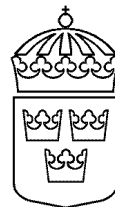


Näringsutskottets betänkande

1997/98:NU15

Statens roll som ägare av bolag



1997/98
NU15

Ärendet

I detta betänkande behandlas

dels Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR9 om statens roll som ägare av bolag,

dels två motioner som har väckts med anledning av förslaget.

Sammanfattning

Riksdagens revisorers förslag om statens roll som ägare av bolag avstyrks av utskottet med hänsyn till det omfattande utvecklingsarbete som pågår på området inom Regeringskansliet. Utskottet anser att den granskning som Riksdagens revisorer har gjort är förtjänstfull och väl ägnad att ligga till grund för ytterligare arbete i frågan. Revisorernas förslag omfattar olika delförslag under rubrikerna Mål och styrformer, Uppföljning, insyn och revision, Arbetet inom Regeringskansliet, Styrelserna i statliga bolag samt Dotterbolag till statliga bolag. Utskottet utgår från att regeringen tar till sig vad revisorerna anfört och senare återkommer till riksdagen i ärendet. Regeringskansliets remissvar till Riksdagens revisorer med anledning av deras underlagsrapport visar att arbetet inom Regeringskansliet i stort ligger i linje med de förslag som framförs.

I en reservation (m, fp, kd) förordas att riksdagen bifaller revisorernas förslag och två motionsyrkanden (m) som behandlas i sammanhanget. Enligt reservanterna är revisorernas granskning mycket förtjänstfull och bör ligga till grund för ytterligare arbete. Reservanterna pekar på nödvändigheten av kraftfulla åtgärder och anser därför att regeringen bör bereda och utveckla samtliga förslag från Riksdagens revisorer och snarast återkomma till riksdagen.

Utskottet avstyrker vidare motionsyrkanden om att regeringen skall presentera en plan för riksdagen angående försäljning av statliga bolag. Ingenting har inträffat som motiverar en ändrad grundinställning i denna fråga, anför utskottet. I reservationer (m, fp, kd; c; mp) redovisas respektive parti-ers uppfattning i frågan om försäljning av statliga företag.

I Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR9 föreslås att riksdagen

1. som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om mål och styrformer,
2. som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om uppföljning, insyn och revision,
3. som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om arbetet inom Regeringskansliet,
4. som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om styrelserna i statliga bolag,
5. som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om dotterbolag till statliga bolag.

Motionerna

De motioner som väckts med anledning av förslaget är följande:

1997/98:N15 av Karin Falkmer m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen

1. som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om dokumentation av kontakter mellan företag och departement,
2. som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om komplettering av kommande årliga redogörelser,
3. hos regeringen begär en plan för försäljning av statliga företag i enlighet med vad som anförts i motionen.

1997/98:N16 av tredje vice talman Christer Eirefelt m.fl. (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär en plan för försäljning av statliga företag i enlighet med vad som anförts i motionen.

Utskottet

Inledning

Riksdagens revisorer har granskat statens roll som ägare av majoritetsägda bolag. Resultatet har redovisats i en rapport (1997/98:2), som därefter har remissbehandlats. Under remissbehandlingen av rapporten har sammanlagt 17 myndigheter, bolag och organisationer, bl.a. Regeringskansliet, lämnat remissyttranden. På basis av rapporten och remissynpunkterna har revisorerna redovisat sina överväganden i förslag 1997/98:RR9 till riksdagen.

Det underlag som finns i rapporten samt de synpunkter som framförts av remissinstanserna visar enligt revisorerna att det trots det påbörjade arbetet inom Regeringskansliet i frågan finns brister i statens ägarroll. Som ett bidrag till den process som påbörjats för att stärka statens ägarroll föreslår Riksdagens revisorer tillkännagivanden till regeringen beträffande (1) mål och styrformer, (2) uppföljning, insyn och revision, (3) arbetet inom Regeringskansliet, (4) styrelserna i statliga bolag samt (5) dotterbolag till statliga bolag.

Två motioner har väckts med anledning av revisorernas förslag, nämligen 1997/98:N15 (m) och 1997/98:N16 (fp).

1997/98:NU15

Utskottsbetänkandet disponeras så att Riksdagens revisorers förslag först redovisas i sin helhet, varefter de motionsyrkanden som är direkt relaterade till förslagen presenteras. Därefter följer vissa kompletterande uppgifter och utskottets ställningstagande i de berörda frågorna. Slutligen tar utskottet upp två motionsyrkanden rörande försäljning av statliga företag.

Riksdagens revisorers förslag

Riksdagens revisorer

Bakgrund

Syftet med revisorernas granskning har varit att närmare undersöka hur staten utövar sin roll som ägare i statliga företag, både vad gäller den formella styrningen och den mer informella. Den formella styrningen kan ske via bolagsstämma och via dokument som bolagsordning, avtal och ägardirektiv. Informell styrning sker i form av dialog mellan företagsledning, styrelse och ägare samt också vid tillsättningen av styrelseledamöter i statliga bolag. Ett ytterligare syfte för revisorerna har varit att granska vilken ägarpolicy som gäller för olika departement och om det finns några skillnader mellan departementens sätt att styra bolag.

Omsättningen i de majoritetsägda bolagen överstiger 200 miljarder kronor per år. Statens andel av det egna justerade kapitalet i dessa bolag uppgick till drygt 110 miljarder kronor enligt 1997 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 1997/98:20). Därför är det av vikt för samhällsekonomin att dessa bolag sköts på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, anför revisorerna.

Revisorernas granskning har i huvudsak genomförts med hjälp av en enkätundersökning, ställd till samtliga statligt majoritetsägda bolag, samt intervjuer med befattningshavare vid ett flertal departement. Även erfarenheterna från tidigare genomförda granskningar, t.ex. av Amugruppen AB, har tagits till vara.

