



Finansförvaltning i statliga fastighetsbolag

Sammanfattning

Utskottet avstyrker de båda yrkandena i Riksrevisionens styrelses framställning angående finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag. Riksrevisionen har i sin rapport *Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag* (RiR2006:21) uppmärksammat brister i de fem granskade bolagens finansförvaltning. Riksrevisionens styrelse föreslår därför att regeringen dels mer aktivt bör följa och analysera de statliga fastighetsbolagens finansförvaltning, dels bör återkomma till riksdagen med en utförlig återrapportering.

Finansutskottet anser att det är av stor betydelse att de statliga bolagen drivs och förvaltas på ett ansvarsfullt och professionellt sätt och att de brister som Riksrevisionen pekar ut måste tas på största allvar. Regeringen har emellertid i budgetpropositionen för 2007, delvis som en följd av Riksrevisionens rapport, deklarerat sin avsikt att vidta en rad åtgärder beträffande styrningen av de statliga bolagen. Utskottet anser därför att några ingripanden från riksdagen för närvarande inte är påkallade och avstyrker därmed styrelsens förslag.

Inga motioner har väckts i ärendet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Finansförvaltning i statliga fastighetsbolag	5
Riksrevisionens granskning	5
Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer	7
Regeringens återrapportering	8
Riksrevisionens styrelses överväganden och förslag	9
Motioner	9
Finansutskottets ställningstagande	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Framställningen	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Finansförvaltning i statliga fastighetsbolag

Riksdagen avslår framställning 2006/07:RRS14 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 12 april 2007

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Ulf Sjösten (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Monica Green (s), Christer Nylander (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp), Jörgen Hellman (s) och Per Åsling (c).

Redogörelse för ärendet

Den 6 juli 2006 överlämnade Riksrevisionen sin rapport Finansförvaltning i statliga fastighetsbolag till regeringen. Regeringen kommenterade rapporten i budgetpropositionen för 2007, och den 13 december 2006 beslutade Riksrevisionens styrelse att med anledning av rapporten överlämna en framställning till riksdagen (2006/07:RRS14). Inga motioner har väckts i ärendet.

Utskottets överväganden

Finansförvaltning i statliga fastighetsbolag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår Riksrevisionens styrelses framställning 2006/07: RRS14.

Utskottet anser att frågorna om finansförvaltningen i de statliga fastighetsbolagen är angelägna och att de brister som Riksrevisionen påtalar måste tas på allvar. Regeringen har dock i budgetpropositionen aviserat flera åtgärder för att förbättra hanteringen av sin ägarroll, och utskottet ser därför ingen anledning att för närvarande rikta något tillkännagivande till regeringen.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har gjort en effektivitetsrevision av finansförvaltningens affärsmässighet och effektivitet i fem statligt helägda fastighetsbolag: Akademiska Hus AB, Jernhusen AB, Specialfastigheter Sverige AB, Vasakronan AB och Vasallen AB. Dessa bolags sammanlagda skulder uppgår till 40 miljarder kronor och avser i allt väsentligt lån från banker och kreditinstitut på marknaden. Syftet har varit att bedöma om finansförvaltningen är affärsmässig och effektiv. Granskningen har presenterats i rapporten Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag (RiR 2006:21) som publicerades den 6 juli 2006.

Fokus i granskningen har riktats mot bolagens styrning av finansförvaltningen, främst genom att undersöka om bolagens finanspolicyer är aktuella och konkreta samt om riskmandat och ansvarsfördelning är tydligt preciserade. Även regeringens och Regeringskansliets roll och agerande ingår i granskningen.

Riksdagens riktlinjer

Riksrevisionen har ett riksdagsbeslut från 1996 som utgångspunkt för granskningen. I beslutet fastställs två huvudprinciper för förvaltningen av statliga företag:

- statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital som företaget representerar och strukturanpassning,
- den som förvaltar ett statligt företag ska med utgångspunkt i uppsatta verksamhetsmål aktivt följa företagets utveckling och vidta erforderliga åtgärder för att företaget ska uppfylla krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

Finansförvaltning och finanspolicy

Finansförvaltningens huvudsakliga uppgifter är att

- aktivt förvalta finansiella tillgångar och skulder,
- säkerställa att bolaget har en tryggad finansiering genom lån och kreditlöften,
- hantera och kontrollera att finansiellt risktagande kan förenas med underliggande affärsrisker och bolagets finanspolicy samt
- förvalta det kapital som inte används i verksamheten.

