



1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har granskat statens roll som ägare av majoritetsägda bolag. Resultatet har redovisats i rapporten 1997/98:2 Statens roll som ägare av bolag. Yttranden har lämnats över rapporten. Rapporten och en sammanfattning av remissyttrandena bifogas denna skrivelse. I skrivelsen behandlas frågor rörande mål och styrformer, styrelseledamöters roll, arbetsorganisationen inom Regeringskansliet samt frågor om insyn och revision. Vidare behandlas vissa frågor som rör dotterbolag till statliga bolag.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Mål och styrformer

Rapporten

I rapporten konstaterades att de olika mål som regeringen formulerat för bolagen varierar påtagligt i tydlighetsgrad. Bara i ett fåtal fall finns övergripande syften formulerade för bolagen, även i de fall bolagen har helt eller delvis andra syften än rent kommersiella. För bolag som har monopolställning och/eller har samhällsåtaganden ställs ibland, men inte alltid, kvalitetskrav utöver de ekonomiska kraven.

Riksdagens revisorer efterlyste därför tydligare syftesbeskrivningar och fler preciserade verksamhetsmål för i första hand de bolag som helt eller delvis har andra mål än rent kommersiella. Hit hör bolag som opererar i monopolställning, bolag som är anslagsberoende, bolag som saknar vinstkrav samt bolag med samhällsåtaganden. För bolag i monopolställning borde ägaren enligt revisorerna konsekvent ställa upp både ekonomiska mål och kvalitetsmål som är tillräckligt konkreta för att kunna följas upp, utan att för den skull vara formulerade på en alltför detaljerad nivå. För bolag med anslag och/eller samhällsåtaganden bör ägaren ställa motsvarande krav för den del av bolagets verksamhet som omfattas av anslaget resp. samhällsåtagandet.

I rapporten noterades även att flera olika typer av ekonomiska krav ibland är otydligt formulerade. En icke oväsentlig del av de statliga bolagen anser att man har som ekonomiskt mål att verksamheten skall gå ihop utan subventioner från staten men att det därutöver inte finns något vinstkrav. Sådana krav liknar den självkostnadsprissättning som bl.a. tillämpas för kommunala

bolag. Staten uttrycker dock mycket sällan de ekonomiska kraven på dessa bolag i termer av självkostnadsprissättning. Därför menade revisorerna att preciseringar är nödvändiga rörande vilka ekonomiska mål dessa bolag verkligen har. Även avkastningskrav och utdelningspolicy för vissa bolag var ottydligt formulerade, varför dessa behövde preciseras.

För bolag som saknar andra mål än rent kommersiella borde det enligt revisorerna i första hand klargöras att bolagets uppgift verkligen är att bereda ägaren största möjliga långsiktiga avkastning och att bolaget inte har några andra mål. Avkastningskrav borde då vara formulerade som en form av minimikrav på verksamheten.

De mål och krav som staten som ägare ställer på bolagen redovisas i många olika typer av dokument, bl.a. bolagsordning, ägardirektiv, avtal, riksdagsbeslut, propositioner och av riksdagen gjorda policyuttalanden. Även för ett och samma bolag kan målformuleringar hittas i flera olika dokument. Ibland råder det oklarheter huruvida målformuleringar i flera år gamla propositioner och utskottsbetänkanden fortfarande är att betrakta som gällande mål. Revisorerna menade att regeringen konsekvent bör samla de mål och krav som finns på ett bolag i ett färre antal dokument. För bolag som helt eller delvis har andra mål än rent kommersiella bör bolagsordningen innehålla övergripande ändamåls- och syftesbeskrivningar, medan verksamhetsmål bör formuleras i ägardirektiv godkända vid en bolagsstämma. I rapporten framhålls även vikten av att de formella styrinstrumenten kompletteras med en informell dialog.

I rapporten framhölls också en svårighet att se en konsekvens i principer som styr ägarutövandet. Revisorerna menade därför att regeringen bör utforma gemensamma riktlinjer för styrningen av de statliga bolagen. Sådana riktlinjer skulle i första hand innehålla principiella utgångspunkter och bör därför redovisas i en proposition till riksdagen. Arbetet inom Regeringskansliet med att ta fram en ägarhandbok skulle kunna ligga till grund för sådana riktlinjer. I riktlinjerna kan principer för krav på avkastning och utdelning för skilda typer av bolag slås fast. Vidare kunde en principiell syn utvecklas för vilka typer av kvalitetsmål som kan ställas på bolag som helt eller delvis har andra syften än rent kommersiella. Det vore också av värde om vissa principer för val av styrelseledamöter och styrelsens arbetsformer samt utnyttjande av revisorer formuleras i de gemensamma riktlinjerna. Dokumentet skulle också kunna innehålla riktlinjer för löner och anställningsvillkor för styrelse- och bolagsledning.

Remissinstanserna

Många av remissinstanserna ger ett starkt stöd åt revisorernas förslag att det för bolag med helt eller delvis andra mål än rent kommersiella skall formuleras tydligare syftesbeskrivningar i bolagsordningen och mer preciserade verksamhetsmål i ägardirektiv. De flesta remissinstanserna delar också revisorernas bedömning att bolag med vinstkrav bör ha tydliga avkastningskrav och en preciserad utdelningspolicy.

Regeringskansliet framhåller att frågor om målformulering och styrning tillhör de viktigaste ägarfrågorna för staten och hänvisar till proposition

Fel! Autotextposten är inte definierad.

1995/96:141 om Aktiv förvaltning av statens företagsägarande. Enligt Regeringskansliet var en utgångspunkt i denna proposition att ägarförvaltningen av statens företag skall inriktas på målformulering och uppföljning för att främja krav på effektiv avkastning och strukturanpassning. Enligt Regeringskansliet har också ett arbete påbörjats för att identifiera förbättrade metoder och rutiner för målformulering, styrning och uppföljning avseende företag i monopolställning med samhällsättaganden. Även rutiner för att målformulering och uppföljning rörande företag som i huvudsak har kommersiella mål och verkar på konkurrensutsatta marknader kan enligt Regeringskansliet behöva utvecklas och systematiseras.

ALMI Företagspartner AB (ALMI) framhåller vikten av att verksamhetsmål är konkreta och mätbara. Bolaget anser att de nuvarande målen för bolaget är för allmänt hållna och svåra att följa upp, men att det även är bolagets ansvar att i en löpande dialog med departementet bidra till utvecklandet av sådana mål.

ALMI framhåller också, i likhet med revisorerna, vikten av att koncentrera antalet styrdokument. Bolaget nämner särskilt det problem som revisorerna noterat, nämligen att det ofta råder en osäkerhet huruvida målformuleringar i äldre propositioner och utskottsbetänkanden fortfarande gäller. ALMI framhåller också att en koncentration av styrdokument minskar risken för målkonflikter och ökar möjligheten att göra nödvändiga prioriteringar.

Enligt *Industriförbundet* är det av största vikt att oklarheter angående verksamhetens inriktning undanröjs. Förbundet instämmer härvidlag i revisorerens bedömning att detta lämpligen bör ske genom förtydliganden i bolagsordningen.

Teracom AB betonar särskilt vikten av att målen formuleras i dialog med bolaget i fråga och att dessa bör formuleras på ett sådant sätt att bolagets långsiktiga utveckling stärks. Detta innebär enligt bolaget att soliditetsmål kan behöva ändras.

Flera remissinstanser har kommenterat frågan om samhällsättaganden, dvs. att staten som ägare ålägger ett statligt bolag att producera tjänster som inte är företagsekonomiskt lönsamma och ersätter bolaget för de förluster som då uppstår. Bland annat pekar *Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)*, *Post- och telestyrelsen* och *Konkurrensverket* på möjligheten att med ett upphandlingsförfarande konkurrensutsätta produktion som i dag antingen sker med ensamrätt eller där ett statligt bolag ålagts att mot ersättning utföra företagsekonomiskt olönsam produktion.

SAF menar att sådana ålägganden kan liknas vid att ett entreprenörsavtal lämnas till företaget och att sådana uppdrag därför borde konkurrensutsättas. Det nuvarande systemet, där finansieringen kan ske förtäckt i form av lägre avkastningskrav, leder enligt SAF till en låg grad av medvetenhet om kostnaderna för samhällsättaganden och till sämre incitament att genomföra rationaliseringar. SAF menar därför att samhällsättaganden inte bör säkras genom särskilda åtaganden för offentliga bolag utan genom att tjänster av detta slag upphandlas i konkurrens. Det kan enligt SAF strida mot lagen om offentlig upphandling ifall sådan produktion sker utan ett upphandlingsförfarande.

Enligt *Post- och telestyrelsen* har den upphandling av beredskaps- och

Fel! Autotextposten är inte definierad.

handikappåtgärder som myndigheten gör på regeringens uppdrag inom teleområdet lett till att dessa tjänster tillhandahålls till lägre kostnader för staten än tidigare. Myndigheten menar också att ett alternativ till att ålägga ett statligt bolag att tillhandahålla en viss tjänst är att genom lag ålägga alla operatörer på en marknad att tillhandahålla tjänsten i fråga.

Få remissinstanser har berört frågan om bolag som anser sig ha som mål att gå ihop utan subventioner men också utan vinstkrav. Konkurrensverket framhåller dock vikten av att precisera målen för bolag som helt eller delvis verkar på icke konkurrensutsatta marknader, bl.a. i syfte att minska risken för korssubventionering där ett bolags monopolskyddade verksamheter subventionerar de konkurrensutsatta delarna.

Revisorernas överväganden

Riksdagens revisorer kan konstatera att remissinstanserna i allt väsentligt ger ett starkt stöd åt revisorernas slutsatser och förslag rörande mål och styrformer. Revisorerna finner därför inte skäl att ändra på de bedömningar som redovisades i rapporten.

