

Näringsutskottets betänkande 2018/19:NU15

Riksrevisionens rapport om försäljningarna av statens aktier i Nordea

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av statens försäljning av aktier i Nordea Bank AB och ser positivt på de åtgärder som regeringen avser att vidta.

Behandlade förslag

Regeringens skrivelse 2018/19:49 Riksrevisionens rapport om försäljningarna av statens aktier i Nordea.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om försäljningarna av statens aktier i Nordea	5
Riksrevisionens rapport	5
Regeringens skrivelse	7
Vissa kompletterande uppgifter	8
Utskottets ställningstagande	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10
Skrivelsen	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om försäljningarna av statens aktier i Nordea

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:49 till handlingarna.

Stockholm den 11 juni 2019

På näringsutskottets vägnar

Lars Hjalmered

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lars Hjalmered (M), Helene Hellmark Knutsson (S), Mattias Jonsson (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Mattias Bäckström Johansson (SD), Monica Haider (S), Helena Lindahl (C), Birger Lahti (V), Lotta Olsson (M), Tobias Andersson (SD), Mathias Tegnér (S), Camilla Brodin (KD), Åsa Eriksson (S), Arman Teimouri (L), Eric Palmqvist (SD), Lorentz Tovatt (MP) och Peter Helander (C).

Redogörelse för ärendet

Riksrevisionen överlämnade enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet den 29 oktober 2018 granskningsrapporten Försäljningarna av statens aktier i Nordea (RiR 2018:29) till riksdagen. Granskningen omfattar statens genomförande av försäljningarna av aktier i Nordea Bank AB 2011 och 2013.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 16 november 2018. Regeringen överlämnade därefter skrivelse 2018/19:49 Riksrevisionens rapport om försäljningarna av statens aktier i Nordea till riksdagen den 28 februari 2019. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

I samband med ett besök hos Riksrevisionen den 13 mars 2019 fick utskottet information i ärendet.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om försäljningarna av statens aktier i Nordea

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Utskottet ser positivt på de åtgärder som regeringen avser att vidta med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Riksrevisionens rapport

Granskningens bakgrund och syfte

Svenska staten sålde sitt aktieinnehav i Nordea Bank AB uppdelat på tre separata försäljningstillfällen 2011 och 2013. Den sammanlagda försäljningsintäkten uppgick till ca 60 miljarder kronor. Avyttringarna beslutades av regeringen efter bemyndigande av riksdagen. I samband med bemyndigandet uttalade riksdagen att försäljningarna skulle genomföras affärsmässigt, dvs. att inga andra hänsyn än hög försäljningsintäkt skulle eftersträvas. Det praktiska arbetet med att planera och genomföra försäljningarna sköttes av Regeringskansliet, med stöd av anlitade rådgivare.

Riksrevisionen har granskat statens försäljning av aktierna i Nordea, med fokus på förberedelser och planeringsarbete, genomförandet av försäljningarna samt dokumentationen av affärerna inklusive regeringens rapportering till riksdagen.

Syftet med granskningen har varit att undersöka om statens försäljning av Nordeaaktierna 2011–2013 genomfördes affärsmässigt, utifrån riksdagens och budgetlagens krav på affärsmässighet vid avyttring av statlig egendom. Syftet har inte varit att granska försäljningsresultatet i sig.

Riksrevisionens granskning har inriktats mot följande frågeställningar:

1. Planerades och genomfördes försäljningarna affärsmässigt och i övrigt i enlighet med riksdagens krav och regeringens utgångspunkter för försäljningarna?
2. Har Regeringskansliet och regeringen dokumenterat respektive rapporterat försäljningarna till riksdagen så att erfarenheterna kan tillvaratas inför eventuella framtida förändringar i det statliga bolagsinnehavet?

Granskningens genomförande

Riksrevisionens huvudsakliga informationskälla för granskningen har varit Regeringskansliets akter för de tre försäljningarna av aktier i Nordea. Riksrevisionen har också tagit del av annan dokumentation av relevans för

försäljningen, sökt kontakt med regeringens rådgivare i försäljningarna och låtit experter på området lämna kommentarer på Riksrevisionens analys och metod.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens försäljningar av aktierna i Nordea i flera avseenden planerades och genomfördes affärsmässigt. Försäljningarna planerades och genomfördes inom utsatt tid och med hänsyn till rådande marknadsmiljö. Riksrevisionen konstaterar att vissa kritiska rutiner successivt förbättrades mellan de tre försäljningstillfällena.

Riksrevisionen anger att stora aktieförsäljningar är en ovanlig uppgift för staten och att det därför saknas kontinuerligt prövade rutiner i Regeringskansliet för att hantera de handlingsalternativ och beslutssituationer som en säljare av ett omfattande aktieinnehav ställs inför. Riksrevisionen konstaterar att Regeringskansliet inte anlidade oberoende finansiella rådgivare i försäljningsarbetet, utöver vissa kontakter med anlita akademisk expertis vid den första transaktionen.