Mål och styrformer

För alla statliga bolag bör det övergripande syftet med verksamheten vara tydligt formulerat i bolagsordningen, enligt revisorerna. Av särskild vikt är detta när bolaget har helt eller delvis andra mål än rent kommersiella. För bolag som helt saknar andra krav än rent kommersiella bör detta tydligt framgå av bolagsordningen.

De mer preciserade verksamhetsmålen bör däremot formuleras i ägardirektiv som antas vid bolagsstämma. Några andra skriftliga styrdokument än bolagsordning och ägardirektiv bör i princip inte nyttjas i den direkta styrningen av de statliga bolagen, anför revisorerna. När krav ställs på statliga bolag att utföra anslagsfinansierade tjänster bör möjligheterna att upphandla tjänsterna i konkurrens beaktas.

Vidare bör de ekonomiska kraven på statliga bolag preciseras, så att det alltid framgår om bolaget syftar till att bereda ägaren/ägarna största möjliga

långsiktiga avkastning eller om det finns något annat ekonomiskt mål som gäller. Om självkostnadsprissättning tillämpas bör principerna för denna preciseras av regeringen, anser revisorerna. Alla bolag med vinstkrav bör ha tydliga avkastningskrav och en utdelningspolicy som är formulerad på ett sådant sätt att utdelningen blir förutsägbar i förhållande till den eventuella vinst som bolaget genererar.

Regeringen bör också, enligt revisorernas mening, utforma gemensamma riktlinjer för styrningen av de statliga bolagen. Riktlinjerna bör i första hand innehålla principiella utgångspunkter och redovisas i en proposition till riksdagen.

Uppföljning, insyn och revision

Enligt revisorerna har granskningen visat på brister i statens uppföljning av de egna bolagen. Revisorerna har noterat att de flesta statliga bolag numera lämnar kvartals- eller tertialrapporter, vilket enligt revisorerna bör underlätta den löpande ekonomiska uppföljningen. Emellertid bör också verksamhetsmålen för de olika bolagen följas upp, sägs det i revisorernas förslag. En möjlighet som revisorerna pekar på är att ålägga respektive bolag att i årsredovisningen redogöra för resultatet av sin verksamhet med utgångspunkt från bolagets verksamhetsmål.

Riksdagen fattar de övergripande besluten rörande de statliga bolagens mål och inriktning, konstateras det. Enligt revisorerna förutsätter detta att riksdagens möjligheter till insyn och kontroll av de statliga bolagen stärks. Regeringen bör därför ges i uppdrag att återkommande komplettera den årliga redogörelsen för företag med statligt ägande med uppgifter om de statliga bolagens mål och riktlinjer samt i vad mån uppsatta verksamhetsmål uppnåts. En sådan ordning står också i överensstämmelse med tidigare riksdagsbeslut. Revisorerna noterar att Regeringskansliet sagt att det bör vara möjligt att successivt utveckla sådan kompletterande information om mål och måluppfyllelse.

Vidare bör regeringen verka för att riksdagsledamöternas närvarorätt på bolagsstämman skall omfatta alla bolag som ägs till minst 50 % av staten, anser revisorerna. Möjligheten att närvara vid bolagsstämmor utnyttjas dock sällan av riksdagsledamöter, vilket kan ha samband med bristande information om denna möjlighet, sägs det i revisorernas rapport. Enligt revisorerna är det angeläget att förbättra denna information.

En prövning föreslås av revisorerna när det gäller ändamålsenligheten i den nuvarande ordningen att riksdagens förvaltningsstyrelse direkt väljer revisorer i vissa statliga bolag. För närvarande finns sådana förtroenderevisorer i tre statliga bolag, nämligen Apoteksbolaget AB, Systembolaget AB och V&S Vin & Sprit AB.

Med hänsyn till att departementens utnyttjande av externa revisorer varierar anser Riksdagens revisorer att regeringen bör ges i uppdrag att utveckla ett för Regeringskansliet gemensamt förhållningssätt och rutiner för revisionen av de statliga bolagen. De nya riktlinjerna, som i första hand bör omfatta statliga bolag med samhällsåtaganden, skall syfta till att stärka uppföljning och kontroll av de statligt ägda bolagen.

Ytterligare ett förslag är att det skall uppdras åt regeringen att klargöra hur revision av samhällsåtaganden och andra samhällsinriktade verksamhetsmål för ett statligt bolag skall genomföras. Detta innebär att regeringen bör förtydliga Riksrevisionsverkets roll i den gemensamma revisionen, anför revisorerna.

Arbetet inom Regeringskansliet

I underlagsrapporten om statens roll som ägare av bolag har revisorerna redovisat att den nuvarande fördelningen av ägaransvaret på berörda departement har lett till en situation med splittrade resurser och i vissa fall otillräcklig kompetens, särskilt vad gäller målformulerings- och måluppföljningsarbete. Problemen synes vara störst hos de departement som har ägaransvaret för relativt få bolag. Samtidigt framhålls det positiva i det pågående arbetet på detta område inom Regeringskansliet, vilket bl.a. lett fram till att en ägarhandbok för internt bruk har tagits fram. Ägarhandboken syftar till att utveckla ett för departementen gemensamt synsätt vad avser ägarstyrningsfrågor.

Efter att ha inhämtat remissinstansernas synpunkter på rapporten står revisorerna fast vid de bedömningar som redovisats i rapporten. Ett aktivt ägarutövande ställer, enligt revisorerna, krav på att Regeringskansliet kan tillgodose behov av kompetens både när det gäller allmänt bolagskunnande och när det gäller sektorspolitik, t.ex. att formulera mål för de statliga bolagen och följa upp dessa mål. Revisorerna anser därför att regeringen bör pröva frågan om hur ägaransvaret fortsättningsvis skall utövas inom Regeringskansliet.