Revisorerna vill dock fästa uppmärksamheten på de synpunkter som framförts av flera remissinstanser gällande möjligheten att i ökad grad konkurrensutsätta s.k. samhällsåtaganden, dvs. icke-kommersiella verksamheter som ett statligt bolag åläggs att utföra mot ersättning. Dessa synpunkter ligger i linje med de motiveringar som finns för lagen om offentlig upphandling och som innebär att staten bör sträva efter att en viss önskvärd produktion sker till så låg kostnad som möjligt. Revisorerna har också i en tidigare skrivelse till riksdagen rörande post- och telepolitiska mål (1995/96:R10) framhållit att varje form av ersättning som ges till de statliga bolagen Posten AB och Telia AB bör ske efter upphandling och i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Sådan upphandling sker i dag också i flera fall, t.ex. de av Post- och telestyrelsen upphandlade handikapptjänsterna inom post- och teleområdet.

Revisorerna förutsätter därför att staten löpande överväger upphandling som ett sätt att få företagsekonomiskt olönsam men från samhällets sida önskvärd produktion till stånd. I den mån ägaren likväl kommer fram till att ett åläggande gentemot ett statligt bolag är att föredra bör ett sådant åläggande formuleras i ägardirektiv. Staten har under senare tid i vissa fall valt att teckna avtal med bolaget i fråga om åläggandet resp. ersättningen härför. Då finns dock en risk för att ett sådant avtal strider mot lagen om offentlig upphandling.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen och vad remissinstanserna anför föreslår Riksdagens revisorer följande:

För alla statliga bolag bör det övergripande syftet med verksamheten vara tydligt formulerat i bolagsordningen. Det är av särskild vikt 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.

Vidare bör mer preciserade verksamhetsmål formuleras i ägardirektiv som antagits på bolagsstämma. Några andra skriftliga styrdokument än bolagsordning och ägardirektiv bör i princip inte nyttjas i den direkta styrningen av

Fel! Autotextposten är inte definierad.

de statliga bolagen. I den mån andra regleringar är aktuella, t.ex. prisregleringar där beslut i enskilda fall fattas av regeringen, kan det anges i bolagsordning eller ägardirektiv att så är fallet. När krav ställs på statliga bolag att utföra anslagsfinansierade tjänster bör möjligheten att upphandla tjänsterna i konkurrens beaktas.

De ekonomiska kraven på statliga bolag bör preciseras, så att det alltid framgår om bolaget syftar till att bereda ägaren/ägarna största möjliga långsiktiga avkastning eller om något annat ekonomiskt mål gäller. I den mån någon typ av självkostnadsprissättning används bör det av regeringen preciseras hur en sådan skall tillämpas. Alla bolag med vinstkrav bör ha tydliga avkastningskrav och en utdelningspolicy som är så formulerad att utdelningen blir förutsägbart i förhållande till den eventuella vinst som bolaget genererar.

I enlighet med vad som anförs i rapporten bör också regeringen utforma gemensamma riktlinjer för styrningen av de statliga bolagen. Riktlinjerna bör i första hand innehålla principiella utgångspunkter och redovisas i en proposition till riksdagen.

2.2 Uppföljning, insyn och revision

Rapporten

I rapporten pekades på svårigheten att utvärdera flera av de statliga bolagens prestationer. Normalt arbetar bolag på marknader med fungerande konkurrens och har till uppgift att bereda ägaren eller ägarna största möjliga vinst. Att utvärdera sådana bolags prestationer är då relativt lätt. Granskningen visade dock att många av de statliga bolagen inte befinner sig i denna situation.

En slutsats i rapporten var att uppföljningsarbetet inom departementen kan förbättras. Ungefär hälften av bolagen har uppgett att man inte har några särskilda krav på att uppfyllelsen av ekonomiska mål eller mål om samhällsåtaganden behöver redovisas. De ekonomiska målen bör kontinuerligt under året följas upp i en aktiv dialog med bolagen. Samma sak gäller för samhällsåtaganden, även om det enligt revisorerna i vissa fall här kan vara lämpligare att dessa åtaganden följs upp med längre tidsintervall.

En möjlighet för riksdagen till insyn och kontroll föreligger genom regeringens årliga redogörelse för de statliga bolagen. Efter en genomgång av de två senaste årens skrivelser konstaterade revisorerna att redogörelser för de statliga bolagens mål och riktlinjer saknades. Det har inte heller gått att återfinna någon bedömning från regeringens sida huruvida uppställda mål uppnåtts. Revisorerna föreslog därför att regeringen återkommande borde komplettera sin redogörelse för de statliga företagen med en redovisning om målen för de statliga bolagen samt en redogörelse för i vilken utsträckning uppsatta mål uppnåtts.

Riksdagsledamot har rätt att närvara och ställa frågor på bolagsstämman, i första hand för bolag där staten äger mer än 90 % av aktierna och där bolaget har minst 50 anställda. Revisorerna fann att ett antal av de statliga bolag som uppfyller ovan nämnda villkor saknar bestämmelser om denna rätt för riks-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

dagsledamöter i bolagsordningen. Revisorerna föreslog också att riksdagsledamöters närvarorätt skall gälla alla bolag som ägs till minst 50 % av staten. I övrigt bör denna fråga prövas från fall till fall för de bolag där staten är delägare.

Möjligheten för riksdagsledamöter att närvara vid bolagsstämmor utnyttjas sällan. Riksdagens revisorer såg det därför angeläget att informationen om denna möjlighet förbättras, inte minst vad gäller den information som ges inom ramen för riksdagens arbete.

Statsmakterna har vid flera tillfällen slagit fast att Riksrevisionsverket skall utse eller ges rätt att utse revisorer i statliga bolag i s.k. gemensam revision. I granskningen framkom att Riksrevisionsverket numera har en revisor i de flesta bolag som på ett eller annat sätt har samhällsåtaganden. Det finns dock fortfarande exempel på bolag med samhällsåtaganden där en revisor från verket saknas.

Utnyttjandet av externa revisorer varierar. Riksdagens revisorer konstaterade att det föreligger ett behov av mer frekventa och systematiska kontakter mellan ägarföreträdare och revisorer för de statliga bolagen. Åtminstone i vissa fall tycks dessa fungera främst som en resurs för bolagens ledning, medan ägaren i liten utsträckning tar kontakter med revisorerna utöver de mer formella i samband med årsbokslut och bolagsstämman. Regeringen borde därför utveckla ett för Regeringskansliet gemensamt förhållningssätt och rutiner för revisionen av de statliga bolagen, och då i första hand för bolag med samhällsåtaganden.

Det råder även en viss osäkerhet kring Riksrevisionsverkets roll som revisor i statliga bolag och verkets förmåga att bedriva revision av samhällsåtaganden. Riksdagens revisorer ansåg att regeringen på lämpligt sätt bör precisera vad som skall avses med sådan revision och vad som förväntas av Riksrevisionsverket i detta avseende.

Det särskilda systemet med av riksdagen direktvalda revisorer i statliga bolag tillämpas i relativt få fall och utan någon synbarlig konsekvens. Mot denna bakgrund fann Riksdagens revisorer skäl att efterlysa en prövning av ändamålsenligheten med det nuvarande systemet där riksdagens förvaltningsstyrelse direkt väljer revisorer i statliga bolag.

Remissinstanserna

Regeringskansliet framhåller att de flesta statliga bolagen numera lämnar rapporter kvartals- eller tertialsvis. Dessa rapporter ger enligt Regeringskansliet en allmän överblick över företagens utveckling. En mer fördjupad uppföljning av de ekonomiska målen under löpande verksamhetsår kan enligt Regeringskansliet erfarenhetsmässigt sägas vara motiverad främst i sådana situationer när större avvikelser eller problem förekommer.

Riksrevisionsverket tar i sitt remissvar upp frågan om hur uppföljning av de uppsatta målen bör ske. Enligt verket vore en bra ordning att varje statligt bolag i sin årsredovisning redovisar resultatet av sin verksamhet med utgångspunkt från de mål som satts upp för verksamheten i fråga. Myndigheter är ålagda att redovisa resultatet i en resultatredovisning, vilket enligt verket i tillämpliga delar även borde gälla bolag.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Verket menar vidare att regeringen bör klargöra vilka delar av återrapporteringen från respektive bolag som man vill att revisorerna, utöver sina generella åligganden, skall granska inom ramen för god revisionssed. Enligt verket skulle den åsyftade effekten, innebärande ett bättre utnyttjande av revisorer, uppnås bättre genom särskilda direktiv till revisorerna som meddelas på bolagsstämman. Regeringen skulle sålunda komplettera revisionsuppdraget utöver den granskning som revisorerna generellt är ålagda enligt god revisionssed. När väl sådana direktiv har formulerats görs en intern arbetsdelning mellan revisorerna med hänsyn till särskild kompetens. Exempelvis tillvaratas på sådant sätt kompetens avseende affärsmässighet genom revisorer från revisionsbyråer och kompetens avseende samhällsåtaganden genom revisorer från Riksrevisionsverket.

Angående frågan om utnyttjandet av bolagens revisorer framhåller Regeringskansliet att interna riktlinjer utarbetats men att dessa ännu inte fullt ut hunnit omsättas i praktisk handling.

Vad gäller frågan om att regeringen bör komplettera sin årliga redogörelse om de statliga företagen, anför Regeringskansliet att de förslag som revisorerna redovisar i rapporten angående kompletterande uppgifter om mål och resultatuppföljning är välmotiverade och möjliga att successivt vidareutveckla.

ALMI Företagspartner AB framför att bolagets verksamhet är av sådan karaktär att effekterna av genomförda insatser oftast inte uppstår omgående och därför inte omedelbart kan mätas i termer av ökad omsättning, förbättrad lönsamhet, ökad sysselsättning etc. i kundföretagen.

Statstjänstemannaförbundet (ST) framhåller vikten av riksdagens kontroll och insyn och framför att det är mycket viktigt att revisorernas förslag i denna del genomförs. Eftersom riksdagen fattar beslut om ägande och övergripande syfte och mål rörande de statliga bolagen anser ST att det är viktigt att riksdagen kontrollerar att såväl bolagens resultat och övergripande mål som statens ägaransvar utövas på ett sätt som aktivt stödjer bolagens arbete att nå målen. Bristen på kontroll försvårar i praktiken riksdagens möjligheter att ta reellt ansvar för sitt beslut om ägande m.m.

