiv redovisas här en genomgång av om det finns statligt bolagsägande som regeringen kan behöva se över avseende huruvida motiven är uppfyllda. Det empiriska underlaget för kapitlet utgörs av information från regeringens årliga skrivelse till riksdagen och information från de enskilda bolagens externa redovisning.

4.1 Utgångspunkter för statligt bolagsägande

Som särskilda skäl för staten att bedriva verksamhet i bolagsform har riksdagen angivit följande fyra motiv:

1. Bolaget lyckas bättre med staten som ägare.
2. Marknadsförhållandena är sådana att minskat statligt ägande skulle försämra konkurrensen eller motverka en god samhällsutveckling.
3. Bolaget är verksam på en marknad där det råder naturligt monopol eller starka samhällsintressen talar för monopol.
4. Bolaget är viktigt för nationella intressen eller har samhällsuppdrag som svårt kan hanteras utan ett statligt inflytande.

För att precisera vad det första motivet kan innebära i praktiken har Riksrevisionen låtit genomföra en forskningsgenomgång om staten som ägare (se elektronisk bilaga). En sammanfattande slutsats av denna genomgång är att om det saknas tydliga mål eller uppdrag från regering och riksdag och om bolaget verkar på en fullt fungerande marknad så är svårt att motivera ett statligt ägande utifrån effektivitets- eller lönsamhetsskäl. Om marknaden däremot inte är fullt fungerande är det en öppen fråga om statligt ägande är att föredra framför privat ägande.

När det gäller det andra motivet kan konstateras att staten under flera decennier har konkurrensutsatt statlig verksamhet i betydande omfattning. Bakom denna utveckling ligger bl.a. en förhoppning om att verksamheten ska bedrivas effektivare. För att den statliga verksamheten inte ska ha konkurrensfördelar gentemot övriga aktörer väljs bolagsformen och ges marknadsmässiga avkastningskrav. I förlängningen uppkommer då frågan om de statligt ägda bolagen alljämt behövs för att upprätthålla god konkurrens eller för att det inte ska uppstå en ogynnsam samhällsutveckling. Av detta följer att när statligt ägda bolag bildas för att åstadkomma konkurrensneutralitet bör det särskilt uppmärksammas om riksdagens motiv är uppfyllda.

Riksdagens tredje motiv för statligt ägda bolag är att det föreligger naturliga monopol eller att starka samhällsintressen talar för monopol. Med naturligt monopol avses en situation där ett bolag kan producera hela den kvantitet av en produkt som marknaden efterfrågar till en lägre kostnad än vad två eller flera bolag kan (SOU 2005:4, s. 123). Nästan alla naturliga monopol har emellertid urholkats i takt med nya tekniska lösningar och att staten valt att skilja på innehav och utnyttjande av infrastrukturnät. Däremot finns ett antal reglerade eller faktiska monopol som ibland har skapats av staten, som t.ex. inom alkohol och spelområdena. Frågan som bör ställas här är alltså om det föreligger starka samhällsintressen som motiverar att verksamheten ska bedrivas som ett statligt ägt bolag.

Det fjärde motivet som riksdagen angett för statligt ägda bolag är att bolaget är viktigt för nationella intressen eller har samhällsuppdrag som svårligen kan hanteras utan ett statligt inflytande. Motivet nationellt intresse exemplifieras i riksdagsbehandlingen med att det handlar om att bolaget kontrollerar en viktig tillgång, exempelvis central infrastruktur, råvara eller kulturhistoriska värden.⁷⁰

I detta kapitel har Riksrevisionen också beaktat att riksdagen i början av 1990-talet fattade beslut om vilka kriterier som skulle användas i samband med bolagiseringen av verksamheter i affärsverk och myndigheter. Detta var en del av arbetet med att renodla verksamhetsformer inom statsförvaltningen. Med utgångspunkt i riksdagens beslut om statsbudget för 1993/94 har regeringen därefter utarbetat nedanstående generella kriterier för när en affärsverksamhet kan bedömas aktuell för omvandling till aktiebolagsform.⁷¹

- Verksamheten är av betydande omfattning.
- Verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål.
- Verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor.
- Verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel.
- Verksamheten inbegriper ingen myndighetsutövning.⁷²

Enligt företrädare för Näringsdepartementet har dessa kriterier fortsatt relevans i arbetet med de statligt ägda bolagen.⁷³

⁷⁰ Se budgetpropositionen för 2007, utgiftsområde 24, prop. 2006/07:57 samt bet. 2006/07:NU16.

⁷¹ Proposition 1992/93:100, bet. 1992/93:FIU19, bet. 1992/93:NU27.

⁷² Proposition 1992/93:100, avsnitt 2.1.4, s. 90–92.

⁷³ Uppgift från företrädare för bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet, 2016-04-13.

4.2 Många statligt ägda bolag verkar på marknader med full konkurrens

Statligt ägda bolag utan särskilt beslutade samhällsuppdrag som verkar på en marknad med konkurrens är en indikation på att det kan behövas en översyn av om bolaget bör vara kvar i statlig ägo. För att kvarstå i statlig ägo bör verksamheten – utifrån riksdagens kriterier – antingen svara mot ett nationellt intresse eller verka på en marknad med en begränsad konkurrens.

Ett dussintal statliga verksamheter har bolagiserats för att produktionen ska verka med samma förutsättningar som gäller för privata konkurrenter. I många fall är det delar ur affärsverk som brutits ut. Vattenfall, Telia Company och Postnord är de största bolagen. SJ, Green Cargo, Infranord, Teracom, Lernia, Svevia, Sveaskog, Swedavia och Metria⁷⁴ tillhör också den kategorin. Av dessa bolag har endast Teracom, Sveaskog och Swedavia särskilt beslutade samhällsuppdrag.

Många av bolagen i denna grupp är relativt stora med en omsättning på flera mdkr eller mer. Postnord, Telia Company, Apoteket och SJ tillhör de sju största statligt ägda bolagen i termer av omsättning.

Några statligt ägda bolag har haft en monopolställning men staten har genomfört strukturella förändringar för att skapa konkurrens. Bilprovningen, Apoteket och Apoteksgruppen tillhör kategorin bolag som efter det att deras marknader omreglerats nu verkar i full konkurrens med privata aktörer. Inget av dessa bolag har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag.

4.3 Många statligt ägda bolag saknar särskilt beslutade samhällsuppdrag

Riksdagens utgångspunkt är att statlig verksamhet inte ska bedrivas i bolagsform om det inte finns något särskilt skäl för detta. Statligt ägda bolag som inte har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag är därmed per definition intressanta att undersöka vid en översyn av det statliga bolagsägandet.

Ett särskilt beslutat samhällsuppdrag föreligger när ett statligt ägt bolag har ett uppdrag beslutat av riksdagen att bedriva verksamhet som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren.⁷⁵ Som framgår nedan saknar hälften av de statligt ägda bolagen (26 av 49) särskilt beslutade samhällsuppdrag.

⁷⁴ Metria bildades 2011 genom en avknoppning från Lantmäteriet. En bolagisering av verksamheten skulle enligt regeringen öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet och eliminera grunden för misstankar om korssubventioner på marknaden.

⁷⁵ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2015, s. 19.

Statligt ägda bolag utan särskilt samhällsuppdrag enligt 2016 års redogörelse för bolag med statligt ägande

- Akademiska hus
- Apoteket
- Apoteksgruppen
- Bilprovningen
- AB Bostadsgaranti
- Dom Shvetsii
- Fouriertransform
- Green Cargo
- Infranord
- Inlandsinnovation
- Jernhusen
- Lernia
- LKAB
- Metria
- Orio
- Postnord
- SAS
- SBAB
- SJ
- Specialfastigheter
- Svenska skepps-
hypotekskassan
- Svevia
- Swedesurvey
- Telia Company
- Vasallen
- Vattenfall

Källa: Regeringens skrivelse med 2016 års redogörelse för bolag med statligt ägande (Skr. 2015/16:140)

En gemensam nämnare för många statligt ägda bolag utan särskilt beslutade samhällsuppdrag är att de verkar på marknader där det finns konkurrens. Men bland de bolag som saknar särskilt beslutade samhällsuppdrag återfinns också bolag med särskilda uppgifter såsom Akademiska Hus och Specialfastigheter som ska tillgodose statliga myndigheter med lokaler. Samtidigt har bolag som Postnord, SJ och Telia Company under lång tid som tidigare monopolister upparbetat starka varumärken hos allmänheten och förväntningar på service och tillgänglighet.

Värdemässigt representerar bolag utan särskilt beslutade samhällsuppdrag större delen av det statliga bolagsägandet. Sammantaget står dessa bolag för 87 procent av den totala nettoomsättningen. Enbart Vattenfall inkl. intressebolag står för över 42 procent av den totala nettoomsättningen.