Finanspolicyen syftar till att klargöra vilka finansiella risker styrelse, företagsledning och finanschef får ta för att skapa värde för bolaget. Det finns dock inga entydiga normer om vad en finanspolicy ska innehålla.

Regeringen beslutade 2002 om riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen från de statliga bolagen. Här anges att bolagen i sin årsredovisning bl.a. ska lämna en övergripande omvärldsbevakning, redogörelse för om mål och eventuella samhällsuppdrag har uppfyllts samt en risk- och känslighetsanalys. Analysen ska beskriva bolagets huvudsakliga rörelserisker respektive finansiella risker. Riktlinjerna lämnar ingen vägledning för hur en risk- och känslighetsanalys ska rapporteras utan hänvisar till att bolagen ska följa Stockholmsbörsens regler, dvs. informera om risk.

Riksrevisionen anser att en finanspolicy ska beslutas av styrelsen och att policyen ska ange inriktningen för finansförvaltningen, klarlägga gränser för risktagandet, fördela mandat och tydliggöra ansvarsfördelningen. Den ska också enligt Riksrevisionen årligen utvärderas och beslutas av styrelsen. Vidare ska finansiella risker redovisas.

Granskningens resultat

Samtliga fem fastighetsbolag har en finanspolicy för styrning av finansförvaltningen. Riksrevisionen bedömer att bolagens finansförvaltning ligger i linje med finansförvaltningen inom fastighetsbranschen som helhet men att det finns möjligheter att förbättra affärsmässigheten och effektiviteten och på så sätt även resultatet. Riksrevisionen framhåller ett antal brister:

- Flera av de granskade bolagen har en ofullständig, oprecis och i några fall inaktuell finanspolicy.
- Olika befattningshavares uppgifter och mandat är inte tillräckligt klarlagda.
- Vissa risker har inte fått tillräcklig genomlysning. De riskmått och riskmandat som används är otillräckliga för att reducera risken för negativa utfall.
- I flera bolag är det svårt att få en överblick över vilka regler, riktlinjer och strategibeslut som vid ett visst tillfälle ska styra den operativa finanshanteringen. Det förekommer t.ex. att affärsplanen innehåller beslut som har stor betydelse för finansförvaltningen men att detta inte omnämns i finanspolicyen.

Riksrevisionen anser sammantaget att bristerna i fastighetsbolagens finanspolicyer sannolikt innebär att styrelsens faktiska inflytande över hanteringen av mycket betydande ekonomiska värden och risker blir mindre medan verkställande direktörens eller finansfunktionens inflytande blir större.

I några fall visar granskningen att finansförvaltningen är relativt svagt kopplad till affärsverksamheten och snarare har karaktär av en relativt självständig verksamhet. Vidare påverkas benägenheten att ta risker av styrelsens, ledningens och finansförvaltningens sakkunskap, liksom av dessa instansers uppfattning om vilka risker som det kan anses rimligt att ett fastighetsbolag tar i sin finansförvaltning för att skapa värde åt bolaget. Riksrevisionen har låtit genomföra beräkningar av bolagens låne- och placeringsstrategier som visar att alternativa tillvägagångssätt vid upplåning och placeringar sannolikt skulle kunna öka avkastningen för flera bolag.

Riksrevisionen anser att Vasallen AB är överkapitaliserat med upp till en miljard kronor, vilket påverkat bolagets avkastning negativt. Bolagsstyrelsens beslut om kortfristiga placeringar är enligt Riksrevisionen inte klart anpassat till affärsverksamheten och har resulterat i en låg avkastning på det egna kapitalet. Riksrevisionen anser att kapitalstrukturen försvårar för bolagen att motsvara ägarförvaltningens avkastningskrav.

Ägarförvaltningens aktiviteter i förhållande till de granskade bolagens finansförvaltning inskränker sig till att ange soliditetsmål, avkastningskrav och riktlinjer för ekonomisk rapportering. Ägarförvaltningen har enligt Riksrevisionen inte reagerat på förekomsten av ofullständiga och oprecisa finanspolicyer eller på indikationer på att ett fastighetsbolag är överkapitaliserat.

Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer

Riksrevisionen gör den samlade bedömningen att regeringens ägarförvaltning bör göra mera för att bolagen ska uppfylla de krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning som riksdagen beslutat 1996. En mer aktiv ägarförvaltning med regelmässiga analyser av bolagens finansförvaltning och finansiella situation skulle sannolikt förbättra förutsättningarna för bolagen att öka sin avkastning. En mer aktiv ägarförvaltning får dock inte begränsa styrelsernas möjlighet att utföra sina uppgifter eller medföra att deras uppgifter och ansvar blir oklart i förhållande till aktiebolagslagen. Riksrevisionen lämnar fyra rekommendationer, två till bolagen och två till regeringen.