I revisorernas rapport nämns två organisatoriska alternativ: att den allmänna bolagskompetensen koncentreras till ett departement som har insyn i samtliga bolag medan ägaransvaret ligger kvar hos fackdepartementen eller att hela ägaransvaret övergår till ett departement, medan övriga departement svarar för de sektorspolitiska frågorna. Oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs bör kompetensbehoven tillgodoses, anför revisorerna. Här bör bl.a. beaktas de problem som revisorerna uppmärksammat gällande resurs- och kompetensbehov hos de departement som har ägaransvaret för relativt få men från styrningssynpunkt komplicerade bolag.

Styrelserna i statliga bolag

Revisorerna framför uppfattningen att styrelseledamöternas roll i de statliga bolagsstyrelserna behöver klargöras. Styrelseledamöter, främst nyutnämnda, bör få en systematiserad information av ägaren om de mål och krav som ägaren har ställt upp för bolaget. Även introduktionsutbildning i allmän bolagskunskap bör anordnas vid behov.

Enligt revisorernas mening bör det vara kompetensbehovet som är styrande vid valet av ledamöter i de statliga bolagens styrelser. Val av departementsföreträdare i styrelserna bör ske efter samma kriterier som val av övriga styrelseledamöter i syfte att ta till vara olika erfarenheter. Vissa remissinstanser har förordat en modell som används allt oftare i näringslivet, näm-

ligen att man bildar en särskild nomineringskommitté med företrädare för ägare och styrelse som får till uppgift att bereda tillsättningen av en ny styrelseledamot. Enligt revisorerna bör regeringen överväga att använda sig av denna modell mer frekvent än vad som sker i dag.

Revisorerna redovisar vidare sitt principiella synsätt om att personer inom ett departement som arbetar med ärenden rörande mål och måluppföljning för ett bolag inte skall sitta i styrelsen för detta bolag.

Dotterbolag till statliga bolag

Antalet dotterbolag till statliga bolag har ökat markant under 1990-talet. En slutsats i revisorernas underlagsrapport är att försäljning av dotterbolag till statliga bolag i vissa fall bör underställas riksdagen. Det kan t.ex. gälla när riksdagen tidigare fattat beslut om att en viss verksamhet skall bedrivas i statlig regi eller när ett statligt bolag har att uppfylla samhällsåtaganden m.m. Riksdagens revisorer föreslår därför en översyn i syfte att avgöra vilka dotterbolag till de nuvarande statliga bolagen som inte skall kunna säljas utan riksdagens medgivande. Regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av denna översyn.

Motionsyrkanden i anslutning till revisorernas förslag

I motion 1997/98:N15 (m) tas upp frågan om dokumentation av kontakter mellan statliga företag och departement. Motionärerna hänvisar till vad konstitutionsutskottet anförde i sitt granskningsbetänkande från våren 1995 (bet. 1994/95:KU30) med anledning av utövandet av statens ägande i Nordbanken. Där framhöll konstitutionsutskottet att det var angeläget att en tydlig policy skall utvecklas för utövandet av ägandet i statliga företag. Konstitutionsutskottet anförde i det nämnda betänkandet att rutiner bör utvecklas som gör det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse. Vidare underströks vikten av att ställningstaganden i ärenden som behandlats på bolagsstämmor m.m. dokumenteras.

Enligt motionärerna saknas det fortfarande – trots konstitutionsutskottets påpekande – i många fall redovisningar eller diarier över kontakter mellan företag och departement. I motionen begärs därför att riksdagen ånyo understryker vikten av att ställningstaganden på bolagsstämmor och i andra viktigare frågor dokumenteras på berörda departement.

Motionärerna tar vidare upp den av revisorerna berörda frågan om regeringens årliga redogörelse för företag med statligt ägande. Det anförts att det är en brist i skrivelsen att syftet med det statliga ägandet i de olika bolagen inte redovisas. Enligt motionärerna bör kommande års redovisningar kompletteras så att det för respektive företag redovisas dels syftet med det statliga ägandet, dels vad som har gjorts under året och vad som planeras under kommande år för att uppfylla syftet.

Tidigare riksdagsbeslut

Riksdagen beslöt våren 1996 om riktlinjer för statens företagsäggande avseende kommersiella företag (prop. 1995/96:141, bet. NU26). Enligt riksdagens beslut skall i första hand följande huvudprinciper gälla för förvaltningen av statliga företag:

- Statligt ägda företag skall arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital som företaget representerar och strukturanpassning.
- Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt bolag skall med utgångspunkt i uppsatt verksamhetsmål aktivt följa företagets utveckling och vidta nödvändiga åtgärder för att företaget skall uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.
- Vidare bemyndigades regeringen att – med vissa restriktioner – minska statens äggande i åtta angivna företag.

Riksdagsledamöternas närvarorätt på bolagsstämmor i statliga företag reglerades av riksdagen i början av 1980-talet (prop. 1980/81:22, bet. NU29, rskr. 147). Riksdagen beslutade då, genom att bifalla en reservation (s), att närvarorätten skall omfatta de aktiebolag i vilka staten äger mer än 50 % av aktierna. En annan förutsättning är att det skall vara fråga om bolag med minst 50 anställda.

Pågående arbete inom Regeringskansliet

Finansdepartementet respektive Närings- och handelsdepartementet är de departement som mer än övriga svarar för frågor om statliga bolag. I viss utsträckning replierar övriga departement på den sakkunskap om ägarfrågorna som finns inom de båda nämnda departementen.