Det kan också noteras att gruppen statligt ägda bolag utan särskilt beslutade samhällsuppdrag är mycket heterogen storleksmässigt. I gruppen ingår stora industri-bolag med nationellt intresse såsom LKAB och Vattenfall tillsammans med små bolag med blandad bakgrund såsom Orio och Dom Shvetsii.

Statligt ägda bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag är en disparat grupp där skillnaderna framstår som större än likheterna. Fem av bolagen har en omsättning som understiger 100 mkr medan Systembolaget omsatte närmare 28 mdkr. För några är det särskilt beslutade samhällsuppdraget en betydande del av bolagets grundförutsättning medan det för andra utgör en begränsad del av verksamheten.

4.4 Motiv till statligt bolagsägande kan ha blivit inaktuella

Ett historiskt skäl till bildandet av statligt ägda bolag har varit förekomsten av naturliga monopol. Nästan alla naturliga monopol har emellertid urholkats i takt med att den tekniska utvecklingen medfört nya lösningar och att staten valt att skilja på in-nehaven av infrastrukturnät och utnyttjandet av dem.

Det ursprungliga skälet att äga dessa bolag är således inte lika starkt i dagsläget. Det återspeglas bl.a. av att det statliga ägandet i Telia Company har reducerats till 37,3 procent samt att Posten AB har fusionerats med sin danska motsvarighet. Riksdagen har även bemyndigat regeringen att sälja statens ägarandel i SAS. Staten minskade också sitt ägande i bolaget i oktober 2016.

Systembolaget och Svenska Spel, som båda har särskilt beslutade samhällsuppdrag, hade tidigare en monopolliknande ställning men den har delvis urgröpts av EU-regler och den tekniska utvecklingen. Bolagen bildades för att främja statsfinanserna och för att skydda folkhälsan. Dessa skäl kvarstår men den ökande konkurrensen gör det svårare att uppnå målen.

En speciell kategori statligt ägda bolag skulle kunna kategoriseras som "arvegods". Det är verksamheter som av olika anledningar skapades, ofta för många decennier sedan, och nu kvarstår i statlig ägo trots att det ursprungliga motivet bakom bildandet inte längre behöver vara aktuellt. Göta kanals roll som del i svenska infrastrukturen har sedan länge upphört och kanalen är nu ett kulturhistoriskt byggnadsverk och turistmål. SBAB:s roll som finansär till bostadsbyggande var baserad på ett statligt regelsystem som upphört för länge sedan. Svenska Skeppshypotekskassan som bildades 1929 har en verksamhet som omfattar hypotekslån med fartyg som säkerhet. Skeppshypotekskassan verkar i dag på en konkurrensutsatt marknad.

4.5 Statligt ägda bolag som är beroende av tillskott av statliga medel och anslag

När regeringen utarbetade kriterier för när det var lämpligt att bedriva statlig verksamhet i aktiebolagsform var ett av dessa att verksamheten ska ha kommersiella förutsättningar och vara oberoende av anslagsmedel.

Svensk-Danska Broförbindelsen Svedab, som bildades 1992, är genom sitt delägarskap i Öresundsbrokonsortiet, ägare och förvaltare av den svenska 50-procentiga ägarandelen av Öresundsbron.⁷⁶ Konsortiet äger den 16 kilometer långa avgiftsfinansierade kust-till-kustförbindelsen som omfattar både väg- och järnvägstrafik. Öresundsbrokonsortiet ägs till lika delar av den svenska staten genom Svedab och den danska staten genom A/S Øresund.⁷⁷ Svedab äger och förvaltar också de svenska landanslutningarna till bron. Svedab har ett av riksdagen särskilt beslutat samhällsuppdrag. Svedabs lån ska vara betalda före år 2040, och enligt nuvarande prognos bedöms lånen vara återbetalda innan dess.⁷⁸

⁷⁶ Se bilaga 2 för mer information om Svedab.

⁷⁷ A/S Øresund är ett dotterbolag till ett holdingbolag som bl.a. äger andra viktiga broförbindelser i Danmark

⁷⁸ *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015*, s.65 och *Verksamhetsberättelser för företag med statligt ägande 2014*, s. 86.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Trafikverket har för statens räkning förbundit sig att när så erfordras lämna villkorat aktieägartillskott till Svedab för att bolagets eget kapital vid varje tillfälle ska uppgå till det registrerade aktiekapitalet. Trafikverket ska uppfylla förpliktelsen genom att när så erfordras utställa en betalningsutfästelse till Svedab motsvarande erforderligt aktieägartillskott. Vidare ska Trafikverket årligen ställa ut en betalningsutfästelse till Svedab motsvarande upplupen ränta på utställda betalningsutfästelser.

Orsaken till betalningsutfästelserna är att Svedab hittills gått med ekonomiskt underskott och för att säkerställa att aktiekapitalet ska uppgå till minst hälften av bolagets registrerade aktiekapital behöver bolaget nytt kapital eller betalningsutfästelserna. Om Svedab inte skulle ha de utställda betalningsutfästelserna skulle bolagets egna kapital vara förbrukat, vilket inte är tillåtet enligt 1 kap. aktiebolagslagen (2005:551).

De utställda betalningsutfästelserna ligger som en negativ kapitalförändring i Trafikverkets myndighetskapital, på så vis undviks belastning på statsbudgeten.

När riksdagen fattade beslut om upplägget var betalningsutfästelserna endast marginella. Över åren har dock betalningsutfästelserna successivt ökat och per 2016-06-30 uppgick de ackumulerade betalningsutfästelserna till 2,5 mdkr.

Av verksamhetsberättelsen för bolag med statligt ägande 2015 framgår att 13 av bolagen erhåller anslag från staten för sin verksamhet.⁷⁹ Samtliga dessa bolag har särskilt beslutade samhällsuppdrag. Fyra av bolagen har under en 10-årsperiod erhållit anslag som uppgår till mer än hälften av omsättningen.

Tabell 3 Anslag som andel av total omsättning 2006–2015 (procent)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dramaten	82	82	88	88	81	84	84	81	79	80
Operan	82	83	82	82	85	84	83	86	86	82
Samhall	58	57	58	58	64	63	62	60	59	61
VisitSweden	68	64	57	57	57	50	50	47	51	55

Källa: Verksamhetsberättelser för bolag med statligt ägande 2006-2015

Som framgår av tabell 3 ovan är dessa bolag Dramaten, Operan, Samhall och VisitSweden. Verksamheten i Dramaten och Operan erhåller mer än 80 procent av sin omsättning i form av anslag.⁸⁰

⁷⁹ Dessa bolag är Almi Företagspartners, Dramaten, Göta kanalbolag, Miljömärkning Sverige, Operan, PostNord, RISE, Samhall, SOS Alarm, Teracom Boxer Group, Visit Sweden och Voksensén.

⁸⁰ För Samhall är det viktigt att generera vinst över tid och en grundförutsättning för bolaget som verkar på en fullt konkurrensutsatt verksamhet (Förtydligande från Regeringskansliets facktgranskning 2016-12-01).

Kulturpolitiken och arbetsmarknadspolitiken är dessutom områden som har direkt beröring med Dramatens, Operans och Samhalls verksamhet och dessa bolag är viktiga verktyg för politiken inom detta område.

4.6 Små statligt ägda bolag

Bland kriterierna för när en statlig affärsverksamhet kan bedömas aktuell för att ombildas till aktiebolagsform finns kriteriet att verksamheten ska vara av betydande omfattning.

Det finns statligt ägda bolag inom skilda verksamheter som har en omsättning under 100 mkr. Exempel på sådana bolag är Arlandabanan (68 mkr), Dom Shvetsii som staten äger 36 procent av (13 mkr), Göta Kanal (62 mkr), Miljömärkning Sverige (59 mkr), Sbo (18 mkr), Svedab (6 mkr), Swedesurvey (10 mkr) och Voksenåsen (47 mkr).

Fem av dessa åtta bolag har särskilt beslutade samhällsuppdrag. Dessa är Arlandabanan, Göta Kanal, Miljömärkning i Sverige, Sbo, Svedab och Voksenåsen.⁸¹

Varje bolag kräver en icke oväsentlig minimitid för handläggning av administrativa frågor, oavsett storlek. Verksamheterna i dessa bolag är vitt skilda och kräver därför också sektorspecifik särskild uppmärksamhet av bolagsförvaltningen.

4.7 Flera statligt ägda bolag har pekats ut i tidigare översyner

Regeringen har 2007, 2009 och 2011 låtit externa experter göra översiktliga genomgångar av i stort sett samtliga statligt ägda bolag. Översynen 2007 låg till grund för en rad försäljningar såsom av OMX, Vin & Sprit, Vasakronan och aktieposter i Nordea och TeliaSonera. Översynen 2009 identifierade 21 bolag som potentiella försäljningsobjekt och 4 bolag för vilka delar av verksamheterna kunde övervägas för försäljning.