Revisorernas överväganden

Riksdagens revisorers granskning visar på brister i uppföljningsarbetet som det är angeläget att undanröja. Arbetet med att följa upp målen för respektive bolag kan förbättras genom att ekonomiska krav och andra krav löpande följs upp under året i en aktiv dialog mellan bolagsföreträdare och ägare. Revisorerna noterar att de flesta statliga bolag numera lämnar kvartals- eller tertialrapporter. Detta bör underlätta den löpande ekonomiska uppföljningen av bolagens verksamhet.

Uppföljningsarbetet måste emellertid också vara koncentrerat på att följa upp de verksamhetsmål som formulerats för olika bolagen. En möjlighet att underlätta uppföljningsarbetet är att ålägga respektive bolag att i årsredovisningen redovisa resultatet av sin verksamhet med utgångspunkt från bolagets verksamhetsmål.

Riksdagen fattar de övergripande besluten rörande de statliga bolagens mål

och inriktning. Enligt Riksdagens revisorer förutsätter detta att riksdagens möjligheter till insyn och kontroll av de statliga bolagen stärks. Regeringen bör därmed få 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 uppnåtts. Som framgår av revisorernas rapport står detta i överensstämmelse med tidigare riksdagsbeslut. Enligt Regeringskansliet bör det 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. För övriga delägda bolag bör denna fråga prövas från fall till fall.

En prövning bör samtidigt ske av ändamålsenligheten med det nuvarande systemet där riksdagens förvaltningsstyrelse direkt väljer revisorer i statliga bolag.

Riksdagens revisorer har konstaterat att departementens utnyttjande av externa revisorer varierar. Enligt revisorerna finns ett behov av mer frekventa och systematiska kontakter mellan ägarföreträdare och revisorer i syfte att ta tillvara bolagsrevisorernas kompetens och därmed stärka ägarrollen. Regeringen bör få i uppdrag att utveckla och redovisa ett för Regeringskansliet gemensamt förhållningssätt samt rutiner för revisionen av de statliga bolagen. Dessa riktlinjer, som i första hand bör omfatta statliga bolag med samhällsåtaganden, skall syfta till att stärka uppföljning och kontroll av de statligt ägda bolagen. Riksdagens revisorer föreslår vidare att regeringen får till uppgift att klargöra hur revision av samhällsåtaganden och andra samhällsinriktade verksamhetsmål för ett statligt bolag skall genomföras. Det innebär att regeringen bör förtydliga Riksrevisionsverkets roll i den gemensamma revisionen.

2.3 Arbetet inom Regeringskansliet

Rapporten

Riksdagens revisorer noterade i rapporten att arbetet inom Regeringskansliet bl.a. lett fram till att en ägarhandbok för internt bruk tagits fram som syftar till att utveckla ett för departementen gemensamt synsätt vad avser ägarstyrningsfrågor. I rapporten framhöll revisorerna det positiva i detta arbete. Samtidigt har den nuvarande fördelningen av ägaransvaret lett till en situation med splittrade resurser och i vissa fall otillräcklig kompetens, särskilt vad gäller målformulerings- och måluppföljningsarbete. Ett problem härvidlag är att ägarutövandet av flera av departementen upplevs som en förhållandevis perifer verksamhet. Risker att staten uppträder som en anonym ägare av institutionell typ ökar därmed, även i de fall man är majoritetsägare av ett bolag. Detta försvårar regeringens möjligheter att utöva en aktiv ägarroll. En aktiv ägarroll förutsätter tillräcklig kompetens både vad gäller allmän bolagskunskap och sektorspolitiskt kunnande. Vidare krävs att tillräckligt med tid avsätts för dessa frågor.

Enligt revisorerna borde regeringen överväga hur ägarrollsfrågorna organiseras inom Regeringskansliet. En lösning skulle kunna vara att den allmänna

Fel! Autotextposten är inte definierad.

bolagskompetensen koncentreras till ett departement som har insyn i samtliga bolag. Ägaransvaret ligger då fortsatt kvar hos fackdepartementen. En annan lösning kan vara att hela ägaransvaret övergår till ett departement, men där övriga departement får ansvara för de sektorspolitiska frågorna. Underlag för beslut rörande t.ex. ägardirektiv för ett bolag som inbegriper samhällsåtaganden och andra typer av sektorspolitiska uppdrag kan då utarbetas i samråd mellan berörda departement.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Remissinstanserna

Flera av remissinstanserna delar revisorernas uppfattning att regeringen bör överväga hur ägarrollsfrågorna inom Regeringskansliet fortsatt bör organiseras.

Enligt *Regeringskansliet* framstår en översyn av frågor rörande resurser och kompetens samt organisation av ägarfunktionen inom kansliet som väl-motiverad.

Riksrevisionsverket framhåller vikten av att regeringen skiljer mellan ägarrollen och reglerarrollen. Riksdagens revisorers förslag anses i viss mån tillgodose detta. Riksrevisionsverket anser dock att revisorerna i rapporten även borde ha diskuterat möjligheten av att ägarfunktionen för vissa bolag utövas av holdingbolag.

Konkurrensverket anger att ägaransvaret bör skiljas från sektorsansvaret. Därigenom skulle risken för en sammanblandning av dessa olika intressen minska. Enligt verket kan detta ske genom en uppdelning på ett sådant sätt att ägaransvaret utövas av Finansdepartementet och sektorsansvaret av respektive fackdepartement.

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) tillstyrker revisorernas förslag och anger att om en avgränsning sker genom att t.ex. ägaransvaret övergår till ett departement och det sektorsansvaret kvarstår på fackdepartementen bör arbetet med att utveckla kompetensen i bolagskunskap och målstyrning underlättas.

Statstjänstemannaförbundet (ST) menar att hanteringen av ägarrollsfrågorna inom Regeringskansliet i praktiken kan handla om mer än bara effektivt resursutnyttjande. Det kan också handla om att förskjuta tyngdpunkten i arbetet så att mer resurser ges till frågor som rör syfte och mål, särskilt beträffande bolag som både är ålagda vissa samhällsåtaganden och vinstkrav.

Landsorganisationen i Sverige (LO) menar att ett av de viktigaste problemen är att ägaren är otydlig i sin roll och departementen alltför ofta låter yngre tjänstemän utöva ägarrollen. Dessa tjänstemän kan vara de mest kompetenta i teknisk bemärkelse dvs. redovisning och utvärdering, men ha svårt att forma den tydliga och auktoritativa ägarroll som krävs för att styra företagsledning och styrelser. LO menar att i de fall där ägarfunktionen fungerar väl är det ofta äldre tjänstemän med betydande kunskap om både produktion och ägarfrågor som bereder underlaget.

Revisorernas överväganden

Enligt Riksdagens revisorers uppfattning har inget framkommit i remissin-

stansernas synpunkter som föranleder en ändring av de bedömningar som framfördes i rapporten. Ett aktivt ägarutövande ställer enligt revisorerna krav på att Regeringskansliet kan tillgodose kompetensbehov både vad gäller allmänt bolagskunnande och sektorspolitisk kompetens för att kunna formulera mål och följa upp dessa mål för de statliga bolagen.

Enligt Riksdagens revisorer bör därför regeringen pröva frågan om hur ägaransvaret fortsatt skall utövas inom Regeringskansliet. I dessa överväganden bör regeringen, oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs, tillse att såväl behövlig kompetens rörande bolagsfrågor som sektorspolitiskt kunnande väl tillgodoses. Här bör bl.a. beaktas de problem revisorerna uppmärksammat gällande resurs- och kompetensbehov hos de departement som har ägaransvaret för relativt få men från styrningssynpunkt komplicerade bolag.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

2.4 Styrelserna i statliga bolag

Rapporten

I granskningen framkom framför allt två problem som rör styrelserna i statliga bolag. Det ena problemet hänger samman med frågan om vem en styrelseledamot i en statlig bolagsstyrelse egentligen representerar, medan det andra gäller förfarandet vid utnämningar av nya styrelseledamöter.

Riksdagens revisorer konstaterade att det finns skäl att genomföra åtgärder i syfte att dels minska risken för att ledamöter i statliga bolags styrelser missuppfattar sin roll, dels förtydliga vad ägaren förväntar sig av bolaget i fråga. Styrelseledamöter, främst nyutnämnda, bör få en systematiserad information av ägaren om de mål och krav som ägaren har ställt upp för bolaget. Vid behov bör också nyutnämnda styrelseledamöter ges möjlighet till introduktionsutbildning i allmän bolagskunskap. Sådana utbildningsinsatser bör kunna samordnas inom Regeringskansliet, något som underlättas av att Regeringskansliet sedan den 1 januari 1997 är en myndighet.

Beredningsförfarandet vid tillsättningar av styrelseledamöter skiljer sig åt från fall till fall och även mellan olika departement. Revisorerna ansåg att bolagens kompetensbehov måste vara vägledande för valet av styrelseledamöter och pekade på vikten av att olika typer av kompetens tillgodoses. Utnämningar av nya styrelseledamöter bör därför föregås av en dialog mellan ägare, företagsledning och övriga styrelseledamöter. Genom ett sådant förfaringssätt kan ägaren inhämta synpunkter på vilken kompetens som ytterligare behöver tillföras styrelsen i det aktuella fallet och därigenom ta till vara företagsledningens och styrelseledamöternas erfarenheter.

Riksdagens revisorer fann inte skäl att invända mot principen med departementsföreträdare i styrelserna. För- och nackdelar måste prövas i varje enskilt fall. Däremot ansåg revisorerna att i den mån en departementsföreträdare väljs in i styrelsen skall utnämningen ske efter samma bedömningsgrunder som för övriga ledamöter. Företrädaren skall sålunda kunna tillföra styrelsen kompetens och inte bara fungera som hjälp åt ägaren att få information om vad som händer i bolaget.