Rekommendationer till bolagen

Styrelsen och ledningen för Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB, Vasakronan AB, Vasallen AB och i något avseende Jernhusen AB bör, i enlighet med Riksrevisionens bedömningar för respektive bolag, överväga att

- se över och förbättra gällande finanspolicy med avsikt att policyn ska vara ett starkt styrinstrument för styrelsen,
- aktivt pröva sina riskbedömningar och låta undersöka alternativa låne- och placeringsmöjligheter på marknaden för att på så sätt förbättra det ekonomiska resultatet.

Rekommendationer till regeringen/ägarförvaltningen

För att uppfylla riksdagens krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning i fastighetsbolagens finansförvaltning, bör regeringen i sin roll som ägarförvaltare överväga att

- mer aktivt följa fastighetsbolagens finansiella utveckling och finansförvaltning, bl.a. bolagens utformning och utvärdering av sina finanspolicier, pröva vid styrelsenomineringarna behovet av finansiell sakkunskap i styrelserna och ta fram *best practice* för finanspolicyn,
- återföra kapital till staten från Vasallen AB samt pröva kapitalstrukturen även i övriga granskade bolag.

Regeringens återrapportering

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 volym 11 utg.omr. 24 s. 57–59) framhåller regeringen att det är av stor vikt att staten hanterar sin ägarroll på ett ansvarsfullt sätt. Statens styrning av de statliga företagen måste vara tydlig och skötas professionellt med respekt för de krav på öppenhet och den möjlighet till demokratisk kontroll som bör ställas på statlig verksamhet. Regeringen avser bl.a. att se över de statligt ägda bolagens kapitalstruktur i syfte att uppnå en optimal kapitalstruktur och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ägarförvaltningen är tydlig och sköts professionellt.

Regeringen kommenterar också den aktuella rapporten specifikt och skriver bl.a. att man varje år lämnar en skrivelse som redogör för företag med statligt ägande och att man dessutom lämnar en utvärdering av respektive bolags resultat, vilket innebär att man aktivt och löpande följer varje bolag. Regeringen framhåller också att man fastställt riktlinjer för extern ekonomisk rapportering som bl.a. innebär att finansförvaltningen ska vara minst i nivå med den rapportering, vilket görs av börsnoterade bolag. Regeringen noterar också att Riksrevisionen i sin rapport Statens bolags årsredovisningar (RiR 2005:29) bedömt att de granskade bolagen, varav två var fastighetsbolag, håller en kvalitet i de finansiella delarna som är väl i nivå med jämförbara noterade bolag.

Vidare skriver regeringen att man avser att se över nomineringsförfarandet vid tillsättningen av de statliga bolagens styrelser så att styrelsens kompetens alltid är relevant för respektive bolag.

Beträffande kapitalstrukturen i de granskade bolagen framhåller regeringen att prövning och ställningstaganden om kapitalisering och nivån på en effektiv kapitalstruktur måste göras kontinuerligt mot bakgrund av för-

ändringar i omvärlden liksom i bolagens verksamhet. Regeringen skriver också att det för varje statligt fastighetsbolag, liksom för flertalet övriga statliga bolag, finns beslutade finansiella mål och en utdelningspolicy som prövas löpande och justeras vid behov. Regeringen kommer även fortsättningsvis att löpande pröva kapitalstrukturen i de statligt ägda bolagen, något som innefattar frågan om återföring av kapital från Vasallen AB.

Riksrevisionens styrelses överväganden och förslag

Riksrevisionens styrelse framhåller att Riksrevisionen under de senaste åren skrivit en rad rapporter om styrningen av statliga bolag och att styrelsen lämnat flera framställningar till riksdagen med anledning av dessa (2004/05:RRS5, RRS9 och RRS18, 2005/06:RRS6, 2006/07:RRS3). Med denna framställning vill styrelsen ytterligare betona att regeringen som ägarföreträdare bör ta en mer aktiv roll i bolagens förvaltning.