⁸¹ Voksenåsen AS är en kurs- och konferensanläggning i Oslo. Voksenåsen är Norges nationalgåva till Sverige som genom sin programverksamhet ska främja det svensk-norska samarbetet och spegla Sveriges och Norges engagemang internationellt. Verksamheten erhåller anslag från staten.

Vid översynen som genomfördes 2011 för Finansdepartementets räkning angavs att nedanstående bolag saknade entydiga och starka skäl för fortsatt statligt ägande utifrån riksdagens kriterier.

- Dom Shvetsii
- SBAB
- Swedesurvey
- Lernia
- Svenska skepps-
hypotekskassan
- Telia Company
- SAS
- Teracom

För två av dessa bolag, Lernia och SAS, finns det aktuella bemyndiganden från riksdagen till regeringen att sälja bolagen. För Telia Company, PostNord och SBAB har det tidigare funnits bemyndiganden från riksdagen att sälja bolagen men dessa drogs tillbaka för cirka 5 år sedan.

4.8 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har tidigare anlitat externa rådgivare för att göra genomgångar av statens bolagsägande utifrån bl.a. riksdagens ägarkriterier. Enligt den senaste genomgången från 2011 är det för följande statligt ägda bolag inte entydigt att det utifrån riksdagens kriterier finns starka skäl till fortsatt statligt ägande: Dom Shvetsii, Lernia, SAS, SBAB, Svenska Skeppshypotekskassan, Swedesurvey, Telia Company och Teracom. För Lernia och SAS finns dessutom aktuella bemyndiganden från riksdagen att sälja bolagen.
- Riksrevisionen bedömer att de externa rådgivarnas bedömning ovan är fortsatt relevanta. Därutöver kan det enligt Riksrevisionen finnas skäl att bedöma om motiven till statligt ägande är uppfyllda för Apoteket, Apotekgruppen, Bilprovningen, Orio och Metria. För de tre förstnämnda har förutsättningarna ändrats sedan bolagens marknader omreglerats och de nu verkar på marknader som bedöms vara väl fungerande. Orio är en kvarleva från krisen för Saab Automobile medan Metria bedriver en verksamhet som bolagiserats för att produktionen ska verka med samma förutsättningar som de privata konkurrenterna.
- Granskningen visar att det finns bolag där de ekonomiska förutsättningarna kan innebära att bolagsformen är mindre lämplig för det statliga engagemang. I vissa fall uppfylls inte aktiebolagslagens grundprincip att syftet med aktiebolag är att generera ekonomisk vinst för ägaren. För dessa bolag kan det finnas anledning att utreda för- och nackdelar i relation till alternativa driftsformer. Här ingår Svedab vars verksamhet och ekonomi kräver betalningsutfästelser från Trafikverket samt bolag som Dramaten, Operan, Samhall och VisitSweden vars ekonomi i hög grad bygger på statsanslag.

STATENS BOLAGSINNEHAV – AKTUALITETEN I DET STATLIGA BOLAGSINNEHAVET

- Det statliga bolagsägandet innehåller ett antal mindre bolag inom ett brett spektrum av verksamheter. Även hanteringen av mindre bolag kräver en icke oväsentlig tidsåtgång. För sådana bolag uppstår frågor om avvägningen mellan hur starka skälen är för fortsatt ägande i nuvarande form och de resurser som krävs för deras förvaltning. Här ingår bolag som Miljömärkning Sverige AB och Voksenåsen samt Swedesurvey och Dom Shvetsii. De båda förstnämnda har särskilt beslutade samhällsuppdrag som dock inte konkretiserats genom uppdragsmål. De båda sistnämnda saknar särskilt beslutade samhällsuppdrag.

Referenslista

- Borisova, G., P. Brockman, J.M. Salas och A. Zagorchev. (2012), *Government ownership and corporate governance: Evidence from the EU*. Journal of banking and Finance, 36 (11), s.:2917-2934.
- Direktorat for forvaltning og IKT (2014). *Fra stat till marked – Veileider om utskilling av virksomhet fra staten*, Veileider 2014:1.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 1989:23 *Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet*.
- Holmgren G (2009). *Från problemföretag till kapitalförvaltning – Sveriges statliga företag*, doktorsavhandling, Åbo Akademi.
- <http://samhall.se/samhall-story/samhall-hade-traskolager-pa-manhattan/> Hämtat 2016-07-05.
- <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1210166/periaatepaatosmistajaohjaus130516sv.pdf/2291563c-d550-44ad-a8aa-3deb5f2c50f> Hämtat 2016-07-04.
- http://vnk.fi/documents/10616/1108389/2014_OO+vuosikertomus_sve.pdf/989b19d9-c2cf-49f1-b6cb-ae51774cce4e Hämtat 2016-07-04.
- http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=4 Hämtat 2016-07-04.
- <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2007/20071368> Hämtat 2016-07-04.
- <http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2011/04/dir.-201133/> Hämtat 2016-08-28.
- <https://sv.wikipedia.org/wiki/Flyktkapitalbyr%C3%A5n> Hämtat 2016-09-09.
- <https://www.fm.dk/arbejdsomraader/statens-selskaber> hämtat 2016-09-09.
- <https://www.fm.dk/oekonomi-og-tal/artikler/mere-aktivt-ejerskab-af-statens-selskaber> hämtat 2016-09-09.
- <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/statens-eierberetning-2015/andre-relevante-dokumenter/id737457/> Hämtat 2016-07-04.
- <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/statens-eierberetning-2015/andre-relevante-dokumenter/id737457/> Hämtat 2016-07-04.
- <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/10/mikael-damberg-kommenterar-forsaljningen-av-sas/> Hämtat 2016-10-13.
- <https://www.investorab.se/investerare-media/investor-i-siffror/nyckeltal/> Hämtat 2016-11-23.

STATENS BOLAGSINNEHAV – AKTUALITETEN I DET STATLIGA BOLAGSINNEHAVET

OECD, 2010. *Corporate Governance – Accountability and Transparency – A Guide for State Ownership*.

OECD, 2015. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*.

OECD, 2015. *State-Owned Enterprise Governance – A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership*.

Riksdagens beslut 1993 med anledning av *Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94* (prop. 1992/93:100, bet. 1992/93:NU27).

Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Insyn i statliga företag* (prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr 1980/81:147).

Riksdagens beslut 2006 med anledning av Budgetpropositionen för 2007 *Förslag till statsbudget för 2007, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m.* (prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:NU1, bet. 2006/07:FiU:1, rskr. 2006/07:63 och 2006/07:9).

Riksdagens beslut 2007 med anledning av propositionen *Försäljning av vissa statligt ägda företag* (prop. 2006/07:57, bet.2006/07:NU16, rskr. 2006/07:217).

Riksdagens beslut 2013 med anledning av Budgetpropositionen för 2014 *Förslag till statens budget för 2014, Finansplan och skattefrågor* (prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:NU1, rskr. 2013/14:103).

Riksdagens beslut 2013 med anledning av regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om effektivitet i och uppfyllelse av målen för SBAB (Riksreverskr.2012/13:267, bet. 2012/13:FiU38, rskr. 2012/13:267).

Riksdagens beslut 2013 med anledning av propositionen *Ny myndighet för hälso- och värdfrastruktur* (prop. 2012/13:128, bet. 2012/13:SoU26, rskr. 2012/13:279).

Riksdagens beslut 2016 med anledning av propositionen *Staten och kapitalet - struktur för finansiering av innovation och hållbar tillväxt* (prop. 2015/16:110, bet. 2015/16:NU23, rskr. 2015/16:295).

Riksrevisionen, RiR 2007:8, *Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag*.

Riksrevisionen, RiR 2008:12, *Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera*.

Riksrevisionen, RiR 2012:19, *SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?*

Riksrevisionen, RiR 2014:1, *Statliga insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget*.

Riksrevisionen, RiR 2015:15, *Regeringens hantering av risker i statliga bolag*.

Riksrevisionsverket, 1993. *Konsten att bolagisera en myndighet: lärdomar från tre bolagiseringar*.

Socco S (2011). *En rättvis utjämning?: Skatteskillnader och framtida utmaningar*, Policynet.

SOU 1955:9. *Frågan om statsinlösen av stamaktierna i LKAB*.

SOU 2005:4. *Liberalisering, regler och marknader*.

SOU 2012:14. *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*.

Bilaga 1. Utvecklingen av det statliga bolagsägandet över tid

Det statliga bolagsinnehavets historik är översiktligt beskriven i SOU 2012:14, *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*. Det statliga bolagsinnehavet har också varit föremål för en akademisk avhandling av Gunnar Holmgren vid Åbo akademi 2009, *Från problemsföretag till kapitalförvaltning, Sveriges statliga företag 1980–2007*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, har tagit fram två rapporter om statligt ägande. Genomgången av de statliga bolagens historik baseras i huvudsak på dessa fyra källor.