Inom Regeringskansliet påbörjades ett arbete år 1994 i syfte att skapa en mer effektiv, enhetlig, samordnad och aktiv förvaltning av statens företagsäggande. Våren 1995 bildades en interdepartemental arbetsgrupp, benämnd Axelgruppen, bestående av tjänstemän från flertalet av de departement som handlägger frågor rörande statens bolagsäggande (Social-, Kommunikations-, Finans-, Arbetsmarknads- samt Närings- och handelsdepartementen). Gruppen arbetar alltsedan starten kontinuerligt med frågor rörande den statliga ägarstyrningen. Arbetsgruppen har en politisk förankring genom att statssekreterarna i berörda departement informeras regelbundet.

Under Axelgruppen pågår ett speciellt projekt med syfte att bl.a. identifiera bättre och mer enhetliga metoder och rutiner för målformulering, styrning och uppföljning avseende företag i monopolställning med samhällspolitiska mål. Enligt uppgift kan eventuellt resultat i denna del föreligga till sommaren 1998. Som framgår av revisorernas underlagsrapport har Axelgruppen tagit fram en bolagiseringshandbok som skall användas som hjälpmedel i samband med statliga bolagsbildningar. Våren 1997 utarbetades en ägarhandbok för utövandet av det statliga äggandet av företag. Syftet inom Regeringskansliet var att skapa enhetliga normer och riktlinjer för den statliga bolags-

förvaltningen. Ägarhandboken ses inte som en färdig produkt; avsikten är att den kontinuerligt skall ses över och kompletteras. I ägarhandboken behandlas bl.a. bolagsstyrelsens roll, sammansättning och arbetsformer. Ägarhandboken ges inte spridning utan avsikten är att den skall vara till hjälp för de tjänstemän inom Regeringskansliet som arbetar med bolagsfrågor.

I samband med Axelgruppens arbete och inom Finansdepartementets ram bedrivs också ett utbildningsprogram för de tjänstemän som arbetar med bolagsfrågor. År 1996 anordnades en 15-dagarsutbildning som bl.a. tog upp företagsekonomi, juridik med inriktning mot aktiebolagsfrågor samt etikfrågor. En ny likartad utbildning, som riktar sig till chefer och handläggare i bolagsfrågor på departementen, planeras under år 1998. Enligt uppgift kommer denna kurs särskilt att rikta sig till de departementsföreträdare som är styrelseledamöter i statliga företag.

Regeringskansliets remissvar

Enligt Regeringskansliet utgör revisorernas underlagsrapport ett värdefullt bidrag för att ge ytterligare vägledning i det pågående och kontinuerliga arbetet inom Regeringskansliet med att utveckla förvaltningen av statens företagsägande.

Vidare berörs i remissvaret underlagsrapportens rekommendation att bolagens ekonomiska mål bör följas upp av ägarens företrädare minst en gång årligen men helst kvartalsvis. Regeringskansliet nämner att de flesta av de statliga företagen numera lämnar ekonomiska rapporter kvartals- eller tertiälvis. Dessa rapporter ger givetvis en allmän överblick över företagets utveckling. En mer fördjupad uppföljning av de ekonomiska målen under löpande verksamhetsår kan erfarenhetsmässigt sägas vara motiverad, främst i sådana situationer när större avvikelser eller problem förekommer. För styrning och resultatuppföljning är det enligt Regeringskansliet väsentligt med en löpande dialog mellan bolagens styrelser och ägarens företrädare. Nya och utvecklade former för en sådan uppföljning prövas inom några departement, nämns det i remissvaret.

Vad gäller pågående arbete inom Axelgruppens ram sägs att ytterligare kompletterande riktlinjer kan förväntas, bl.a. avseende styrning av företag i monopol eller med konkurrensskyddad ställning.

Information ges också i remissvaret beträffande frågor om styrelserna och deras relationer till ägaren. Det framgår att nya former för kontakter mellan ägarföreträdare och styrelser för närvarande håller på att utvecklas. Inom Regeringskansliet övervägs och prövas även nya former för att få till stånd erfarenhetsutbyte och intressegemenskap mellan styrelserna i de statligt ägda bolagen.

En översyn av frågor rörande resurser och kompetens samt organisationen av ägarfunktionen inom Regeringskansliet framstår enligt remissvaret som välmotiverad.

Regeringskansliet nämner att regeringens årliga redogörelse till riksdagen för företag med statligt ägande under de senaste åren har kompletterats med information om ägarförvaltningen, vilket har uppmärksamats av revisorerna. Underlagsrapportens förslag om kompletteringar, bl.a. med ytterligare

uppgifter om mål och resultatuppföljning, är enligt Regeringskansliet välmotiverade och möjliga att genomföra i takt med att målformuleringarna successivt vidareutvecklas så att de blir tydligare och mer enhetliga.

Vidare sägs i remissvaret att i enlighet med den rådande kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen har frågor av operativ karaktär, som t.ex. riktlinjerna i den nämnda ägarhandboken, inte underställts riksdagen. Dock skulle i ökad utsträckning sådan information kunna ges till riksdagen när det är fråga om riktlinjer av speciellt intresse.