Vidare ansåg Riksdagens revisorer att personer inom departementet som arbetar med ärenden rörande målformuleringar för bolaget i fråga samt upp-

följning av sådana mål inte skall sitta i styrelsen för bolaget. Motivet för en sådan åtskillnad är, vilket också framhållits i Regeringskansliets ägarhandbok, att undvika en situation där departementsföreträdaren hamnar i en rollkonflikt. Särskilt viktigt är det att skilja på dessa roller när bolaget i fråga är beroende av årliga anslag från staten. En person som handlägger ärenden om anslag till ett bolag bör således inte samtidigt sitta i bolagets styrelse. I de flesta fall synes heller inte rollkonflikter av detta slag föreligga. I granskningen framkom dock att ägarutövningen inom departementen på denna punkt inte är helt konsekvent.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser instämmer i revisorernas förslag om behovet av en systematiserad informationen från ägaren i syfte att minska risken för att styrelseledamöter i statliga bolag missuppfattar sin roll. Flera av remissinstanserna instämmer även i revisorernas förslag om att utnämningar av nya styrelseledamöter bör föregås av en dialog mellan ägare, företagsledning och övriga styrelseledamöter.

Regeringskansliet framför att nya former för utveckling av kontakterna mellan ägarföreträdare och styrelser för närvarande övervägs och prövas inom Regeringskansliet. Detsamma gäller nya former för erfarenhetsutbyte och intressegemenskap mellan styrelser i de statligt ägda bolagen.

Stockholms Fondbörs anför att ett bra nomineringsförfarande är viktigt för att styrelsen skall få den kvalitet som krävs för att den skall kunna utöva sin kontrollerande funktion gentemot företagsledningen i alla aktieägars intresse. Efter förebild i USA och Storbritannien har några svenska börsbolag infört nomineringskommittéer för att underlätta för olika ägare att framföra sina synpunkter på styrelsens sammansättning.

Sveriges Industriförbund betonar att kompetensbehoven måste vara helt styrande vid valet av styrelseledamöter och menar att utrymmet för politiker, som ofta inte har erfarenhet från företagsledning m.m., måste begränsas. Vidare uttalar förbundet starka invändningar mot principen med departementsföreträdare i styrelserna. Enligt förbundet finns en risk för att dessa får dubbla roller. Förbundet ser även en risk för att en ”insiderproblematik” kan förekomma och anser därmed att statens representation i de hel- och delägda företagen bör utredas särskilt.

Landsorganisationen i Sverige (LO) pekar på vikten av en allsidigt sammansatt styrelse och anser att det är önskvärt att föra in flera kvinnor i styrelsearbetet. LO framför att det då gäller att ge dem rimliga uppgifter och förutsättningar och inte använda systemet enbart för att fylla kvoter. En bredare rekryteringsbas gör det lättare att finna kvinnor som har relevanta erfarenheter.

Revisorernas överväganden

Flera av remissinstanserna ger stöd åt revisorernas uppfattning att styrelseledamöternas roll i de statliga bolagsstyrelserna behöver klargöras. Detta kräver insatser från ägarens sida. Styrelseledamöter, främst nyutnämnda, bör få

en systematiserad information av ägaren om de mål och krav som ägaren har ställt upp för bolaget. Vid behov bör också nyutnämnda styrelseledamöter ges möjlighet till introduktionsutbildning i allmän bolagskunskap. Sådana utbildningsinsatser bör samordnas inom Regeringskansliet.

Vidare anser revisorerna att kompetensbehovet, där olika typer av kompetens tillgodoses, måste vara styrande för valet av ledamöter i de statliga bolagens styrelser. Val av departementsföreträdare i styrelserna bör ske efter samma kriterier som övriga styrelseledamöter. Nyutnämningar bör ske i en dialog mellan ägare, företagsledning och övriga styrelseledamöter i syfte att ta till vara olika erfarenheter och önskemål. Vissa remissinstanser förordar en modell som numera allt oftare används i näringslivet, nämligen 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 i dag sker.

Revisorerna vill vidare framhålla det principiella synsätt som redovisades i rapporten, nämligen att personer inom departementet som arbetar med ärenden rörande mål och måluppföljning för bolaget i fråga inte skall sitta i styrelsen för bolaget. I de flesta fall föreligger i dag inte en sådan rollkonflikt, men regeringen har hittills inte varit helt konsekvent på denna punkt. Särskilt viktigt är det att skilja på dessa roller när bolaget i fråga är beroende av årliga anslag från staten.

2.5 Dotterbolag till statliga bolag

Rapporten

I rapporten redovisas ett avsnitt om statliga bolags dotterbolag som i allt väsentligt bygger på uppgifter som framkom i Riksdagens revisorers rapport Försäljning av statliga bolags dotterbolag – fallet ADA AB (rapport 1996/97:9). Här visades att antalet dotterbolag till statliga bolag har ökat markant under 1990-talet. En slutsats i rapporten var att försäljning av dotterbolag i flera fall bör underställas riksdagen. Det kan t.ex. gälla när riksdagen tidigare fattat ett beslut om att en viss verksamhet skall bedrivas i statlig regi. Enligt revisorernas mening var försäljningen av Apoteksbolagets dotterbolag ADA ett sådant exempel. Det kan också gälla när ett statligt bolag har att uppfylla samhällsåtaganden eller andra typer av mål som har en politisk karaktär och inte är strikt affärsmässiga och där det statliga bolaget valt att förlägga sådan verksamhet till ett dotterbolag. Riksdagens revisorers slutsats var därför att regeringen bör genomföra en översyn av denna fråga och därefter återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka dotterbolag som inte skall kunna säljas utan riksdagens medgivande.

Remissinstanserna

Få remissinstanser har kommenterat denna fråga. *Regeringskansliet* anser att de synpunkter revisorerna framför beträffande skäl för riksdagsbehandling vid försäljning av statliga dotterbolag bör studeras ytterligare.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Telia framhåller att bildandet av dotterbolag främst är ett effektivitetsmedel och därmed att man når styrningsmässiga fördelar. Telia delar dock revisorernas uppfattning om de uppräknade fallen när försäljning av dotterbolag bör underställas riksdagen.

Industriförbundet pekar på att det finns en risk för att ägarens möjligheter att styra en verksamhet minskar om den placeras i ett dotterbolag och att det därför finns skäl att överväga i vilken utsträckning som statliga bolag skall få bilda dotterbolag.

Synpunkter från remissinstanser inkom även på revisorernas ovan nämnda rapport Försäljning av statliga bolags dotterbolag – fallet ADA AB. Beträffande Apoteksbolagets försäljning av ADA framförde *Socialdepartementet* att man kan göra olika bedömningar i frågan då klara riktlinjer saknas. Departementet välkomnade dock revisorernas rapport då den enligt departementet borde bidra till ökad tydlighet i framtiden.

Revisorernas överväganden

Revisorerna kan konstatera att inga direkta invändningar har anförts mot det förslag som revisorerna redovisade i rapporten. En översyn bör således genomföras 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.

3 Revisorernas förslag

I denna skrivelse har revisorernas bedömning av statens roll som ägare av bolag redovisats. Det som har framkommit i rapporten samt de synpunkter som framförts av remissinstanserna visar att det trots det påbörjade arbetet inom Regeringskansliet finns brister i statens ägarroll som revisorerna ser det som angeläget att undanröja. I avsnitt 2 redovisas revisorernas iakttagelser och förslag. Förslagen skall ses som ett bidrag till den process som påbörjats för att stärka statens ägarroll.

Riksdagens revisorer föreslår därför

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

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Per Olof Håkansson (s), Anders G Högmark (m), Lars Bäckström (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Bengt Kronblad (s), Margit Gennser (m), Birgitta Hambræus (c), Sverre Palm (s), Bengt Harding Olson

Fel! Autotextposten är inte definierad.

(fp) och Hans Stenberg (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors, revisionsdirektör Ingemar Delveborn (föredragande) och revisionsdirektör Tina Ekedahl (föredragande).

Stockholm den 19 mars 1998

På riksdagens revisorers vägnar

Per Olof Håkansson

Ingemar Delveborn

Tina Ekedahl

Fel! Autotextposten är inte definierad.



Fel! Autotextposten är
inte definierad.

Bilaga 1

Rapport 1997/98:2

Statens roll som ägare av bolag

Förord

1997-12-04

Riksdagens revisorer presenterar härmed sin granskning av statens ägarroll. Efter en förstudie beslutade revisorerna den 31 oktober 1996 att genomföra granskningen.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas andra avdelning. I avdelningen ingår riksdagsledamöterna Per Olof Håkansson (s), ordförande, Karl-Gösta Svenson (m), vice ordförande, Birgitta Hambræus (c), Leif Marklund (s), Ingvar Eriksson (m), Barbro Andersson (s), Kristina Nordström (s) och Ronny Korsberg (mp).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektörerna Ingemar Delveborn och Tina Ekedahl haft ansvaret för utredningsarbetet. Även kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och civilekonom Jan Sundell har deltagit i arbetet. Civilekonom Ragnar Boman har också medverkat i granskningsarbetet med råd och synpunkter.

Rapporten sänds nu på remiss till ett antal berörda myndigheter och organisationer. Revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag till åtgärder utformas därefter i en skrivelse till riksdagen eller regeringen.