Statens skäl till att driva bolag har varierat över tiden. Under senare delen av 1800-talet inleddes de första statliga företagsengagemangen i samband med utbyggnaden av infrastruktur inom post, telegraf, vattenkraft och järnvägar. Postverket hade visserligen grundats redan 1636, men nu tillkom Svenska telegrafstyrelsen, senare Televerket, 1856, Statens Järnvägar 1876, Domänstyrelsen och senare Vattenfallsstyrelsen 1909. Flera av dessa statliga företagsengagemang var att betrakta som naturliga monopol. Den statliga företagsverksamheten drevs då i en myndighetsform som hade anpassats till affärsdrivande verksamhet, affärsverken. En delförklaring till det statliga engagemanget var att privata ägare bedömdes sakna den långsiktighet och det kapital som krävdes för att utveckla infrastrukturen. Staten övertog under den här tidsepoken en del privata verksamheter.

Det första aktiebolaget med statligt ägande blev Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB), i vilket staten 1907 förvärvade hälften av aktierna. Förvärvet gjordes för att säkra industrins tillgång till en viktig råvara men också för att stimulera industrialiseringen i en region med ekonomiska svårigheter.

Under första världskriget tog staten över produktion och distribution av tobak, alkohol och vissa läkemedel. Såväl fiskala som sociala skäl låg bakom.

Under 1920- och 1930-talet tillkom statliga bolag inom bank- och kreditväsendet, bl.a. på grund av den ekonomiska krisen. Ingridandena baserades på vad som betraktades som marknadsmisslyckande.⁸² Andra områden där staten gick in som ägare av företag var handel och lagring av spannmål och foder, utveckling av flygtransporter, AB Aerotransport 1937 som senare efter sammanslagning med andra flygbolag bildade SAS. År 1939 bildades Norrbottens Järnverk för att säkra den

⁸² I praktiken fungerar dock inte alla marknader väl, utan det uppstår vad som brukar betecknas som marknadsmisslyckanden. Dessa kan bl.a. leda till negativa effekter som lägre produktion och högre priser. I många fall kan marknadsmisslyckanden hanteras med regleringar av olika slag, men dessa kan dock misslyckas och medföra kostnader eller andra mindre önskvärda effekter. Se SOU 2005:4, s. 18.

svenska industrins försörjning av tackjärn och stimulera sysselsättning och försörjningsmöjligheter i Norrbotten.

Under andra världskriget övertog eller grundade staten företag av betydelse för beredskapen och försörjningen av viktigare varor och förnödenheter. Många av dessa avvecklades efter kriget.

Under 1950-talet tog staten över flera gruvor. Statsmakten hade under en längre tid ansett att malmfyndigheter borde ägas av staten vilket bidrog till att staten 1957 ökade sin andel av LKAB från 50 till 96 procent.⁸³ Vidare köpte staten via nybildade AB Statsgruvor ett antal gruvor som tidigare ägts av tyska intressenter och som efter kriget administrerats av den statliga flyktkapitalbyrån.⁸⁴

Från 1960-talet och framåt började den statliga företagssektorn växa snabbare och utvidgas till nya områden.

Strukturumvandlingen inom varvsindustrin samt textil- och konfektionsindustrin under 1970-talet medförde flera statliga ingripanden och förvärv av företag. Statliga kreditinstitut som Svensk Exportkredit och Sveriges Investeringsbank bildades i syfte att lösa finansieringsproblem i företagssektorn. En statlig bankkoncern, PK-banken, bildades 1974 bl.a. för att utgöra en motvikt till koncentrationen på den privata sidan. För att öka trafiksäkerheten bildades Bilprovningen. När staten 1970 bildade företagsgruppen och koncernen Statsföretag AB var den statliga bolagsportföljen omfattande. Därtill övertog staten många företag inom industrin under 1970-talet, varav många var i dåligt skick.

Mot slutet av 1970-talet betonades företagens lönsamhet i större utsträckning och antalet statliga bolag minskade markant under 1980-talet. Inte minst avyttrades många industribolag; 1986 ägde staten 38 industribolag men fem år senare hade antalet minskat till nio stycken. De sju varvsbolagen avvecklades under senare delen av 1980-talet och under början av 1990-talet. Finanskrisen i början av 1990-talet medförde att Nordbanken (sedermera Nordea) kom på obestånd men med assistans av statligt bankstöd blev banken återkapitaliserad och kom att utvecklas till en internationell bankkoncern med fortsatt statligt ägande fram till 2013. De sista aktierna såldes av staten i september 2013. Ser vi till det totala antalet företag⁸⁵ uppgick det

⁸³ SOU 1955:9, sedan 1976 är LKAB helägt av staten.

⁸⁴ Flyktkapitalbyrån var en svensk myndighet som skapades sommaren 1945. Byrån bildades för att kartlägga tysk egendom i Sverige med anledning av de allierades resolution i Bretton Woods 1944. Resolutionen syftade till att stoppa Tyskland som en krigförande nation i framtiden, efter att de förlorat andra världskriget, genom att Tyskland inte skulle kunna säkra kapital utomlands som skulle kunna komma att användas i ett framtida krig. Källa: <https://sv.wikipedia.org/wiki/Flyktkapitalbyr%C3%A5n>, 2016-09-09.

⁸⁵ Antalet företag som förvaltades av departement, affärsverk samt förvaltningsföretagen Statsföretag AB och AB Svenska varv. Se Holmgren (2009) s. 215.

till 139 stycken år 1986 men antalet mer än halverades fram till 1991 när 65 företag fanns kvar.

Samtidigt som många företag avvecklades ökade staten kraftigt sina insatser inom riskkapital till småföretag under 1980-talet. Under 1980-talet svarade staten för cirka två tredjedelar av kapitaltillförseln på riskkapitalmarknaden.⁸⁶

I början av 1990-talet inleddes en privatisering av statliga företag. Bakgrunden var en mer restriktiv syn på statens roll som företagsägare. Försäljningen, som planerades omfatta 35 bolag, avsåg i första hand bolag som verkade under kommersiella villkor och på konkurrensutsatta marknader. Försäljningen skulle även omfatta sådan verksamhet i myndigheter eller affärsverk som var konkurrensutsatt. Som en förberedelse bolagiserades dessa verksamheter för att senare kunna bli föremål för en försäljning. Försäljningen av statliga bolag avbröts emellertid i samband med den ekonomiska och statsfinansiella krisen 1992/93.

De yttre förutsättningarna för statligt ägande förändrades under 1990-talet. Ny teknik, ökad globalisering samt det svenska inträdet i EU fick återverkningar på synen på det statliga ägandet. Exempel på affärsverk som bolagiserades då var Statens vattenfallsverk, Domänenverket, Televerket och Posten. Vissa av de verksamheter som ombildades till bolag har kvarstått som statligt ägda bolag medan andra har avyttrats. Några av bolagen har också börsnoterats varigenom statens ägarandel har minskat.

Under 2000-talet har staten genomfört flera försäljningar av bolagsbeståndet, exempelvis Vin & Sprit AB, Vasakronan, innehaven i Stockholmsbörsen och Nordea samt delar av innehavet i TeliaSonera. Det bildades även nya statliga bolag bl.a. genom avknoppningar från affärsverk och myndigheter.

Genomgången visar att det statliga bolagsägandet tillkommit och ändrats av följande skäl:

- utbyggnad och drift av samhällsviktig infrastruktur,
- säkrad tillgång till viktiga råvaror och produktion och distribution av viktiga eller utmanande varor och tjänster,
- hantering av strukturomvandling och marknadsmisslyckanden
- främjandet av FoU och ny teknologi,
- främjandet av statsfinanserna,
- hantering av miljömässiga, sociala eller andra externa krav och regional sysselsättningspolitik,
- konkurrensutsättning av statlig produktion.

Som framgick ovan har det funnits många olika skäl till att staten valt att driva företagsverksamhet. I tabellen nedan har vi sammanställt de olika skälen över en

⁸⁶ Ds 1989:23, s. 27.

STATENS BOLAGSINNEHAV – AKTUALITETEN I DET STATLIGA BOLAGSINNEHAVET

tidsaxel för att se hur de varierat över tiden. Det första skälet till statligt bolagsengagemang var utbyggnad av infrastruktur (detta kan definieras som en form av marknadsmisslyckande men utgör en särskild kategori inom marknadsmisslyckande). Ett senkommet tillskott i den kategorin är utbyggnaden av Arlandabanan som lades i ett eget bolag.

Att säkra tillgång till råvaror är ett argument som förekom under de båda världskriegen, men dessa bolag avvecklades ofta efter krigen. Det kvarvarande statliga bolaget som delvis motiverades av detta villkor är LKAB.