Regeringskansliet konstaterar att principiella utgångspunkter för statens bolagsägande, konkreta förslag till ägarförändringar avseende statligt ägda bolag samt särskilda mål för företag med speciella samhällsuppgifter regelmässigt underställs riksdagen. Så har exempelvis skett i den nämnda propositionen 1995/96:141 om aktiv förvaltning av statens företagsägande eller i budgetpropositionerna. De synpunkter som revisorerna framför i underlagsrapporten beträffande skäl för riksdagsbehandling vid försäljning av statliga bolags dotterbolag bör studeras ytterligare i detta sammanhang, sägs det i remissvaret.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att den granskning som Riksdagens revisorer har gjort rörande statens roll som ägare av bolag är förtjänstfull och väl ägnad att ligga till grund för ytterligare arbete på detta område. I enlighet med vad som här tidigare redovisats pågår ett utvecklingsarbete inom Regeringskansliet beträffande många av de frågor som revisorerna har tagit upp. Utskottet utgår från att regeringen tar till sig vad revisorerna framfört och senare återkommer till riksdagen i ärendet. Det kan noteras att Regeringskansliet i sitt remissvar har meddelat att viktiga frågor för statens bolagsägande regelmässigt underställs riksdagen.

En väsentlig fråga, som har berörts såväl av revisorerna som i motion 1997/98:N15 (m), gäller riksdagens möjligheter till insyn i och kontroll av de statliga bolagen. Enligt revisorernas förslag och det likartade motionskravet bör regeringen ges i uppdrag att återkommande komplettera den årliga redogörelsen för företag med statligt ägande med uppgifter om de statliga bolagens mål och riktlinjer samt i vad mån uppsatta verksamhetsmål har uppnåtts. Utskottet anser för sin del att med de stora tillgångar som de statliga bolagen representerar är en ökad resultatrapportering till riksdagen inte något orimligt krav. Detta ligger också i linje med de allmänt sett större kraven på resultatredovisning inom den statliga sektorn. Vidare har utskottet noterat Regeringskansliets uppfattning att förslaget om komplettering av den årliga redogörelsen för företag med statligt ägande med ytterligare uppgifter om mål och resultatuppföljning är välmotiverat och möjligt att genomföra i och med att målformuleringarna successivt vidareutvecklas. Utskottet finner därför att något initiativ av riksdagen i denna fråga inte är erforderligt.

När det gäller den särskilda fråga som tagits upp i motion 1997/98:N15 (m) angående dokumentation av kontakter mellan statliga företag och departementen är det näringsutskottets mening att riksdagens tidigare beslut, baserat på konstitutionsutskottets uppfattning (bet. 1994/95:KU30), härvid bör

beaktas. Konstitutionsutskottet anförde i det aktuella betänkandet (s. 95) bl.a. att rutiner ”bör utvecklas som gör det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledningar och berörda departement i frågor av större betydelse”. Enligt vad utskottet har inhämtat från Regeringskansliet ges information från de statliga bolagen till ägarna såväl genom bolagsstämmoprotokoll, årsredovisningar, kvartalsrapporter och motsvarande som via information inom bolagsstyrelserna till styrelsemedlemmarna. Handlingar diarieförs enligt sedvanliga rutiner och kan sekretessbeläggas när det är fråga om affärshemligheter. I vissa fall kan det vara så att information innehållande affärshemligheter enbart ges muntligen. Näringsutskottet instämmer i konstitutionsutskottets uppfattning men anser inte att något ytterligare uttalande i denna fråga är erforderligt.

Beträffande frågan om närvarorätten för riksdagsledamöter vid bolagsstämmorna gäller, som tidigare nämnts, redan i dag en rätt för riksdagsledamöter att närvara vid bolagsstämmor i aktiebolag i vilka staten äger mer än 50 % av aktierna. I anslutning härill vill utskottet betona att informationen till ledamöterna om denna rätt är av stor vikt i detta sammanhang. Utskottet utgår från att systemet för information från bolagen till riksdagen och riksdagsledamöterna förbättras.

Sammanfattningsvis anser utskottet att många av delförslagen i revisorerernas förslag redan har tagits upp inom Regeringskansliet. I några frågor kan utvecklingen väntas medföra resultat inom en snar framtid. Med hänvisning till den pågående utvecklingen – och utan att ta ställning till alla enskildheter inom ramen för revisorerernas förslag – avstyrker därför utskottet såväl revisorerernas förslag som aktuella motionsyrkanden i motion 1997/98:N15 (m).

Plan för försäljning av statliga företag

Motionerna

I motion 1997/98:N15 (m) begärs att regeringen presenterar en plan för riksdagen angående försäljning av statliga företag. Motionärerna hänvisar till Moderata samlingspartiets motion 1997/98:N209, där det utförligt redovisas hur privatisering av de statliga företagen bör gå till och alla de fördelar som uppnås genom en privatisering. Sammanfattningsvis skall privatiseringarna av de statliga företagen syfta till att skapa tydliga och starka ägarstrukturer i bolagen, långsiktigt bredda riskkapitalmarknaden, stärka statskassan samt renodla statens roll. Varje enskilt företag skall blir starkare och mer konkurrenskraftigt efter slutförd privatisering. De statliga företag som bör bolagiseras och/eller privatiseras räknas upp i motion 1997/98:N209 med angivande av motiv, metod och mål.

Även i motion 1997/98:N16 (fp) begärs en plan för försäljning av statliga företag. Enligt vad som sägs i motionen är motiven för det statliga ägandet mycket grumliga och har ofta historisk, sedan länge överspelad, bakgrund. Motionärerna anför att problemen och svårigheterna med offentligt företagande tydligt kommer till uttryck i den kritik som Riksdagens revisorer riktar mot den statliga bolagsverksamheten. Enligt motionärerna råder ineffektivitet på grund av brister i statens ägarroll, bl.a. i följande avseenden.

- Regeringens årliga redogörelse till riksdagen för företag med statligt ägande är bristfällig. Bland annat saknas en redovisning av målen för respektive bolag.
- Hälften av alla bolag uppger att man inte har några särskilda krav på att redovisa måluppfyllelsen varken när det är fråga om ekonomiska eller andra mål.
- Styrelseledamöter har en oklar syn på vem de representerar.
- Utnyttjandet av externa revisorer varierar.
- Det är svårt att se några konsekventa principer som styr ägarutövandet.