Vid stora aktieförsäljningar måste säljaren oftast erbjuda rabatt, dvs. ett lägre pris per aktie än aktuell börskurs, för att efterfrågan på aktierna ska vara tillräcklig. Riksrevisionen konstaterar att det i försäljningsarbetet inte fanns en etablerad målbild för rabattens storlek och att genomförandet av försäljningarna bara delvis anpassades efter målet att uppnå låg rabatt.

Därtill anger Riksrevisionen att regeringen inte har följt upp eller utvärderat vare sig enskilda försäljningar eller avyttringen av Nordeaaktierna som helhet. Riksrevisionen menar att en konsekvens av detta är att erfarenheter och kunskap från försäljningsarbetet är svårare att tillvarata inför eventuella framtida försäljningar av statligt ägda bolag. Vidare anger Riksrevisionen att regeringens redovisning till riksdagen av försäljningarna av Nordeaaktierna har varit sparsam. Riksrevisionen konstaterar att försäljningen endast beskrivs summariskt i budgetpropositioner och verksamhetsberättelser för de år som försäljningarna genomfördes. I årsredovisningarna för staten för 2011 och 2013 redovisas intäkter och realisationsvinster för försäljningarna.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen anser att erfarenheter från denna och andra större statliga bolagsförsäljningar är viktiga att ta till vara inför eventuella framtida förändringar i det statliga bolagsinnehavet. Granskningen har avsett en marknadsförsäljning av statligt ägda aktier i ett börsnoterat företag. Vidare konstaterar Riksrevisionen att de lärdomar som kan dras av granskningen således gäller främst för eventuella framtida försäljningar i de två kvarvarande börsnoterade bolagen med statligt ägande, dvs. Telia Company AB och SAS AB.

Riksrevisionen riktar en rekommendation till regeringen:

- Regeringen bör utveckla rapporteringen till riksdagen om hur försäljningar har beretts och genomförts. Centrala resultatmått såsom rabatt i förhållande till börskurs bör redovisas.

Riksrevisionen riktar tre rekommendationer till Regeringskansliet:

- Regeringskansliet bör anlita oberoende expertstöd för kompletterande bedömning av huvudrådgivarens underlag.
- Regeringskansliet bör fastställa mätbara mål för försäljningen, exempelvis för rabatt i förhållande till börskurs.
- Regeringskansliet bör dokumentera planeringen och genomförandet av eventuella framtida bolagsförsäljningar så att framsteg i försäljningsarbetet går att följa, med tydliga ställningstaganden och motiv till dessa.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsats att försäljningarna av Nordeaaktier planerades och genomfördes inom utsatt tid och med hänsyn till rådande marknadsmiljö. Vidare instämmer regeringen i Riksrevisionens påpekande att stora statliga aktieförsäljningar inträffar relativt sällan.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens slutsats att det inte fanns en etablerad målbild för rabattens storlek, men konstaterar att det samtidigt är marknadens efterfrågan som är avgörande för prissättningen vid marknadstransaktioner. Vidare anger regeringen att de finansiella rådgivarna vid de olika transaktionerna konstaterade att efterfrågan var god. Därtill anger regeringen att försäljningar av större poster än de som genomfördes förmodligen skulle ha lett till att marknadens efterfrågan mattats av, och sannolikt skulle detta ha haft en betydande effekt på rabatten. Som en konsekvens av detta såldes innehavet i Nordea genom tre transaktioner. Regeringen anför att Regeringskansliet således anpassade storlekarna på försäljningen av Nordea för att uppnå låg rabatt.

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens slutsats att regeringen inte har följt upp eller utvärderat vare sig enskilda försäljningar eller avyttringen av Nordeaaktierna som helhet. I skrivelsen anges att Regeringskansliet analyserade handeln med Nordeaaktier efter försäljningarna för att bedöma tidpunkten för försäljningarna och för att utvärdera den valda försäljningsmetoden. Uppnådd rabatt jämfördes med rabatter från liknande transaktioner. Vidare uppdaterade Regeringskansliet tillsammans med rådgivare kontinuerligt förberedelserutinerna, analyserade marknaderna och analyserade handeln med Nordeaaktier samt möjliga transaktionsstorlekar. Vad gäller utvärdering av försäljningsarbetet och kunskapsöverföring framhåller regeringen också att skriftligt erfarenhetsutbyte har skett genom den dokumentation som upprättats inom ramen för varje transaktion. Regeringen konstaterar vidare att det även sker en löpande dialog inom bolagsförvaltningen om bästa praxis vid försäljningar.