Tabell B1:1 Statliga motiv till att driva företag

	1850-99	1900-19	1920-39	1940-59	1960-79	1980-89	1990-99	2000-
Utbyggnad av infrastruktur	x	x		x			x	
Säkra tillgång på råvaror		x		x				
Prod. och distr. av viktiga varor/tjänst.		x		x				
Främja regional sysselsättning		x	x					x
Strukturumvandl. - bistå krisbranser		x			x			x
Marknadsmisslyckanden	(x)	x	x	x	x	x	x	x
Främja FOU och nyteknik								x
Utsätta statlig prod. för konkurrens							x	x
Miljö, sociala och kulturella skäl					x		x	

Källa: Riksrevisionens bedömning

Motivet produktion och distribution av viktiga varor och tjänster är delvis kopplat till världskriegen, och bolagen har med undantag av alkoholförsäljning avvecklats.

Att understödja den regionala sysselsättningen i Norrland var ett motiv till statens engagemang i LKAB och NJA under 1900-talets första del. Det var även ett skäl, genom ökat företagande, bakom bildandet av Inlandsinnovation 2011.

En mängd bolag bildades/övertogs av staten i samband med de ekonomiska kriserna på 1930-talet och på 1970-talet. I samband med finanskrisen bildades Fouriertransform i syfte att stödja bilindustrin. Innehavet i Orio är också en följd effekt av den ekonomiska krisen under 2000-talets första årtionde.

Under 1990-talet bildades/avknoppades flera olika fastighetsbolag och 2001 tillkom Jernhusen. Bolagen tilldelades speciella uppgifter och verkar endast i mindre utsträckning på konkurrensutsatta marknader. Vasakronan utgjorde ett undantag i detta avseende och såldes av staten 2008.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Under de senaste decennierna har nya skäl till att bilda statliga bolag tillkommit. Vanligt förekommande orsaker har varit en vilja att konkurrensutsätta statlig produktion i spåren av teknikutveckling och avregleringar samt en strävan att skilja på statens olika roller. För att konkurrensen ska ske på liknande villkor har delar av statlig verksamhet brutits ut ur myndigheter och affärsverk och bolagiserats. Under samma tidsperiod har forskning och utbildning dykt upp som ett skäl för staten att bilda bolag.

Det främsta och återkommande skälet till att starta statliga bolag har varit att staten har bedömt att det existerar marknadsmisslyckande. Detta gäller inte minst bank- och kreditmarknaden. Staten har över årtiondena startat en mängd bolag eller engagerat sig i bolag för att förbättra konkurrensen på bank- och kreditmarknaden och för att tillföra riskkapital som de privata aktörerna inte bedömts göra i önskvärd utsträckning. De flesta av dessa engagemang har avvecklats eller privatiserats som exempelvis statens ägande i Nordea, men Svenska Skeppshypotekskassan, Almi Företagspartner och SBAB, samt senare tillskott som Inlandsinnovation och Fouriertransform kvarstår. De två senare bolagen ska uppgå i Saminvest som bildades den 1 juli 2016. Nya bolag har således startats även under senare tid med ambitionen att säkra en god tillgång på riskkapital till framför allt företag i tidiga utvecklingsskeden.⁸⁷

Som framgår av tabellen ovan har skälen till bildandet av statliga bolag påverkats av yttre omständigheter som t.ex. teknikutveckling. Det finns även en förskjutning i synen på de statliga bolagen som medfört att lönsamhet blivit viktigare under de senaste decennierna.

⁸⁷ Riksrevisionen konstaterade i en granskning att de statliga riskkapitalbolagen inte uppnådde syftet att tillföra riskkapital till företag i deras tidiga utvecklingsfaser, se *Statliga insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget*, RIR 2014:1.

STATENS BOLAGSINNEHAV – AKTUALITETEN I DET STATLIGA BOLAGSINNEHAVET

Tabell B1:2 Statliga bolags ursprung

Bolag	Ursprung		Bildat
	Infrastruktur	Affärsverk	
A/O Dom Shvetsii			Bildat 1994
AB Bostads- garanti			Under avveckling
Akademiska hus		x	Bildat 1993, Byggnadsstyrelsen
ALMI			Bildat 1994, länsvisa utvecklingsfonder
APL			Statligt bolag 2010, dotterbolag till Apoteket
Apoteket			Bildat 1970, förstatligande av apoteksmarknaden
Apotekgruppen			Bildat 2009
Arlandabanan	x		Bildat 1994
Bilprovningen			Bildat 1963, rest från monopol
Dramaten			Bildat 1975
Fouriertransform			Bildat 2008
Green Cargo		x	Bildat 2001, del av SJ
Göta kanal	x		Bildat 1810, statligt 1978
Infranord	x	x	Bildat 2010, del av Banverket
Inlandsinnovation			Bildat 2010
Jernhusen	x	x	Bildat 2001, del av SJ
Kungliga operan			Bildat 1975
Lernia			Bildat 1993 från AMU-gruppen
LKAB			Staten delägare 1957, helägt 1976
Metria	x	x	Bildat 2011, del av Lantmäteriet
Miljömärkning Sverige			Bildat 1978

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Bolag	Ursprung		Bildat
Orio			Statligt ägt sedan 2012, arv från Saab Automobile-krisen
Postnord	x	x	Postverket bildades 1636, statligt bolag 2004
RISE			Bildat 1997 (Ireco), helt statligt 2007
Samhall			Stiftelse ombildad till AB 1982
SAS	x		Bildat 1946, sammanslagning av nationella flygbolag
SBAB			Bildat 1985, tog över lån från Boverket
SEK			Bildat 1962
SJ	x	x	Bildat 2001, del av affärsverket Statens Järnvägar
SOS alarm			Bildat 1974, del av Televerket
Specialfastigheter			Avknoppat från Vasakronan 1997
SSC			Bildat 1972
Statens bostadsomvandling			Bildat 2004
Sveaskog		x	Bildat 1999, ursprung från Domänverket
Svedab			Bildat 1992
Svenska hypotekskassan			Bildat 1929
Svenska spel			Sammanslagning av Tipstjänst och Penninglotteriet 1997
Svevia	x	x	Bildat 2009, del av Vägverket
Swedavia	x	x	Bildat 2010
Swedesurvey		x	Bildat 1993, del av Lantmäteriet och CFD
Swedfund			Bildat 1979
Systembolaget			Bildat 1995 genom sammanslagning av lokala monopol
Telia Company	x	x	Bildat 1993 ur Televerket

STATENS BOLAGSINNEHAV – AKTUALITETEN I DET STATLIGA BOLAGSINNEHAVET

Bolag	Ursprung		Bildat
Teracom	x	x	Bildat 1992 ur Televerket
Vasallen			Bildat 1997, del av försvaret
Vattenfall	x	x	Statens vattenfallsverk bolagiserades 1992
VisitSweden			Bildat 1995, namnbyte 2006
Voksenåsen			Gåva från Norge 1955, bolagiserades 1977

Källa: Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande, respektive bolags hemsida.

Bilaga 2. Svedab

Nedanstående uppgifter bygger på upplysningar som ansvarig revisor för Trafikverket på Riksrevisionen lämnat samt uppgifter från bolagets årsredovisning.

Sedan 1995 har staten via Trafikverket (tidigare Vägverket och Banverket) lämnat betalningsutfästelser till Svedab.

Formuleringen i regleringsbrevet 2015 är:

Trafikverket har för statens räkning oåterkalleligen förbundit sig att när så erfordras lämna villkorat aktieägartillskott till Svedab för att bolagets eget kapital vid varje tillfälle ska uppgå till det registrerade aktiekapitalet. Trafikverket ska uppfylla denna förpliktelse genom att när så erfordras utställa en betalningsutfästelse till Svedab motsvarande erforderligt aktieägartillskott. Vidare ska Trafikverket årligen ställa ut en betalningsutfästelse till Svedab motsvarande upplupen ränta på utställda betalningsutfästelser.