I motionen anføres att den svidande kritiken från Riksdagens revisorer gör det ohållbart att fortsätta slöseriet med skattebetalarnas pengar. Enligt motionärerna bör därför – i den takt det är möjligt – merparten av de statliga bolagen säljas ut. Privatiseringsprogrammet som påbörjades under den borgerliga regeringen måste återupptas i syfte att skapa sunda ägarstrukturer i bolagen, långsiktigt bredda riskkapitalmarknaden och renodla statens roll.

Förutom Telia AB (som motionärerna tagit upp i motion 1997/98:N18 (fp) med anledning av proposition 1997/98:121 om riktlinjer för Telia AB:s verksamhet) bör i första hand följande statliga storföretag säljas ut, helt eller delvis: Nordbanken, fastighetsföretaget Vasakronan AB, skogsbolaget Assi Domän AB, läkemedelsföretaget Pharmacia & Upjohn Inc. samt försvarsindustriföretaget Celsius AB. I ett längre perspektiv finns det, anser motionärerna, anledning att granska ytterligare statliga företag i syfte att förbereda en utförsäljning, i vissa fall delvis, i andra fall en total sådan.

Vissa kompletterande uppgifter

Näringsutskottet har helt nyligen i samband med sitt yttrande 1997/98:NU8y till finansutskottet över 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150) behandlat frågan om utförsäljning av statliga företag med anledning av motionerna 1997/98:Fi17 (m), 1997/98:Fi18 (c), 1997/98:Fi19 (fp) och 1997/98:Fi22 (kd). I det nämnda yttrandet, liksom även tidigare, har näringsutskottet förklarat sin inställning att staten har en betydelsefull roll som ägare av företag inom såväl basindustrierna som andra branscher. Ett statligt ägande är motiverat av bl.a. sysselsättnings- och regionalpolitiska skäl och behövs därutöver för att bevaka viktigare naturtillgångar som skogen och malmen. Dessutom har statliga företag en funktion att fylla som en motvikt till det privata näringslivet, anförde utskottet i sitt yttrande. Samtliga aktuella motionsyrkanden avstyrktes. Olika partier reserverade sig mot utskottets ställningstagande i avvikande meningar (m, fp, kd; c).

Tidigare under våren 1998 avslog riksdagen på förslag av näringsutskottet (1997/98:NU10) motioner med krav på utförsäljning av statliga företag, liknande de här aktuella motionerna. Alternativa ställningstaganden i denna fråga gjordes i reservationer (m, fp, kd; c; mp).

Arbetsplaneringen för näringsutskottet för våren 1998 upptar behandling av tidigare nämnd proposition (prop. 1997/98:121) om riktlinjer för Telia

AB:s verksamhet. I motioner (m; fp; kd) begärs en privatisering av Telia AB. Utskottet kommer att ta ställning i ärendet i slutet av maj 1998 (bet. 1997/98:NU14).

1997/98:NU15

I Regeringskansliets remissvar på Riksdagens revisorers underlagsrapport 1997/98:2 framhölls att principiella utgångspunkter för statens bolagsägarande, konkreta förslag till ägarförändringar avseende statligt ägda bolag m.m. regelmässigt underställs riksdagen i propositioner, som i t.ex. särpropositionen 1995/96:141 eller i budgetpropositionen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har under senare tid vid ett antal tillfällen redogjort för sin uppfattning i principfrågan beträffande statens ägande av företag. Ingenting har inträffat som motiverar en ändrad grundinställning i denna fråga. Ånyo vill utskottet därför lägga fast att staten har en betydelsefull roll som ägare av företag inom såväl basindustrierna som andra branscher. Ett statligt ägande är motiverat av bl.a. sysselsättnings- och regionalpolitiska skäl och behövs därutöver för att bevaka viktigare naturtillgångar som skogen och malmen. Dessutom har statliga företag en funktion att fylla som en motvikt till det privata näringslivet.

Riksdagen har – som framgår av betänkande 1997/98:NU10 – lämnat vissa bemyndiganden för försäljning av statliga företag. Skulle ytterligare försäljningar bli aktuella utgår utskottet från att regeringen på sedvanligt sätt återkommer till riksdagen i frågan. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionerna 1997/98:N15 (m) och 1997/98:N16 (fp) i berörda delar.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *Riksdagens revisorers förslag*
att riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR9 och motion 1997/98:N15 yrkandena 1 och 2,
res. 1 (m, fp, kd)
2. beträffande *plan för försäljning av statliga företag*
att riksdagen avslår motionerna 1997/98:N15 yrkande 3 och 1997/98:N16.

res. 2 (m, fp, kd)

res. 3 (c)

res. 4 (mp)

Stockholm den 13 maj 1998

På näringsutskottets vägnar

Birgitta Johansson

I beslutet har deltagit: Birgitta Johansson (s), Reynoldh Furustrand (s), Karin Falkmer (m), Mats Lindberg (s), Sylvia Lindgren (s), Barbro Andersson (s), Dag Ericson (s), Lennart Beijer (v), Nils-Göran Holmqvist (s), Ola Karlsson (m), Eva Goës (mp), Göran Hägglund (kd), Laila Bäck (s), Sten Tolgfors (m), Kerstin Warnerbring (c), Jan Backman (m) och Torsten Gavelin (fp).