Styrelsen skriver att Riksrevisionen har påvisat brister i de granskade fastighetsbolagens finansförvaltning – brister som påverkar bolagens avkastning och sannolikt begränsar bolagsstyrelsernas inflytande över finansförvaltningen. Vidare har Riksrevisionen visat att regeringens ägarförvaltning förhållit sig alltför passiv trots brister i bolagens finansförvaltning och indikationer på att ett fastighetsbolag är överkapitaliserat. Detta bolag – Vasallen AB – är enligt Riksrevisionens styrelse överkapitaliserat med upp emot en miljard kronor.

Mot bakgrund av de påvisade bristerna i de granskade bolagens finansförvaltning anser styrelsen att regeringen i sin egenskap av ägare bör vara mer aktiv och regelmässigt granska bolagens finansförvaltning och finansiella situation. Styrelsen vill dock samtidigt understryka att de roller som föreskrivs av aktiebolagslagen ska upprätthållas. Styrelsen anser också att regeringen bör återkomma till riksdagen med en ingående beskrivning av vilka åtgärder man vidtagit med anledning av rapporten. Riksrevisionens styrelse föreslår att riksdagen begär att regeringen

- mer aktivt bör följa de statliga fastighetsbolagens finansförvaltning genom att regelmässigt analysera bolagens finansförvaltning och finansiella situation samt
- bör återkomma till riksdagen med en preciserad beskrivning av vad den genomförda analysen av bolagens finansförvaltning och finansiella situation har resulterat i.

Motioner

Inga motioner har väckts i ärendet vare sig med anledning av regeringens återrapportering i budgetpropositionen eller framställningen från Riksrevisionens styrelse.

Finansutskottets ställningstagande

Riksrevisionen har påtalat en rad brister i finansförvaltningen i de granskade bolagen och Riksrevisionens styrelse har ställt sig bakom denna kritik. Finansutskottet vill för sin del framhålla att de frågor som Riksrevisionen behandlar i sin granskning är viktiga och angelägna. Det är av stor betydelse att de statliga bolagen drivs och förvaltas på ett ansvarsfullt och professionellt sätt och följer riksdagens riktlinjer om effektivitet, avkastning och strukturanpassning. De brister som Riksrevisionen pekar ut måste tas på största allvar. Utskottet kan dock konstatera att regeringen i budgetpropositionen för 2007, delvis som en följd av Riksrevisionens rapport, deklarerat sin avsikt att vidta en rad åtgärder beträffande styrningen av de statliga bolagen. Regeringen avser bl.a. att

- se över nomineringsförfarandet till de statliga bolagens styrelser så att styrelsen alltid har sådan branschkunskap eller annan kompetens som är direkt relevant för bolaget,
- liksom tidigare löpande pröva fastighetsbolagens finansiella mål och utdelningspolicy, vilket inkluderar frågan om eventuell återföring av kapital från Vasallen AB,
- se över de statliga bolagens kapitalstruktur för att optimera densamma,
- säkerställa att ägarförvaltningen är tydlig och sköts professionellt med respekt för de krav på öppenhet och demokratisk kontroll som bör ställas på all statlig verksamhet.

Riksrevisionens rapport färdigställdes den 6 juli 2006 och kommenterades av den nytilträdde regeringen i budgetpropositionen som lämnades den 16 oktober samma år. Den 13 december, mindre än två månader senare, lämnade Riksrevisionens styrelse den aktuella framställningen till riksdagen. Styrelsen noterade regeringens avsikter men ansåg ändå att det fanns anledning att överlämna en framställning till riksdagen eftersom avsikterna ännu inte fått formen av konkreta åtgärder.

Finansutskottet välkomnar de åtgärder angående förvaltningen av de statliga bolagen som regeringen aviserar, men anser att regeringen måste få rimlig tid på sig att genomföra åtgärderna. För närvarande är det därför enligt utskottets mening inte befogat med något ingripande från riksdagens sida. Utskottet anser emellertid att regeringen vid lämpligt tillfälle bör återrapportera om vilka åtgärder som vidtagits angående styrningen av de statliga bolagen och vilka resultat man bedömer att dessa åtgärder givit.

Med det anförda avstyrker utskottet Riksrevisionens styrelses framställning angående finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag (2006/07: RRS14).

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Framställningen

Framställning 2006/07:RRS14 Riksrevisionens styrelses framställning angående finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anført om att regeringen mer aktivt bör följa de statliga fastighetsbolagens finansförvaltning genom att regelmässigt analysera bolagens finansförvaltning och finansiella situation.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anført om att regeringen bör återkomma till riksdagen med en preciserad beskrivning av vad den genomförda analysen av bolagens finansförvaltning och finansiella situation har resulterat i.