Orsaken till betalningsutfästelserna är att Svedab (Öresundsbron) går med ekonomiskt underskott och för att säkerställa att aktiekapitalet ska uppgå till minst bolagets registrerade aktiekapital behöver bolaget betalningsutfästelserna.⁸⁸ Trafikverket bokar upp utställda betalningsutfästelser som en skuld (andra långfristiga skulder) och Svedab tar upp motsvarande belopp som en fordran. Ackumulerat uppgår de utställda betalningsutfästelserna till 2,5 mdkr.⁸⁹ Det är meningen att Svedab på lång sikt ska få en ekonomi i balans och att betalningsutfästelserna aldrig ska behöva utnyttjas. Betalningsutfästelser har fått ställas ut varje år, dels för ränta på utestående betalningsutfästelser och dels för årligt underskott i Svedab. Från och med 2014 bytte Svedab redovisningsprinciper så att redovisningen bättre skulle avspegla faktiskt resultat. Det innebar att endast ränta ställdes ut som betalningsutfästelse (43 mkr). Om Svedab inte skulle ha de utställda betalningsutfästelserna skulle

⁸⁸ Av de årsredovisningar som finns tillgängliga på Svedabs hemsida framkommer följande avseende rörelseresultat respektive årets resultat, Mnkr:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rörelse- resultat	146	179	230	274	332	386	453	523	-71	-72	-57	-75	-70	-67
Årets resultat	-347	-359	-224	-359	149	116	-645	-281	-109	-162	-251	220	306	223

⁸⁹ Inklusiva räntor.

bolagets egna kapital vara förbrukat, vilket inte är tillåtet enligt aktiebolagslagen.⁹⁰

Enligt regleringsbrevet 2015 avsnitt övriga villkor ska Trafikverket från anslag 1:1 ap. 11.1 (trimning och effektivisering samt miljöinvesteringar) avräkna eventuellt infriande av betalningsutfästelse som TRV ställt ut till Svedab. Det är alltså inte lämnade betalningsutfästelser, vilka bokförs som en kostnad, som anslagsavräknats utan endast när de infrias. Trafikverket har aldrig infriat några betalningsutfästelser, d.v.s. gjort några utbetalningar till Svedab. Kostnaderna för betalningsutfästelserna har alltså aldrig avräknats ett anslag och belastat statsbudgeten. De 2,5 mdkr ligger istället som en negativ kapitalförändring i Trafikverkets myndighetskapital. Betalningsutfästelserna påverkar Trafikverkets myndighetskapital. Detta är en finansieringslösning som undviker belastning på statsbudgeten.

Regeringens och riksdagens styrning av betalningsutfästelserna

I budgetpropositionen 1992/93:100 regleras redovisningen. Av proppen framgår att kapitaltillskottet till Svedab inte ska öka statens årliga utgifter och därmed inte innebära någon anslagsbelastning. Kapitaltillskottet skulle enligt trafikutskottet tillföras Svedab genom en utfästelse om kapitaltillskott.

Vägverket (VV) och Banverket (BV) fick 1995-02-16 i uppdrag att utställa kapitaltäckningsgarantier till skydd för Svedabs egna kapital. Utifrån detta tecknade Vägverket och Banverket 1995-10-12 en ansvarsförbindelse till Svedab.

I budgetpropositionen 2000/01:100 tas frågan återigen upp. Regeringen föreslog här att BV och VV med en oåterkallelig förpliktelse förbinder sig att lämna årliga aktieägartillskott för att skydda Svedabs egna kapital. Vid behov skulle därför betalningsutfästelser lämnas. Resonemang förs om vad en betalningsutfästelse är. Där anges att en betalningsutfästelse knappast kan anses vara en betalning som ska anslagsavräknas. Slutsatsen är att avräkning mot anslag blir aktuell först när en eventuell utfästelse behöver infrias genom utbetalning av likvida medel. Beslutet blev att villkorade aktieägartillskott jämte ränta i form av betalningsutfästelser ska avräknas

⁹⁰ Genom bytet av redovisningsprincip kommer Svedab inte att upprätta någon concernredovisning och kommer då endast att få en resultat- respektive balansräkning. Resultatandelen i Öresundsbrokonsortiet kommer att redovisas enligt kapitalandelsmetoden direkt i Svedabs resultat- och balansräkning och inte till anskaffningsvärde 50% av Öresundsbrokonsortiets positiva resultat kan kvittas mot Svedabs förlust vilket gör att Svedabs egna kapital inte minskar. Så länge resultatandelen överskrider Svedabs nettoförlust krävs inga aktieägartillskott. Svedab kommer troligtvis att meddela Trafikverket att de inte kommer att behöva delar av det preliminära tillskott de erhållit för det fjärde kvartalet, vilket därför kan återboka. Det rör sig om ca 29 mkr. PM Näringsdepartementet 2014-12-17.

mot VV:s och BV:s anslag om dessa behöver infrias genom utbetalning av likvida medel.

Arrangemanget redovisas i Svedabs årsredovisning 2015 på följande sätt

Kapitaltäckningsgaranti

Staten har utfärdat en kapitaltäckningsgaranti för att skydda Svedabs eget kapital i enlighet med aktiebolagslagen.

Enligt kapitaltäckningsgarantin bemyndigas Trafikverket att återkalleligen vid behov lämna villkorade aktieägartillskott så att Svedabs egna kapital vid varje tillfälle uppgår till det registrerade aktiekapitalet.

Trafikverkets villkorade aktieägartillskott sker i form av betalningsutfästelser (i enlighet med 2001 års ekonomiska vårproposition, 2000/01:100). För den fordran som Svedab därigenom får gentemot Trafikverket, ska Trafikverket årligen erlägga ränta, som också tillskjuts i form av betalningsutfästelser. Räntesatsen ska motsvara den genomsnittliga ränta som Svedab under respektive år betalar till Riksgälden.

Frågan om olovligt statsstöd

EU-kommissionen fick under 2013 motta en anmälan om att Svedab och konsortiet påstås erhålla otillåtna statsstöd. Redan 1995 meddelade kommissionen att statsgarantierna inte är att betrakta som statsstöd eftersom Öresundsbron är en investering till gagn för samhället som helhet och en gemensam nytta av allmänt offentligt intresse.

EU-kommissionen avvisade klagan 2014 och meddelade att beslutet om den statliga finansieringen av såväl Svedabs landanslutningar som den statligt garanterade upplåningen i konsortiet, skedde i linje med EU:s bestämmelser. Kommissionen menar att åtgärderna inverkar positivt på de gemensamma transportprioriteringarna utan att otillbörligen snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. EU-kommissionen lät samtidigt meddela att det kommer att krävas en notifiering ifall konsortiet får behov av statsgaranterade lån efter 2040.

Utdelningspolicy

Svedab kommer inledningsvis att reglera tillskjutna aktieägartillskott genom utdelning av den fordran som har uppkommit till följd av tillskotten. Först när lånen från Riksgälden är fullt återbetalda kommer Svedab att lämna kontanta utdelningar till ägaren. Ägaren har inte uttalat några krav på utdelning.

Svenska staten har i form av reverser till Svedab tillskjutit villkorade aktieägartillskott. Den därigenom uppkomna fordran på staten beräknas vara reglerad senast år

STATENS BOLAGSINNEHAV – AKTUALITETEN I DET STATLIGA BOLAGSINNEHAVET

2040 genom att beloppet successivt kvittas mot framtida vinstutdelning. Per 2016-06-30 uppgick de ackumulerade betalningsutfästelserna till 2,5 mdkr.

Svedabs fordran på svenska staten avseende aktieägartillskott klassificeras som ett finansiellt instrument. Det är sannolikt att bolaget inte kommer att erhålla några faktiska betalningar, utan tillskottet kommer att kvittas mot framtida vinstmedel. Instrumentet har på grund av sin speciella karaktär exkluderats från beräkningen av räntebindingstider och förfallotider för nettoskulden.

Bilaga 3. Internationella exempel på beredningsprocesser för statligt bolagsinnehav

Mot bakgrund av OECD:s riktlinjer om har Riksrevisionen tagit fram belysande exempel från andra länder.

Riksrevisionen beskriver i detta kapitel hur regeringarna i Norge och Finland informerar sina respektive parlament om det statliga bolagsägandet och grunderna för det. Inget av våra grannländers regeringar informerar sitt respektive parlament om motiven till ägandet av enskilda bolag. Däremot ges parlamentet möjlighet att uttala sig om de övergripande motiven till statligt ägande av bolag i inledningen av i stort sett varje mandatperiod i Finland och Norge.

Processen när ett statligt bolagsägande beslutas är principiellt viktig, då det i praktiken ofta dröjer tills det sker en uppföljande genomlysning. Om beslutet inte är tillräckligt tydligt avseende syfte och mål för innehavet försvaras uppföljningar och utvärderingar i framtiden av bolagsinnehavets aktualitet. Därför beskriver Riksrevisionen i detta kapitel också hur dessa processer ser ut i ett antal länder. Vissa av dessa har processer som i centrala avseenden är tydligare och mer utarbetade än de är formellt i Sverige.

Rapportering till parlamentet – nordiska exempel

I avsnittet finns information om hur regeringarna i Danmark, Finland och Norge rapporterar om ägarpolitiken och de statliga bolagsinnehaven. Vi har valt dessa exempel för att det finns likheter med den svenska bolagsförvaltningen.