1997/98:NU15

Reservationer

1. Riksdagens revisorers förslag (mom. 1)

Karin Falkmer (m), Ola Karlsson (m), Göran Hägglund (kd), Sten Tolgfors (m), Jan Backman (m) och Torsten Gavelin (fp) anser

*de*ls att utskottets ställningstagande i avsnittet om Riksdagens revisorers förslag bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att den granskning som Riksdagens revisorer har gjort rörande statens roll som ägare av bolag är mycket förtjänstfull och bör ligga till grund för ytterligare arbete på detta område. Som här tidigare redovisats har ett arbete påbörjats inom Regeringskansliet, vilket syftar till att skapa en effektivisering av statens företagsägarande. Utskottet vill betona vikten av detta arbete och – med hänsyn till de samhällsekonomiska konsekvenserna – nödvändigheten av kraftfulla åtgärder.

Särskilt väsentligt är det att se på de grundläggande målfrågorna för de statliga företagen och uppföljningen av dessa mål. Enligt utskottets mening är det snarast en självklarhet att de skäl som åberopades vid bildandet eller övertagandet av bolag kontinuerligt prövas och redovisas av regeringen. Utskottet instämmer med uppfattningen i motion 1997/98:N15 (m) och det likartade kravet i revisorernas förslag att denna typ av information bör införas i regeringens årliga skrivelse med redogörelse för företag med statligt ägande. För vart och ett av de redovisade företagen bör det framgå vad som är syftet med det statliga ägandet, vad som har gjorts under året för att uppfylla syftet och vad man planerar att göra under kommande år för att uppfylla syftet. En sådan ordning står också i överensstämmelse med tidigare riksdagsbeslut, baserat på finansutskottets betänkande 1992/93:FiU30 (s. 170) från våren 1993. Där anförde finansutskottet att en förutsättningslös prövning måste ske av omfattningen och inriktningen av all statlig verksamhet och i samband därmed måste också övervägas om verksamheten bör vara en statlig angelägenhet eller ej. Med hänvisning till vad som anförts ställer sig utskottet bakom såväl Riksdagens revisorers förslag i denna del som motion 1997/98:N15 (m) i aktuell del.

När det gäller den särskilda fråga som tagits upp i nyssnämnda motion angående dokumentation av kontakter mellan statliga företag och departementen är det utskottets mening att riksdagens beslut, baserat på konstitutionsutskottets uppfattning (bet. 1994/95:KU30), bör följas. Som tidigare nämnts anförde konstitutionsutskottet i det aktuella betänkandet (s.96) bl.a. att rutiner borde utvecklas som gör det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och granska de kontakter som tagits mellan bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse. Trots konstitutionsutskottets tidigare påpekande saknas det i många fall redovisningar eller diarier över kon-

takter mellan företag och departement. Näringsutskottet anser därför att riksdagen ånyo bör understryka vikten av att ställningstaganden i ärenden som behandlas på bolagsstämmor och i andra viktigare frågor dokumenteras på berörda departement. Detta bör ges regeringen till känna.

Beträffande frågan om närvarorätten för riksdagsledamöter vid bolagsstämmorna gäller, som tidigare nämnts, redan i dag en rätt för riksdagsledamöter att närvara vid bolagsstämmor i aktiebolag i vilka staten äger mer än 50 % av aktierna. I anslutning härill vill utskottet betona att informationen till ledamöterna om denna rätt är av stor vikt i detta sammanhang. Utskottet anser att systemet för information från bolagen till riksdagen och riksdagsledamöterna bör förbättras.

Sammanfattningsvis anser utskottet att det bör uppdras åt regeringen att bereda och utveckla samtliga förslag från Riksdagens revisorer och därefter snarast återkomma till riksdagen. Som nämnts har visst utvecklingsarbete redan påbörjats. Med hänvisning till vad som anförts tillstyrker utskottet såväl revisorernas förslag som aktuella motionsyrkanden i motion 1997/98:N15 (m).

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *Riksdagens revisorers förslag*
att riksdagen med bifall till Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR9 och motion 1997/98:N15 yrkandena 1 och 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

2. Plan för försäljning av statliga företag (mom. 2)

Karin Falkmer (m), Ola Karlsson (m), Göran Hägglund (kd), Sten Tolgfors (m), Jan Backman (m) och Torsten Gavelin (fp) anser

dels att utskottets ställningstagande i avsnittet om en plan för försäljning av statliga företag bort ha följande lydelse:

När det gäller frågan om en plan för utförsäljning av statliga företag överensstämmer utskottets uppfattning med den som kommer till uttryck i motionerna 1997/98:N15 (m) och 1997/98:N16 (fp).

Staten är en av landets största företagsägare. Motiven för det statliga ägandet är dock oklara, av politisk karaktär och ofta överspelade. I vissa fall äger staten bolag för att se till att vissa offentliga åtaganden blir uppfyllda. Ett sådant skäl är dock inte tillräckligt som motiv för ett statligt ägande. Staten har flera andra, ofta betydligt effektivare, verktyg till sitt förfogande. Ett statligt ägande får aldrig vara något självändamål, inte minst med hänsyn till att staten ofta är en svag ägare med dålig kontroll av de egna bolagen. Riksdagens revisorer riktar med rätta skarp kritik mot ineffektiviteten i det statliga ägandet.

Det arbete som påbörjades under den borgerliga regeringen med att minska statens företagsägarande måste nu fortsätta. Privatiseringar kommer att bidra till att skapa sunda ägarstrukturer i bolagen och renodla statens roll. Därtill bidrar en utförsäljning av statliga bolag med betydande medel till statskassan, vilken medför att statens upplåningsbehov kan minskas med motsvarande belopp. Försäljningar av statliga företag har också lett till en spridning

av aktieägandet till grupper som inte tidigare innehaft aktier och därmed till en breddning av riskkapitalmarknaden.