Innehållsförteckning

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Förord	16
Sammanfattning.....	19
1. Inledning.....	23
1.1 Granskningens bakgrund och syfte	23
1.2 Metod.....	23
1.3 Avgränsningar.....	24
2. De statliga företagen.....	25
2.1 Inledning	25
2.2 Bolagen – en kort presentation	26
2.3 Konkurrensförhållanden	31
2.4 Vissa ekonomiska mått m.m.	31
2.5 Ägarfunktionen	32
3 Varför äger staten bolag?	33
3.1 Motiv för statliga åtaganden – teoribildningen	33
3.2 Statsmakternas uttalanden om offentliga åtaganden	36
3.3 Motiv för att bedriva verksamhet i statliga bolag.....	37
3.4 Frågan om verksform	40
4 Arbetet med ägarrollen inom Regeringskansliet.....	44
4.1 Regeringens principuttalanden om ägarrollen.....	44
4.2 Ägarpolicydokument.....	45
4.3 Interdepartementala arbetsgrupper	47
4.4 Resurserna för bolagsfrågor inom departementen	48
5 Vilka krav ställer staten på sina företag?	50
5.1 Krav angående verksamhetens inriktning	50
5.2 Kvalitetskrav	51
5.3 De ekonomiska kraven på bolagen	52
5.4 Utdelningskrav.....	56
5.5 Krav på samhällsåtaganden.....	57
5.6 Uppföljning av mål inom Regeringskansliet.....	59
6 Hur styr staten sina bolag?.....	62
6.1 Bolagsstämma och ägardirektiv	62
6.2 Bolagsordningen	65
6.3 Avtal	67
6.4 Informell styrning	67
6.5 Styrelsen och utnämningen av styrelseledamöter.....	69
6.6 Riksdagens policyuttalanden.....	74
7 Hur sker kontrollen av statliga bolag?	76
7.1 Revision av statliga bolag	76
7.2 Möjligheter till insyn i statliga företag.....	81
7.3 Regeringens årliga redogörelse för de statliga företagen	83
7.4 Uppföljning via särskilda övervakningsmyndigheter.....	84
8 Frågan om statliga företags dotterbolag.....	85
8.1 Allmänt	85
8.2 Försäljning av dotterbolag	86
8.3 Fallet ADA.....	87
9 Revisorernas överväganden	89

9.1 Utgångspunkter	89
9.2 Målen	89
9.3 Styrningsmöjligheterna	92
9.4 Styrelseledamöternas roll	94
9.5 Utnyttjandet av revisorerna	96
9.6 Uppföljningsarbetet	97
9.7 Regeringskansliets resurser	98
9.8 Riksdagens möjligheter till insyn och kontroll	99
9.9 Statliga bolags dotterbolag	100
9.10 Generella riktlinjer	101
Referenser	102
Bilaga 1 Exempel på styrning av statliga bolag	103
Apoteksbolaget AB	104
Systembolaget AB	106
Amugruppen AB	108
AB Svensk Bilprovning	111
ALMI Företagspartner AB	112
Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB	115
Teracom AB	117
V&S Vin & Sprit AB	119
Bilaga 2 Enkäten	120
Bilaga 3 Intervjupersoner	130
Bilaga 4 Statliga bolag, förteckning	132

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Sammanfattning

Staten har ett majoritetsägande i ca 60 bolag. Syftet med denna rapport har varit att granska hur staten utövar sin roll som ägare av dessa bolag. Granskningen har inte omfattat minoritetsägda bolag, bolag under myndigheter, affärsverk eller stiftelser.

Ett skäl till granskningen är att statens ägarroll vid olika tillfällen kommit att ifrågasättas under senare tid. Ett annat skäl är att den statliga bolagssfären är omfattande. Omsättningen i de majoritetsägda bolagen överstiger 200 miljarder kronor per år och statens andel av det egna justerade kapitalet uppgår till drygt 110 miljarder kronor. Ett ytterligare skäl är att frågan hur staten styr sina bolag under senare år har tenderat att komma i skymundan för debatten om associationsformer, dvs. om statliga verksamheter skall bedrivas i myndighets- eller bolagsform, eller om verksamheten borde privatiseras.

De majoritetsägda bolagen har, när det gäller omsättningen, en stor spännvidd. Flera av bolagen tillhör landets största, såsom Telia AB, Posten AB och Vattenfall AB, medan andra har en omsättning på endast några få miljoner kronor. Verksamhetsinriktningarna är också skiftande. Här finns bolag med inriktning mot infrastrukturella tjänster, kontrollverksamhet, fastighetsförvaltning, finansiella tjänster, forskning, kultur, turism och utbildning. Tjänsteproduktion är helt dominerande, men det finns även några få varuproducerande bolag.

Även konkurrensförhållandena skiftar påtagligt. Ett femtontal av bolagen har helt eller delvis ensamställning på sina respektive marknader. Fem har lagstadgade monopol. Bland dessa finns Apoteksbolaget AB, Systembolaget AB och AB Svensk Bilprovning. Ytterligare ett drygt tiotal bolag möter konkurrens i en dominerande ställning med en marknadsandel som överstiger 50 %. Exempel på sådana bolag är Posten AB och Telia AB. De resterande trettioåtta bolagen opererar på konkurrensutsatta marknader utan någon marknadsdominerande position. Bland dessa finns Assi Domän AB, LKAB och Vasakronan AB.

Drygt ett tiotal av de statliga bolagen behöver ett årligt tillskott av medel från staten för att klara sin verksamhet. Exempel på sådana bolag är ALMI Företagspartner AB, Samhall AB, Kungliga Operan AB och Kungliga Dramatiska Teatern AB. Resterande bolag finansierar verksamheten genom egna intäkter. Bland dessa är det dock bara nio bolag som uppger att man har som mål att generera maximal vinst. Ett relativt stort antal bolag har att utföra samhällsåtaganden vid sidan av de ekonomiska målen. Bland annat uppger 17 av bolagen att de är ålagda att utföra tjänster som inte är företagsekonomiskt motiverade.

Bolag har i normalfallet att bereda ägaren eller ägarna största möjliga vinst. Det ekonomiska utfallet blir då den huvudsakliga bedömningsparametern. Det betydande inslaget av statliga bolag med monopolställning, samhällsåtaganden och anslagsberoende gör dock att en stor del av bolagens prestationer måste mätas mot delvis andra kriterier än de rent företagsekonomiska.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Ägarutövningen är inom regeringen delegerad till olika departement. Företärdare för departement medger att ägarstyrningsfrågorna tidigare varit efter-satta men att de fått ökad uppmärksamhet under senare tid. Inom Regerings-kansliet har ett arbete bedrivits i syfte att utveckla ett gemensamt synsätt på ägarstyrningsfrågor. En ägarhandbok har bl.a. tagits fram som skall vara till hjälp för enskilda tjänstemän vid handläggningen av bolagsfrågor.

Ägaransvaret är förlagt på sammanlagt tio olika departement. I granskningen har framkommit att för litet tid ges till frågor som är förhållandevis svåra och tidskrävande, såsom målformulering och måluppföljning. Problemen synes vara störst hos de departement som har ansvaret för relativt få bolag. Flera av dessa departement har samtidigt ansvaret för de bolag som är kanske mest krävande sett från styrningssynpunkt. Mot denna bakgrund bör regeringen överväga hur ägarrollsfrågorna organiseras inom Regeringskansliet för att på bästa sätt tillgodose behovet av såväl allmänt bolagskunnande som sektorpo-litisk kompetens.

De olika mål som formuleras för bolagen varierar påtagligt i tydlighetsgrad. Bara i ett fåtal fall finns övergripande syften formulerade för bolagen, även i de fall bolagen har helt eller delvis andra syften än rent kommersiella. Eko-nomisk styrning i form av avkastningskrav och utdelningspolicy finns för de flesta bolag som har vinstkrav, men inte för alla. För bolag som har mono-polställning och/eller har samhällsåtaganden ställs ibland, men inte alltid, kvalitetskrav utöver de ekonomiska kraven.

Riksdagens revisorer efterlyser tydligare syftesbeskrivningar och fler precise-rade verksamhetsmål för i första hand de bolag som helt eller delvis har andra mål än rent kommersiella. Hit hör bolag som opererar i monopolställ-ning, bolag som är anslagsberoende samt bolag med samhällsåtaganden. För bolag i monopolställning bör ägaren konsekvent ställa upp både ekonomiska mål och kvalitetsmål som är tillräckligt konkreta för att kunna följas upp, utan att vara formulerade på en alltför detaljerad nivå. För bolag med anslag och/eller samhällsåtaganden bör ägaren ställa motsvarande krav för den del av bolagets verksamhet som omfattas av anslaget resp. samhällsåtagandet.

För bolag som saknar andra mål än rent kommersiella bör det i första hand klargöras att bolagets uppgift verkligen är att bereda ägaren största möjliga långsiktiga avkastning och att bolaget inte har några andra mål. Avkast-ningskrav bör då vara formulerade som en typ av minimikrav på verksamhet-en.

De mål och krav som staten som ägare ställer på bolagen redovisas i många olika dokument, bl.a. bolagsordning, ägardirektiv, avtal, riksdagsbeslut, propositioner och av riksdagen gjorda policyuttalanden. Även för ett och samma bolag kan målformuleringar hittas i flera olika dokument. Ibland råder det oklarheter huruvida målformuleringar i flera år gamla propositioner och utskottsbetänkanden fortfarande är att betrakta som gällande mål. Enligt Riksdagens revisorer bör regeringen se till att konsekvent samla de mål och krav som finns på ett bolag i ett färre antal dokument. För bolag som helt eller delvis har andra mål än rent kommersiella bör bolagsordningen inne-

hålla övergripande ändamåls- och syftesbeskrivningar, medan verksamhetsmål bör formuleras i ägardirektiv godkända vid en bolagsstämma.

Riksdagens revisorer föreslår också att regeringen kompletterar sin årliga redogörelse till riksdagen om de statliga företagen med en återkommande redovisning om målen för respektive bolag samt i vilken utsträckning de uppsatta målen har uppnåtts.

Uppföljningsarbetet inom departementen kan förbättras. Ungefär hälften av bolagen uppger t.ex. att man inte har några särskilda krav på att uppfyllelsen av ekonomiska mål eller mål om samhällsåtaganden behöver redovisas. De ekonomiska målen bör kontinuerligt under året följas upp i en aktiv dialog med bolagen. Samma sak gäller för samhällsåtaganden, även om det i vissa fall här kan vara lämpligare att det följs upp med längre tidsintervall.

Flera intervjuade personer har framhållit att vissa styrelseledamöters syn på vem de representerar i styrelsen utgör ett problem. Ibland känner ledamöter större lojalitet med ett visst särintresse som personen i fråga representerar än med bolaget. Ibland tenderar också styrelseledamöter att se sig som representant enbart för sig själv och inte för ägaren. Dessa synpunkter utgör enligt Riksdagens revisorer indikationer på att styrelseledamöter inte alltid ges den information som är nödvändig för att kunna fungera tillfredsställande som ledamot. Mot denna bakgrund föreslår revisorerna att i första hand nya styrelseledamöter bör få en systematiserad information av ägaren om de mål och krav som ägaren har ställt upp för bolaget. Vid behov bör också nyutnämnda styrelseledamöter ges möjlighet till introduktionsutbildning i allmän bolagskunskap.