Danmark

Den danska regeringen publicerar följande publikationer om den danska statens bolagsinnehav; 1) En årlig redogörelse över hur de olika innehaven utvecklats som utges av Finansministeriet. 2) År 2003 sammanställde finans-, justitie-, trafik-, ekonomi- och näringsministerierna en publikation som beskrev de statliga aktiebolagens tillsyn, ansvar och styrning samt bakgrunden till statens bolagsinnehav. 3) År 2004 utgav Finansministeriet en publikation med titeln *Staten som aktionær* som beskrev statens ägarpolitik. 2015 utgavs en ny upplaga av *Staten som aktionær* i samband med att regeringen skärpte ägarpolitiken med avseende på förtydligande av statens motiv, mål och syfte med bolagsägandet. Den nya upplagan innehåller ett särskilt avsnitt om statens motiv, mål och syftet med statligt bolagsägande. I avsnittet slås fast att varje bolagsinnehav ska uppfylla ett eller flera av följande kriterier: kon-

troll av (kritisk) infrastruktur, försörjningssäkerhet avseende önskvärda samhällsviktiga tjänster, att det statliga bolagsägandet är reglerat genom lag eller övrig samhällelig hänsyn.⁹¹

Finland

I likhet med Sverige lämnar den finska regeringen årliga årsberättelser om de statliga bolagsinnehaven. Dessa omfattar i väsentliga delar liknande aspekter som den svenska regeringens årliga verksamhetsberättelser för bolag med statligt ägande.

Varje ny finsk regering publicerar principbeslut om statens ägarpolitik. Ungefär vart fjärde år finns det således ett uppdaterat principbeslut. Under 2010-talet har det hittills tagits fram principbeslut 2011 och 2016.

Beslutet från 2011 hade som utgångspunkt att ägarpolitiken skulle utvecklas och ägarstyrningen stärkas. Beslutet omfattade ändringar i ägarbasen och ägararrangemang. Ägandet skulle bedömas regelmässigt inom ramen för uppföljningen av bolagen. De bolag som skötte en statlig specialuppgift skulle också fortsättningsvis ägas helt av staten eller åtminstone kvarstå under statens bestämmanderätt. Om staten främst hade ett placerarintresse i ett bolag kunde staten helt eller delvis avstå från sitt ägande. När det gällde ägandet i nationellt viktiga bolag fick stabiliteten dock inte äventyras. Om staten hade ett speciellt strategiskt intresse i ett bolag, t.ex. i anslutning till samhälleliga basfunktioner, var ett betydande statligt innehav i allmänhet befogat. Eventuella ägararrangemang skulle göras utan att intresset i fråga äventyrades.

I övrigt omfattade principbeslutet från 2011 följande:

- Statens bolagsinnehav och målen för ägandet med särskilda avsnitt om mål för ägande i bolag med specialuppgifter och mål för ägandet i kommersiella bolag.
- Lönsamhet och kostnadseffektivitet som mål.
- Ägarstyrningens principer.
- Ersättningar.
- Ägarpolitiska mål som ställs på bolagens verksamhet samt företagsansvar.
- Ministeriernas ansvarsfördelning och samarbete i ägarstyrningen.⁹²

Principbeslutet omfattade aspekter som den svenska regeringen behandlar i statens ägarpolicy som ingår i de årliga verksamhetsberättelserna för bolag med statligt ägande. Det omfattar dock också frågan om ändringar i ägarbasen och ägararrangemang som inte ingår i den svenska statens ägarpolicy.

⁹¹ Se <https://www.fm.dk/arbejdsomraader/statens-selskaber> (2016-09-09) och <https://www.fm.dk/oe-konomi-og-tal/artikler/mere-aktivt-ejerskab-af-statens-selskaber> (2016-09-09).

⁹² Statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik 2011-11-03, http://vnk.fi/documents/10616/1108389/2014_OO+vuosikertomus_sve.pdf/989b19d9-c2cf-49f1-b6cb-ae51774cce4e, 2016-07-04.

Den finska statens principbeslut om statens ägarpolitik från 2016 hade som utgångspunkt att statens ägande bör utvärderas med hänsyn tagen till den totala nationalekonomiska nyttan, utvecklingen av de ägda bolagens verksamhet och värde samt effektiv resursallokering.

Principbeslutet nämner följande som tänkbara grunder för statligt ägande: naturligt monopol eller specialuppgift, strategiskt intresse, värnande om finländskt ägande, placerarintresse och nyskapande.

Huvudfokus i principbeslutet ligger på det senare avseendet – det statliga ägandet som ett verktyg för aktiv samhällsförnyelse. Med hjälp av den statliga ägarstyrningen ska det befintliga innehavet aktiveras och generera ny ekonomisk aktivitet i Finland. Ett särskilt utvecklingsbolag ska grundas som verktyg för förnyelsen. Generellt sett ska samhällsansvar vara en grundvärdering för de statliga företagen.⁹³

Norge

Som en del av statsbudgeten lägger varje departement fram en egen proposition inom sina områden. I propositionen från Närings- och fiskeridepartementet för budgetåret 2016 ges en beskrivning av det statliga bolagsägandet. Propositionen innehåller uppgifter om uppdrag, mål, status och resultat, statens ägarandelar som förvaltas av departementet, prioriteringar för 2016 och centrala förhållanden av betydelse för bolagsinnehaven.⁹⁴ När statsbudgeten uppdateras kan den också innehålla förslag om ändringar avseende anslag, t.ex. till statliga bolag.

I likhet med Sverige lämnar den norska regeringen årsberättelser om de statliga bolagsinnehaven. Dessa omfattar i väsentliga delar liknande aspekter som den svenska regeringens årliga verksamhetsberättelser för bolag med statligt ägande. De är till skillnad från de svenska och finska årsberättelserna tydligt strukturerade efter de typer av mål som finns för de statliga bolagsinnehaven. I de norska årsberättelserna ges dock inte konsekvent information om statens mål med ägandet i varje enskilt innehav.⁹⁵ Tyngdpunkten i årsberättelserna ligger på utvecklingen i de olika innehaven under det senaste kalenderåret. Årsberättelserna behandlas inte av Stortinget.

⁹³ Statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik 13.5.2016, <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1210166/periaatepaatosomistajaohjaus130516sv.pdf/2291563c-d550-44ad-a8aa-3deb5f22c50f>, 2016-07-04.

⁹⁴ Andra departement som förvaltar statligt bolagsägande ger information om dessa förhållanden i sina respektive propositioner.

⁹⁵ Information på Närings- och fiskeridepartementets hemsida, <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/statens-eierberetning-2015/andre-relevante-dokumenter/id737457/>, 2016-07-04.

Vid sidan av årsberättelserna lämnar den norska regeringen sedan 2002 ett centralt dokument till Stortinget ungefär vart fjärde år, Eierskapsmelding, om det statliga ägandet.⁹⁶ I Eierskapsmeldingen utvecklas grunderna för det statliga ägandet, som är:

- Korrigering av marknadsmisslyckanden.
- Nationell förankring av viktiga bolag, huvudkontorsfunktioner och nyckelkompetenser.
- Förvaltning av gemensamma naturresurser.
- Sektorpolitisk och samhällelig hänsyn.

Rapporterna innehåller också överväganden om alternativ till statligt ägande, kategorisering av de statliga bolagsinnehaven och vad och hur staten bör äga. Därutöver innehåller rapporterna texter om det statliga ägandets betydelse, utveckling och förhållande till det privata näringslivet.

Den norska regeringen tar också fram en publikation om regeringens ägarpolitik, som normalt tas fram efter att en Eierskapsmelding behandlats av Stortinget, så att Stortinget kan beakta vad som framkommit i Eierskapsmeldingen.

Processen för att bilda statliga bolag

Detta avsnitt bygger på information som återfinns i en OECD-rapport som redovisar skälen och processerna för att inleda statligt bolagsägande för ett antal OECD-länder.⁹⁷

Nederländerna

Processen ser översiktligt ut som följer: Förslag om statligt ägande i bolag lämnas till parlamentets bägge kamrar. Innan parlamentets beslut verkställs ska minst 30 dagar ska ha gått från förslaget lämnande. Regeringen ska ha också ha rådgjort med det statliga revisionsorganet. Om parlamentet begär ytterligare information eller om åtminstone en femtedel av endera kammaren gör detta under 30 dagarsperioden, ska beslutet inte fattas förrän informationen tillhandahållits. Om endera kammaren uttrycker att det behövs ytterligare legala förberedelser under den ovan nämnda perioden eller om det inom en 14-dagars period från det att begärd ytterligare information lämnats, måste det grundläggande beslutet invänta dessa förberedelser.

⁹⁶ Sedan 2002 har fyra sådana rapporter lämnats till parlamentet, 2002, 2007, 2011 och 2014. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/statens-eierberetning-2015/andre-relevante-dokumenter/id737457/>, 2016-07-04. Tidigare rapporterades i sådana publikationer endast om ägandet i bolag som förvaltades av dåvarande Närings- och handelsdepartementet.

⁹⁷ OECD, *State-Owned Enterprise Governance – A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership*, s. 30-43, 2015.