Riksdagen bör således begära att regeringen upprättar och framlägger en plan för försäljning av statliga företag i enlighet med vad som här har angetts. Med det sagda tillstyrker utskottet motionerna 1997/98:N15 (m) och 1997/98:N16 (fp) i aktuella delar.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *plan för försäljning av statliga företag*

att riksdagen med bifall till motionerna 1997/98:N15 yrkande 3 och 1997/98:N16 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. Plan för försäljning av statliga företag (mom. 2)

Kerstin Warnerbring (c) anser

dels att utskottets ställningstagande i avsnittet om en plan för försäljning av statliga företag bort ha följande lydelse:

Statligt ägande av börsnoterade företag som driver affärsverksamhet är, enligt utskottets mening, inte motiverat. Utskottet hänvisar i denna fråga till de uppfattningar som redovisas i motion 1997/98:Fi18 (c).

Statens främsta näringspolitiska uppgift är att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa betingelser för långsiktig tillväxt. Om staten samtidigt uppträder som ägare och som utformare av de regler som gäller för näringslivets verksamhet uppstår en rad problem, bland vilka följande kan nämnas: risk för konkurrenssnedvridning, risk för inoptimala investeringsbeslut samt svårigheter att tillföra kapital till företag som behöver kapital för expansion. Grundprincipen måste, enligt utskottets mening, vara att konkurrensutsatt verksamhet skall bedrivas i privat regi.

Det arbete som påbörjades under fyrpartiregeringen med att minska statens företagsägande bör fortsätta. Med en privatisering av statliga företag uppnås en tydligare ägarroll, kommersiellt mer kompetenta företag och en ökad aktiespridning. Sammanlagt inbringade de försäljningar som gjordes under fyrpartiregeringen ca 23 miljarder kronor (exkl. försäljning av aktier i Nordbanken) till statskassan, vilket minskade statens upplåningsbehov med motsvarande belopp. Försäljningen ledde också till en spridning av aktieägandet till grupper som inte tidigare innehaft aktier och därmed till en breddning av riskkapitalmarknaden.

Under första hälften av nästa mandatperiod bör försäljning ske av statligt ägda aktier i bolag som Nordbanken (Holding) AB, Celsius AB, Assi Domän AB, Pharmacia & Upjohn Inc. och Vasakronan AB (med undantag för specialfastigheter).

Staten bör, enligt utskottets mening, inte äga företag som inte uttryckligen tjänar ett samhällsintresse. Det är mycket som tyder på att riskkapitalmarknaden under ett par år framöver kommer att få ett kraftigt tillskott av kapital. Därför anser utskottet att det under åren 1999 och 2000 är lämpligt att sälja ut statligt ägande i företag. Intäkterna från utförsäljningen bör användas för

att betala av på statsskulden, vilket också sänker statens löpande räntekostnader. En grov uppskattning tyder på att den utförsäljning som utskottet förordar skulle inbringa drygt 80 miljarder kronor, vilket skulle innebära sänkta räntekostnader med drygt 4 miljarder kronor.

Riksdagen bör således besluta i enlighet med ovan föreslagna riktlinjer för utförsäljning av statliga företag. Med detta ställningstagande blir här aktuella motionsyrkanden tillgodosedda i det väsentliga.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *plan för försäljning av statliga företag*
att riksdagen med anledning av motionerna 1997/98:N15 yrkande 3 och 1997/98:N16 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

4. Plan för försäljning av statliga företag (mom. 2)

Eva Goës (mp) anser

dels att utskottets ställningstagande i avsnittet om en plan för försäljning av statliga företag bort ha följande lydelse:

Utskottets uppfattning beträffande statligt ägande av företag överensstämmer med den som kom till uttryck i en reservation (mp) till det näringspolitiska betänkandet 1997/98:NU10 våren 1998. Som anfördes i detta sammanhang bör ett diversifierat ägande bestående av privata, kooperativa, kommunala och statliga företag eftersträvas. Offentligt styrda företag kan i vissa fall vara både nödvändiga och önskvärda, inte minst när det gäller naturliga monopol och grundläggande infrastruktur och i vissa fall också för att upprätthålla konkurrens. Av sårbarhets- och självtillitsskäl är det, enligt utskottets mening, av stor vikt att viktiga naturtillgångar inte säljs ut till starka ägargrupper som inte har någon förankring i den berörda samhällsstrukturen. Därför bör vattenkraft, skog och andra avgörande naturresurser inte säljas ut till internationella intressen.

Riksdagen bör göra ett uttalande av här angiven innebörd samt avslå de aktuella motionsyrkandena.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *plan för försäljning av statliga företag*
att riksdagen med avslag på motionerna 1997/98:N15 yrkande 3 och 1997/98:N16 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Ärendet	1
Sammanfattning.....	1
Riksdagens revisorers förslag	2
Motionerna	2
Utskottet	2
Inledning	2
Riksdagens revisorers förslag	3
Riksdagens revisorer	3
Bakgrund	3
Mål och styrformer	3
Uppföljning, insyn och revision	4
Arbetet inom Regeringskansliet	5
Styrelserna i statliga bolag.....	5
Dotterbolag till statliga bolag	6
Motionsyrkanden i anslutning till revisorernas förslag	6
Vissa kompletterande uppgifter.....	7
Tidigare riksdagsbeslut.....	7
Pågående arbete inom Regeringskansliet	7
Regeringskansliets remissvar	8
Utskottets ställningstagande	9
Plan för försäljning av statliga företag	10
Motionerna	10
Vissa kompletterande uppgifter.....	11
Utskottets ställningstagande	12
Hemställan	12
Reservationer	13
1. Riksdagens revisorers förslag (m, fp, kd)	13
2. Plan för försäljning av statliga företag (m, fp, kd)	14
3. Plan för försäljning av statliga företag (c).....	15
4. Plan för försäljning av statliga företag (mp)	16