Beredningsförfarandet vid tillsättningar av styrelseledamöter skiljer sig åt från fall till fall och även mellan olika departement. Möjligheten att utnyttja bolagsstyrelsens synpunkter varierar också. I rapporten betonas vikten av att bolagens kompetensbehov måste vara vägledande för valet av styrelseledamöter och att behovet av olika kompetens tillgodoses. Utnämningarna bör därför föregås av en dialog mellan ägare, företagsledning och övriga styrelseledamöter. Det är också viktigt att personer inom departementet som arbetar med ärenden rörande målformuleringar och uppföljningar av bolaget i fråga inte sitter i styrelsen för samma bolag.

Utnyttjandet av externa revisorer varierar. Riksdagens revisorer anser att det föreligger ett behov av mer frekventa och systematiska kontakter mellan ägarföreträdare och revisorer för de statliga bolagen. Åtminstone i vissa fall tycks dessa fungera främst som en resurs för bolagets ledning, medan ägaren i ringa utsträckning tar kontakter med revisorerna utöver de mer formella i samband med årsboksutslut och bolagsstämman.

Det råder en viss osäkerhet kring Riksrevisionsverkets roll som revisor i statliga bolag och verkets förmåga att bedriva revision av samhällsåtaganden, då sådan revision kan kräva ett annat angreppssätt än vad som gäller för mer traditionell redovisningsrevision. Riksdagens revisorer anser att regeringen på lämpligt sätt bör precisera vad som skall avses med sådan revision och vad som förväntas av Riksrevisionsverket i detta avseende.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Under senare år har antalet dotterbolag till statliga bolag ökat markant. Riksdagens revisorer anser att försäljning av dotterbolag i flera fall bör underställas riksdagen. Det kan t.ex. gälla när riksdagen tidigare fattat ett beslut om att en viss verksamhet skall bedrivas i statlig regi. Det kan också gälla när ett statligt bolag har att uppfylla samhällsåtaganden eller andra typer av mål som har en politisk karaktär och inte är strikt affärsmässiga och där det statliga bolaget valt att förlägga sådan verksamhet till ett dotterbolag. Regeringen bör efter en översyn återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka dotterbolag som inte skall kunna säljas utan riksdagens medgivande.

Granskningen har visat på en varierad grad av tydlighet i målformuleringar för bolagen. Det har också varit svårt att se några konsekventa principer som styr ägarutövandet. Riksdagens revisorer anser därför att det finns skäl att regeringen utformar gemensamma riktlinjer för styrningen av de statliga bolagen. Sådana riktlinjer skulle i första hand innehålla principiella utgångspunkter och bör därför redovisas i en proposition till riksdagen.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

1. Inledning

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

1.1 Granskningens bakgrund och syfte

Syftet med granskningen är 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. Den informella styrningen sker via den dialog som äger rum mellan företagsledning, styrelse och ägare. Styrning kan också ske vid tillsättningen av styrelseledamöter i statliga bolag, varför även denna process har granskats. Ett ytterligare syfte 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 och statens andel av det egna justerade kapitalet i dessa bolag uppgår till drygt 110 miljarder kronor.¹ Det är därmed av vikt för samhällsekonomin att dessa bolag sköts på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Ett annat skäl till granskningen är att statens ägarroll har ifrågasatts i flera bolag under senare år, t.ex. Apoteksbolaget. Någon generell undersökning av hur staten utövar sin ägarroll har inte heller genomförts under senare år. Efter att en förstudie gjorts hösten 1996 beslöt Riksdagens revisorer att genomföra en granskning av statens ägarroll i bolag.

1.2 Metod

Granskningen har i huvudsak genomförts med hjälp av intervjuer samt en enkätundersökning.

Enkäten (se bilaga 2) har sänts ut till samtliga statligt majoritetsägda bolag och genomfördes under våren 1997. Den har syftat till att ge en allmän bild av den statliga bolagssfären, med avseende på bl.a. konkurrenssituation och de uppdrag som de olika statliga bolagen har fått av sin ägare. Syftet med enkäten har också varit att kartlägga på vilket sätt regeringen styr dessa företag för att uppfylla olika mål och åtaganden.

Urvalet av intervjuerna har skett på ett sådant sätt att flera departement är representerade. En förteckning över intervjuade personer återfinns i bilaga 3. Vidare har företag med olika marknadssituationer valts ut. Vid urvalet har hänsyn också tagits till att det för olika bolag kan finnas skilda motiv till statligt ägande. Intervjuer har genomförts med företrädare för berört departement samt företrädare för bolagens ledning och styrelseledamöter. Även oberoende experter har intervjuats. I bilaga 1 redovisas en sammanställning av bolagsstudierna.

Riksdagens revisorer har under senare tid genomfört flera granskningar som på ett eller annat sätt anknyt till frågan om statens roll som ägare av bolag. Revisorererna har bl.a. granskat regeringens sätt att styra Posten och Telia vad

¹ 1997 års redogörelse för företag med statligt ägande, skr. 1997/98:20.

gäller hur dessa bolag uppfyller statligt formulerade sociala och regionala mål.² Revisorerna har också granskat statens engagemang som delägare i ett antal regionala investmentbolag.³ Vidare har Amugruppen AB granskats.⁴ Under våren 1997 har revisorerna även granskat Apoteksbolagets utförsäljning av distributionsföretaget ADA.⁵ Erfarenheterna från dessa tidigare genomförda granskningar har tagits tillvara i den nu genomförda granskningen.

En utgångspunkt för denna granskning har varit det statliga åtagandet såsom det uttryckts av statsmakterna i form av mål och riktlinjer samt de motiv som framförts av statsmakterna för att staten skall äga bolag.

Därefter har regeringens tolkning av dessa riktlinjer undersökts och hur man generellt och i enskilda fall styr statligt ägda bolag. Följande viktiga frågor har härvidlag ställts i denna granskning: Vilka krav ställer staten som ägare på bolagen när det gäller verksamhetens kvalitet och ekonomiska krav? Formuleras dessa krav i formella skriftliga dokument eller i en dialog mellan departement, bolagsledning och styrelserepresentanter? Är dessa krav eller mål tydligt formulerade? Knyter de an till eventuella politiska mål för verksamheten i fråga och de motiv som formulerats för det offentliga åtagandet?

Ett antal av de statliga företagen har utöver ekonomiska krav även olika former av samhällsåtaganden. Med sådana åtaganden avses i granskningen tjänster som ett enskilt bolag ålagts att producera som inte är ekonomiskt lönsamma. Dessa tjänster måste därför finansieras genom medel från företagets övriga verksamhet eller genom medel från staten. I rapporten redovisas hur dessa åtaganden är formulerade och i vilken grad dessa kan tjäna som utgångspunkt för statens styrning av ett egenägt bolag.

Även regeringens uppföljningssystem har granskats, dvs. hur regeringen går till väga för att få reda på hur ett enskilt bolag har uppfyllt kraven i enlighet med styrdokumentet. Av intresse är också hur regeringen sedan rapporterar denna information till riksdagen.

Inom Regeringskansliet är ett enskilt fackdepartement ansvarigt för att utöva ägarrollen i ett statligt bolag. Inom granskningens ram har därför förekomsten av ägarpolicydokument undersökts och om dessa, i förekommande fall, skiljer sig åt mellan departementen.

1.3 Avgränsningar

Granskningen har avgränsats till att gälla den statliga ägarrollen i statligt majoritetsägda bolag. Därmed har inte statens roll som ägare av affärsverk, bolag under myndigheter eller minoritetsägda bolag studerats i granskningen.

² Förslag 1995/96:RR10.

³ Förslag 1996/97:RR2.

⁴ Förslag 1996/97:RR8.

⁵ Rapport 1996/97:9.

2. De statliga företagen

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

2.1 Inledning

I den statliga företagssfären ingick vid årsskiftet 1996/97 ca 60 majoritetsägda aktiebolag, dotterbolag ej inräknade. Den sammanlagda omsättningen i de majoritetsägda bolagen, exklusive kreditinstitut, uppgick under år 1996 till ca 226 miljarder kronor. Staten är därmed en av landets största företagsägare.

Under senare år har relativt stora förändringar av statens företagsäande genomförts. Flera affärsverk och myndigheter har bolagiserats, t.ex. Domänverket, Vattenfall, Byggnadsstyrelsen, Posten, Televerket och AMU-gruppen. Staten har också bildat nya bolag, antingen i form av helt nya verksamheter eller som ”avknoppade” bolag från andra myndigheter eller bolag, såsom Teracom AB.

Samtidigt har staten, helt eller delvis, avyttrat sitt ägande i ett antal företag. Här kan bl.a. nämnas Svenskt Stål AB (SSAB), Procordia AB och Celsius AB. Det finns också flera exempel på tidigare myndigheter som både bolagiserats och sålts ut under 1990-talet, t.ex. Stadshypotek och DAFA. Antalet statligt ägda bolag har också påverkats av sammanslagningar. Exempel är de tidigare skogsföretagen Assi AB, Domän AB och NCB AB som sammanfördes till Assi Domän AB, samt Svenska Penninglotteriet AB och AB Tips-tjänst som tillsammans bildat Svenska Spel AB.

Nettoeffekten av utvecklingen under 1990-talet innebär dock att antalet av staten majoritetsägda bolag är ungefär lika stort som vid årsskiftet 1989/90. Antalet minoritetsägda bolag och affärsverk har däremot minskat något. Samtidigt har antalet dotterbolag till statligt ägda bolag ökat kraftigt.⁶

Historiskt sett har många av de statliga företagen haft en lagstadgad monopolställning inom hela eller delar av sitt produktionsområde. Utvecklingen under främst det senaste decenniet har inneburit att flera av dessa tidigare monopolföretag konkurrerats ut.

De statligt ägda bolagen varierar avsevärt i storlek och representerar ett stort antal verksamhetsinriktningar. Här finns flera av landets största företag, men också många förhållandevis små företag som sannolikt är okända för de flesta medborgare i landet.