Det underlag som presenteras för parlamentet ska beakta fyra kriterier:

- Hur det nya statliga bolaget ska bidra till offentligt nationellt intresse.
- Om det nya statliga bolaget har ett tydligt syfte och mål som allra helst ska följa av lagar och reglering.
- Om det nya statliga bolaget kan förutses lämna lämplig avkastning i relation till statens investering.
- Hur regeringen avser att bedöma det statliga bolagets prestationer och värdeutvecklingen av statens ägarandel.

Ett exempel på ett bolag där staten beslutat om ägande enligt denna process är Rotterdams hamn, som tidigare varit helägt av Rotterdams kommun. Staten gick in som ägare när hamnen skulle expandera och behövde finansiering för det.

Tyskland

Om ett departement vill förvärva aktier i ett existerande bolag måste särskilt godkännande inhämtas från finansministeriet. Detta godkännande ska baseras på de skäl som uttrycks i den federala budgetlagen.

Av den federala budgetlagen framgår att staten kan delta som ägare i ett publikt bolag endast om följande kriterier som slås fast i den federala budgetlagen uppfylls:⁹⁸

- Det finns ett viktigt statligt intresse som inte kan tillvaratas på ett bättre eller mer effektivt sätt annat än genom detta ägande.
- Statens förpliktelser begränsas till ett bestämt belopp.
- Staten ges lämpligt inflytande, i synnerhet avseende medverkan i styrelsen eller motsvarande organ.
- Det försäkras att den externa redovisningen förbereds och revideras enligt gällande lag för den form av bolag som föreslås, om inte andra utförligare regler är tillämpbara eller konflikter uppstår med andra regleringar.

Följande bolag har exempelvis bildats på detta sätt: FMSA (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung) grundades 2008 för att kunna stabilisera banker med hjälp av garantier och eller kapital under finansiella och ekonomiska kriser.

Nya Zeeland

Tillvägagångssättet på Nya Zeeland är baserat på erfarenhet och tidigare fall snarare än på legala processer.

⁹⁸ Federal Budget Code, paragraf 65 – innehav i bolag, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?__blob=publication-File&v=4, 2016-07-04.

STATENS BOLAGSINNEHAV – AKTUALITETEN I DET STATLIGA BOLAGSINNEHAVET

Det statliga organet, State Services Commission, har en rådgivande uppgift när det övervägs att bilda ett statligt bolag. Detta organ har som huvuduppgift att överse, hantera och förbättra den statliga sektorns prestationer och organisation.⁹⁹

När en minister anser att det kan övervägas att bilda ett nytt statligt bolag ska ministern efter rådgörande med States Services Commission bestämma vilken form det statliga bolagsengagemanget ska ha och vilka legala förberedelser som behövs. Ministern tar på basis av detta fram ett förslag som lämnas till parlamentet som fattar beslut.

Exempel på statliga bolag som bildats är följande:

- Crown Fibre Holdings Ltd. Bildades 2009 för att implementera regeringens bredbandsmål.
- Southern Response Earthquake Services Ltd. Bolaget är ansvarigt för att reglera skadeståndsanspråk som uppstod i samband med en jordbävning som inträffade 2012.

På senare tid har de statliga bolag som bildats haft specifika, tidsbegränsade syften med förväntan om att de ska läggas ned när syftet med verksamheten är uppnått.

Finland

Proceduren för att bilda och förändra statligt ägande i bolag regleras i en särskild lag om statens bolagsinnehav och ägarstyrning.¹⁰⁰ I korthet är den beslutsfattande enheten regeringen. Om statliga medel ska tas i anspråk ska riksdagen fatta beslut om detta.

Norge

Stortinget beslutar om bildande av bolag med statligt ägande som omfattar att statliga medel tas i anspråk. Regeringen verkställer Stortingets beslut. Regeringen har dock det politiska initiativet och lämnar förslag till Stortinget i form av propositioner och meddelanden som kan omfatta exempelvis bildande av bolag med statligt ägande eller avskiljning av statlig verksamhet till bolag.

Stortinget måste godkänna bildandet av statliga bolag. Det legala ramverket för att bilda statliga bolag kompletteras med en vägledning för avskiljning av verksamhet

⁹⁹ Konkret innebär det följande uppgifter: Delta i rekrytering av chefer inom statsförvaltningen; befordra och utveckla seniort ledarskap i statsförvaltningen; tillhandahålla råd avseende utbildning och karriärutveckling i statsförvaltningen; utvärdera departements insatser; ge råd till departement och andra myndigheter om organisering; ge råd om ledningssystem, strukturer och organisering i statsförvaltningen; befordra, utveckla och övervaka likabehandlingsprogram; vara premiärministern tillhanda.

¹⁰⁰ Lag 21.12.2007/1368, Lag om statens bolagsinnehav och ägarstyrning, <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2007/20071368>, 2016-07-04.

från staten från 2014.¹⁰¹ Vägledningen beskriver processen från utredning till beslut som ska innefatta:

- utredning av ekonomiska rambetingelser och konsekvenser
- konkurrenspolitisk hänsyn
- personalpolitiska rambetingelser och konsekvenser
- förhållandet till offentlighets- och förvaltningslagstiftningen
- statsräkenskapsmässiga förhållanden.

Sverige

Normalt sett är det regeringen som tar initiativet till att bilda ett nytt statligt bolag genom beredning av förslag i Regeringskansliet. Ett minimum är att en proposition tas fram som riksdagen beslutar om. Regeringsformen (9 kapitlet) och budgetlagen definierar de grundläggande förutsättningarna för sådana överväganden om att bilda statliga bolag.

Inom ramen för riksdagsbehandlingen av propositioner har riksdagen möjlighet att genomföra informationsinhämtande åtgärder som t.ex. öppna utfrågningar. Ett exempel på detta är när riksdagen behandlade regeringens förslag om försäljning av vissa statligt ägda bolag under våren 2007. Då anordnade Näringsutskottet en öppen utfrågning. Under utfrågningen lämnade myndigheter och organisationer information av relevans för behandlingen av regeringens förslag. Under utfrågningen lämnade också företrädare för regeringen information av betydelse för hanteringen av regeringens förslag. Som del i behandlingen av regeringens förslag ingick också yttranden från statliga myndigheter och uppdrag från olika departement till myndigheter. Dessutom lämnade vissa myndigheter information på eget initiativ som var av betydelse för behandlingen av regeringens förslag.¹⁰²

Sammanfattning

Systematisk och återkommande motivering av statliga bolagsägande

I Norge och Finland rapporterar regeringarna återkommande och systematiskt till parlamenten om de övergripande motiven till det statliga ägandet. Riksrevisionen noterar också att man i Danmark skärpt statens ägarpolicy med avseende på förtydligande av statens motiv, mål och syfte med det statliga bolagsägandet.

¹⁰¹ Direktoratet för förvaltning og IKT, *Fra stat till marked – Veileider om utskilling av virksomhet fra staten*, Veileider 2014:1.

¹⁰² Se Riksrevisionens granskningsrapporter, RIR 2007:8 *Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag* och RIR 2008:12, *Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera*.

STATENS BOLAGSINNEHAV – AKTUALITETEN I DET STATLIGA BOLAGSINNEHAVET

Beredning av beslut om statligt ägande

I Tyskland regleras beredningen i regeringen och i Nederländerna i parlamentet. Det finns en etablerad praxis. Parlamentet har rätt att begära mer beredning på ett fastlagt sätt i Nederländerna. Processerna innefattar i dessa länder också kriterier för vad ett beslut om bildandet av ett bolag ska vara baserat på. Regeringen behöver i Nya Zeeland inhämta råd från en särskild myndighet.

Staten är en av Sveriges största bolagsägare och det samlade innehavet motsvarar betydande värden. Men om motiven för statligt ägande inte längre är aktuella innebär det ett omotiverat risktagande från statens sida och att kapital binds upp i onödan. Otydliga motiv ger dessutom sämre förutsättningar för en effektiv styrning

Riksrevisionen har granskat om regeringen säkerställer att motiven till det statliga ägandet är aktuella och tydligt formulerade samt om regeringens rapportering till riksdagen är ändamålsenlig. Granskningen visar att regeringen inte gör tillräckligt för att säkerställa att motiven till det statliga bolagsägandet är aktuella och tydligt formulerade för alla statligt ägda bolag.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att intensifiera sitt arbete med att implementera OECD:s riktlinje om att utvärdera och informera om motiven till ägandet i varje enskilt statligt ägt bolag. Prövningen bör vara regelbundet återkommande och även omfatta överväganden om målen kan uppnås på annat sätt än genom statligt ägande av bolag. Vidare bör regeringen återkommande och tydligt rapportera till riksdagen de övergripande motiven till statligt ägande i varje enskilt bolag. Regeringen bör också överväga att informera riksdagen om sina åtgärdsplaner för statligt ägda bolag där motiven till statligt ägande inte längre bedöms vara aktuella.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-428-5

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 maj 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Eriksson, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Damberg

Regeringen beslutar skrivelse 2016/17:184 Riksrevisionens rapport om statens bolagsinnehav