Regeringen anför också att den årligen lämnar en redogörelse för företag med statligt ägande till riksdagen samt att syftet med redogörelsen är att beskriva statens företagsägande och de värden som finns i bolagen med statligt ägande. Regeringen framhåller att redogörelsens innehåll utvecklas löpande för att säkerställa att riksdagen får relevant information. Därtill anordnades i nära anslutning till Nordeaförsäljningarna även pressträffar där försäljningarna presenterades. Regeringen framför att utvärderingen visar att det var framgångsrika transaktioner som gav svenska staten ett bättre pris än den genomsnittliga aktiekursen.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen framhåller att den har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta bolagen med statligt ägande så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. För att säkerställa en aktiv och professionell förvaltning av statens tillgångar i form av aktier i bolag med statligt ägande har Regeringskansliet utvecklat ett antal verktyg och processer för sitt arbete, vilka regeringen avser att även fortsättningsvis kontinuerligt utvärdera och förbättra.

Regeringen avser också att fortsätta utveckla rapporteringen till riksdagen om hur försäljningar har beretts och genomförts. Centrala resultatmått såsom rabatt i förhållande till börskurs bör redovisas. Redovisningen bör anpassas till komplexiteten i respektive transaktionsstruktur så att informationen är relevant.

Vid framtida försäljningar avser regeringen vidare att vid behov anlita oberoende expertstöd för kompletterande bedömning av huvudrådgivarens underlag. Regeringen avser även att fastställa mätbara mål för kommande försäljningar givet respektive situation och försäljningsstruktur. I fråga om dokumentation avser regeringen att dokumentera planeringen och genomförandet av eventuella framtida bolagsförsäljningar så att framsteg i försäljningsarbetet går att följa, med tydliga ställningstaganden och motiv till dessa.

Vissa kompletterande uppgifter

Regeringen förvaltar och förfogar enligt 9 kap. 8 § regeringsformen, med vissa undantag, över statens tillgångar. Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Bestämmelser om förvärv och överlåtelse av egendom, däribland aktier och andelar i företag, finns i budgetlagen (2011:203). Enligt 8 kap. 3 § budgetlagen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande förvärva aktier eller andelar i ett företag, eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringen får inte heller utan riksdagens bemyndigande skjuta till kapital till ett företag. Enligt 8 kap. 4 § andra stycket budgetlagen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än

hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Riksdagsbeslut krävs däremot inte för t.ex. utdelningar, eftersom dessa ingår i den löpande förvaltningen.

Riksdagen har beslutat att regeringen ska lämna en årlig redogörelse för bolag med statligt ägande (prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29). Syftet med redogörelsen är att beskriva statens bolagsägande och de värden som finns i bolag med statligt ägande. Verksamhetsberättelsen för bolag med statligt ägande utgör regeringens årliga redogörelse.

Vid utskottets senaste behandling av nyssnämnda redogörelse, hösten 2018 (skr. 2017/18:140, bet. 2018/19:NU4), framförde utskottet att det är av stor vikt att regeringen årligen lämnar dessa redogörelser för att riksdagen ska kunna följa regeringens förvaltning av de aktuella företagen. Utskottet välkomnade att regeringen har utvecklat innehållet i skrivelsen så att riksdagen på ett bättre sätt ska kunna få en bild av utvecklingen i de statliga bolagen. Utskottet underströk även vikten av att detta arbete fortsätter.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av statens försäljning av aktieinnehavet i Nordea Bank AB under 2011 och 2013. Riksrevisionens granskning har resulterat i ett antal rekommendationer till regeringen och Regeringskansliet. Utskottet vill med anledning av detta framföra följande.

Utskottet konstaterar att Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens försäljning av aktierna i Nordea i flera avseenden planerades och genomfördes affärsmässigt och att regeringen delar denna uppfattning.

Vidare noterar utskottet att Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla rapporteringen till riksdagen om hur försäljningarna beretts och genomförts och att centrala resultatmått som rabatt i förhållande till börskurs bör redovisas. Regeringen instämmer i Riksrevisionens rekommendation och anför att den därför avser att fortsätta utveckla rapporteringen till riksdagen och att redovisningen bör anpassas till komplexiteten i respektive transaktionsstruktur så att informationen är relevant.

Utskottet ser positivt på de åtgärder som regeringen avser att vidta med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Utskottet instämmer i Riksrevisionens påpekande att stora statliga aktieförsäljningar inträffar relativt sällan och att det är viktigt att ta till vara erfarenheter från större statliga bolagsförsäljningar inför eventuella framtida förändringar i det statliga bolagsinnehavet. Vidare delar utskottet bedömningen att regeringen bör utveckla rapporteringen till riksdagen i frågor som dessa. Utskottet välkomnar därför, i likhet med vad utskottet anför i andra sammanhang, att regeringens redogörelse till riksdagen om utvecklingen i de statliga bolagen fortsätter att utvecklas.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:49 Riksrevisionens rapport om försäljningarna av statens aktier i Nordea.