De bolag som staten äger skiljer sig också åt med avseende på målsättningar. Enligt den enkät revisorerna genomfört arbetar ungefär två tredjedelar av företagen strikt affärsmässigt utan några andra krav på sig än lönsamhet. Den övriga tredjedelen av bolagen uppger däremot att de är ålagda att producera s.k. samhällsåtaganden, dvs. tjänster som inte är ekonomiskt lönsamma och som därför måste finansieras antingen genom medel från företagets övriga verksamhet eller via statliga subventioner.

⁶ Skr. 1990/91:20 resp. skr. 1997/98:20.

2.2 Bolagen – en kort presentation

Det går att sortera de olika statliga bolagen efter flera olika indelningsgrunder. I detta avsnitt har en indelning valts med huvudsaklig inriktning på bolagens verksamhetsområden. I det följande presenteras kortfattat de bolag som staten var majoritetsägare i under våren 1997, dvs. då bl.a. revisorerna genomförde sin enkätundersökning. I ett par fall har förändringar inträffat under sommaren och hösten 1997. I så fall har detta särskilt nämnts.

Bolag som producerar infrastrukturella tjänster

Traditionellt har tjänster av infrastrukturell karaktär ansetts vara naturligt för staten att engagera sig i. Ett skäl är att sådana tjänster krävt stora investeringar och haft en karaktär av naturliga monopol. Hit har post-, tele- och energitjänster räknats. Flera av de största nuvarande statliga bolagen – Telia AB, Posten AB och Vattenfall AB – är dominerande aktörer inom dessa områden. Dessa tre bolag har alla en bakgrund som affärsverk och har därtill konkurrensutsatts relativt nyligen. Förutom att de lagstadgade monopolrättigheterna upphört har särskilt den tekniska utvecklingen kommit att innebära att dessa företag i allt högre grad möter en både verklig och potentiell konkurrens vilket innebär att det i allt mindre grad är relevant att tala om denna produktion som naturliga monopol. Dessa bolag har också flera samhällseliga mål som skall uppfyllas vid sidan av de strikt ekonomiska, även om dessa mål under senare tid successivt har tonats ner.

Till kategorin bolag som producerar infrastrukturtjänster kan även Teracom AB hänföras. Bolaget, som bröts ut från det tidigare Televerket i samband med att Telia bolagiserades, svarar för driften av det markbaserade TV- och radionätet. Teracom har en ensamställning i denna position. TV- och radioföretag måste enligt avtal med staten anlita Teracom om man vill utnyttja det markbaserade nätet. Potentiell konkurrens föreligger från andra typer av TV-distribution, såsom satellit och kabel.

Inom denna sektor återfinns också AB Göta kanalbolag, som förvaltar Göta kanal. Verksamheten förutsätter visst årligt tillskott av medel från staten. Inom kommunikationssektorn finns för närvarande också två statliga företag av en temporär karaktär, nämligen A-banan Projekt AB och Svensk-Danska Broförbindelsen AB. Dessa företag har byggts upp specifikt för att ansvara för vissa funktioner i samband med byggandet av A-banan mellan Stockholm och Arlanda samt Öresundsbron.

Till den grupp som kan sägas bedriva infrastrukturliknande produktion hör också SOS Alarm AB, som staten äger till 50 %. På uppdrag av staten ansvarar företaget för SOS-tjänsten samt alarmeringstjänsten för den statliga räddningstjänsten. Företaget bjuder samtidigt ut närliggande typer av tjänster i konkurrens med andra leverantörer.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Bolag med en social inriktning

Flera av de största företagen har en social inriktning på sin verksamhet och har i första hand andra mål än rent lönsamhetsmässiga. Hit hör Samhall AB, Apoteksbolaget AB och Systembolaget AB.

Systembolaget utgör en icke obetydlig inkomstkälla för staten, medan Samhall är ett exempel på motsatsen, dvs. ett företag som behöver ett betydande årligt statligt tillskott av medel.

Både Apoteksbolaget och Systembolaget bedriver sin huvudsakliga verksamhet med stöd av ett lagstadgat monopol. Samhall är ett konkurrensutsatt företag i den meningen att bolaget, givet det årliga tillskottet av medel från staten, skall bedriva sin verksamhet i konkurrens med sådana företag som tillverkar samma produkter som Samhall.

Tills nyligen hade även V & S Vin & Sprit AB i likhet med Systembolaget en monopolställning. I samband med Sveriges inträde i EU upphörde möjligheten att behålla denna lösning. I dag arbetar företaget i konkurrens med andra importörer av alkoholvaror.

Till den sociala sektorn kan också ett mindre bolag som bedriver hälsovårdstjänster hänföras, nämligen AB Kurortsverksamhet.

Bolag med inriktning mot kontrollverksamhet

Flera statliga bolag bedriver olika typer av kontrollerande verksamhet och kan därför sägas ha en till viss del myndighetsliknande karaktär. Ett sådant företag är AB Svensk Bilprovning. Detta företag bedriver också myndighetsutövning, vilket även gäller Svenska Miljöstyrningsrådet AB. Detta bolag ägs till 50 % av staten och har regeringens uppdrag att stödja införandet av EU:s miljöstyrningsförfordning, EMAS, samt att utgöra registerorgan i Sverige.

Till bolag med kontrollerande verksamhetsinriktning hör Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB och SAQ Kontroll AB. Det förstnämnda bolaget har en bakgrund som riksprövplats och bedriver besiktning och kontroll av ett stort antal typer av produkter, t.ex. hissar och tryckkärl. Det sistnämnda bolaget bedriver liknande verksamhet rörande bl.a. elektronik, maskiner och byggmaterial. De båda bolagen är ackrediterade av SWEDAC. De bedriver en verksamhet som åtminstone till viss del är tvingande för kunder, men tjänsterna bedrivs i konkurrens med andra ackrediterade företag inom resp. område. Bolagen anser sig därför inte bedriva någon form av myndighetsutövning.

Fastighetsbolag

Ett antal statliga företag utgörs av fastighetsbolag, som främst är resultatet av politiska beslut om att separera förvaltning av fastigheter från övrig statlig verksamhet. Hit hör AB Vasakronan, vars fastigheter i huvudsak utgörs av den tidigare Byggnadsstyrelsens kommersiella fastighetsbestånd. Statliga Akademiska Hus AB har också sitt ursprung från Byggnadsstyrelsen. Bolaget äger och förvaltar i huvudsak lokaler som är anpassade för landets uni-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

versitet och högskolor. Svenska Lagerhus AB äger anläggningar som är byggda för olika typer av långtidsförvaring, exempelvis beredskapsvaror och museiföremål. Kasernen Fastighets AB äger vissa bostadshus som hyrs ut som elevbostäder m.m. för militärer. Ett annat företag inom fastighetsområdet är Svensk Fastighetsvärdering AB (SVEFA), som främst bedriver fastighetsvärderingstjänster. Detta bolag har under sommaren 1997 sålts ut till de anställda i bolaget.

Bland fastighetsbolagen opererar Vasakronan i dag i huvudsak på en konkurrensutsatt marknad. De övriga fastighetsbolagen erbjuder lokaler av mer ändamålsspecifik karaktär och där det i realiteten finns få eller ibland inga alternativ för köparen. Samtidigt möter dessa fastighetsbolag ofta ett fåtal eller ibland en enda tänkbar köpare på marknaden. I vissa situationer råder en marknadssituation som har karaktären av bilateralt monopol (en säljare och en köpare). Ett exempel är när Statliga Akademiska Hus tillhandahåller fastigheter som är skräddarsydda för en högskola eller ett universitet på en viss ort.

Bolag inom det finansiella området

Ett knappt tiotal av de statliga företagen opererar inom det finansiella området. Det största av dessa är Nordbanken, i vilket staten för närvarande har 54 % av aktieinnehavet men där avsikten är att staten skall avyttra detta innehav. ALMI Företagspartner AB bedriver råd- och kreditgivning till små och medelstora företag med relativt hög riskexponering. Swedfund International AB tillhandahåller i samarbete med svenska exportföretag riskkapital för långsiktiga satsningar i främst u-länder.

AB Svensk Exportkredit, som är hälftenägt av staten, tillhandahåller i samarbete med svenska banker krediter till svenska exportföretag. Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB), som tidigare hade en särställning såsom ensam finansiär av bostadslån beslutade av länsbostadsnämnderna, tillhandahåller i dag bostadskrediter på en konkurrensutsatt marknad. AB Bostadsgaranti ställer garantier för nybyggda småhus och bostadsrättslägenheter i syfte att ge konsumenter ett ekonomiskt skydd.

Inom den finansiella sektorn finns några bolag med mer speciella uppgifter. Hit hör Värdepapperscentralen VPC AB som svarar för bl.a. matchning och clearing av handeln på Stockholms fondbörs och den svenska penningmarknaden. Man registerför också finansiella instrument på uppdrag av emittenter. Bolaget ägs till 50 % av staten. Verksamheten bedrivs i huvudsak med ensamställning på marknaden och sker med utgångspunkt från ett av bolaget utvecklat datasystem, det s.k. VP-systemet.

Hit hör också Tumba Bruk, som är ensamleverantör till Riksbanken vad gäller produktion av tryckta sedlar och mynt. Det motsvarar enligt företagets egna uppgifter dock bara ca 25 % av den totala produktionen. I den övriga produktionen är bolaget helt konkurrensutsatt.

Inom den finansiella sektorn finns också bolag av en mer temporär art. Hit hör Venantius AB, ett kreditmarknadsbolag som organiserats speciellt för att

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

hantera vissa statligt beviljade bostadslån, främst lån som lämnades till nybildade bostadsrättsföreningar i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet och som nu framstår som högrisklån. Hit hörde också Securum AB, som bildades i syfte att ta hand om Nordbankens problemkrediter. Till stor del har bolagets arbete bestått i att sälja ut fastigheter som erhållits i samband med övertagandet av dessa krediter, ett arbete som slutförts under år 1997. Bolaget är avvecklat sedan den 3 oktober 1997 och de kvarvarande krediterna är övertagna av Venantius AB. Vidare har några av de kvarvarande fastigheterna i bolaget övertagits av Vasakronan.

Holdingbolag

Ett antal av de statliga bolagen är holdingbolag. Ett holdingbolag kan vara ett moderbolag i en koncern, men kan också äga en portfölj av aktier i andra bolag utan att inneha någon aktiemajoritet. Nedan redovisade bolag är av den sistnämnda kategorin.

Det mest betydelsefulla holdingbolaget är SAS Sverige AB som till 50 % ägs av staten. Detta bolag äger i sin tur tre sjundedelar av flygbolaget SAS AB. Förvaltningsaktiebolaget Stattum äger vissa aktieposter i t.ex. Pharmacia & Upjohn Inc, Celsius AB och Enator AB. SKD-bolagen är ett statligt holdingbolag för vilande bolag och bedriver i praktiken ingen aktiv verksamhet.

Under senare tid har staten byggt upp ett tiotal högskoleanknutna holdingbolag vars syfte främst är att vara medfinansierare i projekt som exploateras kommersiellt som ett resultat av kunskaper uppkomna inom ramen för lärosätets verksamhet.

Forskningsinriktade bolag

Det finns också statliga företag med särskild inriktning mot forskning och ny teknologi. Hit hör AB Svenska rymdaktiebolaget och det tidigare nämnda Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut. Det förstnämnda bolaget bedriver både forskning och kommersiell produktion av tjänster som i huvudsak förutsätter tillgång till satelliter, t.ex. förädling av data och bilder från satelliter samt försäljning av datakommunikation.

SBL Vaccin bildades genom att man övertog den vaccintillverkning som bedrevs av Statens bakteriologiska laboratorium. Bolaget såldes av staten under sommaren 1997.

Bolag inom kultursfären

Inom den statliga bolagssfären finns även de två kulturinstitutionerna Kungliga Dramatiska Teatern AB (Dramaten) och Kungliga Teatern AB (Operan). Dessa tillhör de mest anslagsberoende statliga bolagen och har få likheter med företag i vedertagen mening. Det har dock funnits en tradition att dessa kulturinstitutioner bedrivits i bolagsform, bl.a. med motivet att myndighetsformen ger sämre konstnärligt oberoende.

Utbildningsinriktade bolag

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Två av de statliga bolagen bedriver utbildningsverksamhet. Det största är Amugruppen AB, som främst tillhandahåller arbetsmarknadsanpassade utbildningar för arbetslösa eller personer som riskerar att bli arbetslösa. Amugruppen bedriver sin verksamhet i konkurrens och har enligt egen ut-sago mindre än 50 % av marknaden. Samtidigt befinner sig bolaget i en situation där man har ägaren staten som sin stora kund (via AMS och länsarbetsnämnderna). Bland utbildningsinriktade bolag finns också Svenska Statens Språkresor AB, ett företag som dock för närvarande inte bedriver någon produktion och där staten i enlighet med ett riksdagsbeslut skall avveckla sitt ägarengagemang.

Varuproducerande bolag

Endast några få av de statliga företagen är varuproducerande. De viktigaste är LKAB och Assi Domän AB (ägt till 50 % av staten) som i båda fallen exploaterar naturrikedomar. Båda företagen arbetar på fullt konkurrensutsatta marknader, såväl nationellt som internationellt. Till gruppen varuproducerande bolag kan också Svenska Skogsplantor AB räknas. Företaget är ett resultat av bolagiseringen av Skogsstyrelsens tidigare frö- och plantproduktion. Ett annat bolag med inriktning mot naturrikedomar, Sveriges Geologiska AB (SGAB), är för närvarande i färd med att likvideras.

Övriga bolag

Svenska Spel AB är en sammanslagning av de tidigare statliga spelbolagen Tiptjänst AB och Svenska Penninglotteriet AB. Bolaget bedriver sin verksamhet i form av ett lagstadgat monopol, men anser sig vara konkurrensutsatt från den övriga delen av spelmarknaden.

Swedesurvey AB är ett resultat av bolagiseringen av Lantmäteriverkets tidigare tjänsteexport. Bolaget bedriver kartproduktion, flygfotoverksamhet och bygger upp fastighetssystem utomlands. Verksamheten förutsätter ofta en finansiering av det svenska biståndsorganet Sida.

Sveriges Rese- och Turistråd AB är ett bolag som staten äger till 50 % och som av sina ägare har uppdraget att samordna marknadsföringen av Sverige som resmål. Bolagets intäkter kommer i huvudsak från ägarna som uppdragsgivare och inte från externa kunder.

Zenit Shipping AB är ett bolag som har till uppgift att med bästa möjliga resultat avveckla statens återstående engagemang från fartygssektorn.

Svenskhemmet Voksenåsen A/S ägs av staten till följd av en donation av norska staten som ett tack för den svenska hjälpen under andra världskriget. Syftet med verksamheten är att främja svensk-norsk kulturell, ekonomisk och politisk förståelse och samarbete.

2.3 Konkurrensförhållanden

Vissa uppgifter om konkurrensförhållanden har redovisats i avsnitt 2.1. I revisorernas enkätundersökning riktad till företagsledningen för samtliga

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

statliga bolag har frågan ställts om i vilken konkurrenssituation de anser att bolaget verkar. Svaren sammanfattas i korthet i detta avsnitt.

För närvarande gäller att fem av de statliga företagen har en lagstadgad monopolställning. Dessa är Systembolaget, Apoteksbolaget, Svensk Bilprovning, Värdepapperscentralen och Svenska Miljöstyrningsrådet.

Ytterligare ett tiotal av de statliga företagen uppger att de har en ensamställning på den relevanta marknaden, men att det inte råder något formellt hinder för konkurrenter att etablera sig. Här finns sålunda en potentiell konkurrens. Bland dessa företag kan nämnas Teracom, SAQ Kontroll och Sveriges Rese- och Turistråd.

Totalt 13 av företagen har i enkätsvaren uppgett att de opererar inom ett område där konkurrenter finns, men där det statliga företaget i fråga har en dominerande ställning med en marknadsandel på över 50 %. Bland dessa bolag kan nämnas Telia, Posten, SAS Sverige (dvs. flygverksamheten inom SAS, som bolaget äger till tre sjundedelar), Svensk Exportkredit, samt de båda fastighetsbolagen Svenska Lagerhus och Akademiska Hus.

Ungefär hälften av företagen uppger att de, inom sitt huvudsakliga verksamhetsområde, verkar på marknader i full konkurrens och där den egna marknadsandelen understiger 50 procent. Bland dessa kan nämnas LKAB, AssiDomän, Nordbanken, Amugruppen, Samhall, V&S Vin & Sprit, Vasakronan, Svenska Rymdaktiebolaget och Vattenfall. Även Samhall, som behöver ett årligt tillskott av medel från ägaren och Svenska Spel, som har ensamrätt på ett antal stora spel, anser sig agera på sådana marknader.

Ett tiotal företag har samtidigt angett att för mindre delar av deras verksamhetsområden gäller andra konkurrensförhållanden än för den huvudsakliga verksamhetsinriktningen. Bland dessa märks dels sådana företag som har en mer eller mindre temporär karaktär, t.ex. Svensk-Danska Broförbindelsen, Abanan Projekt, Securum och Venantius. Även de olika holdningbolagen som staten äger, främst de universitetsanknutna, upplever att de inte befinner sig på en normal marknad där det går att ange marknadsandelar.

2.4 Vissa ekonomiska mått m.m.

Av uppgifter i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om företag med statligt ägande kan det ekonomiska utfallet i de statliga majoritetsägda bolagen sammanfattats enligt följande:⁷

Resultatet efter finansiella poster men före bokslutsdispositioner uppgick år 1996 till ca 19 miljarder kronor. Resultatet var ungefär jämförbart med de två föregående åren. År 1994 och 1995 var motsvarande resultat ca 24 respektive 17 miljarder kronor. Året dessförinnan, 1993, uppnåddes i stort sett ett nollresultat.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁷ Skr. 1997/98:20.

Det kapital som staten har bundit i de majoritetsägda bolagen uppgick år 1996 till 112 miljarder kronor, vilket var en liten minskning sedan 1995 då kapitalet uppgick till ca 114 miljarder kronor. År 1994 uppgick kapitalet till ca 105 miljarder kronor.

Den direkta utdelningen till staten uppgick under år 1996 till sammanlagt 4,7 miljarder kronor, jämfört med 5,8 och 4,6 miljarder kronor under åren 1995 respektive 1994.

Antalet anställda har successivt minskat under senare år. Under år 1996 uppgick antalet anställda till ca 160 000 i de statliga bolagen, vilket innebar en minskning jämfört med 1995 då ca 165 000 personer var anställda och år 1994 då antalet anställda uppgick till 175 000.

2.5 Ägarfunktionen

Nuvarande former för utövande av ägarfunktionen inom Regeringskansliet innebär att det departement som har ansvar för ett visst sakområde också har att utöva ägarrollen för ett statligt bolag. Det har skett genom ett regeringsbeslut i form av ett bemyndigande. Härmed har chefen för ett departement fått i uppdrag att själv eller genom ombud föra talan och utöva rösträtt på bolagsstämma för staten som ägare för de bolag han eller hon är föredragande. Med stöd av regeringens bemyndigande ges i sin tur oftast ett särskilt bemyndigande till en viss tjänsteman att föra statens talan på stämman. I vissa fall sker detta genom en skriftlig instruktion, varigenom även instruktionen blir en del av det formella beslutet. En fullmakt utfärdas för vederbörande tjänsteman och skrivs under av statsrådet. Genom att fullmakten undertecknas, till skillnad från departementsprotokollet, tydliggörs att statsrådet tagit ställning till instruktionen alternativt delegerat ställningstagandet. Fullmakten överlämnas sedan till bolaget vid bolagsstämman.

De statliga företagen förvaltas av sammanlagt tio olika departement. Tre av dessa förvaltade dock under år 1996 ca 98 % av statens kapital i dessa bolag, nämligen Närings- och handelsdepartementet, Finansdepartementet och Kommunikationsdepartementet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

3 Varför äger staten bolag?

En viktig fråga när statens sätt att styra sina bolag granskas är vilka motiv som föreligger för det statliga företagsägandet. I den ekonomiska teoribildningen finns motiv för offentliga åtaganden. Även olika uttalanden som statsmakterna gjort beträffande motiv är utgångspunkten ofta att de statliga bolagen ytterst syftat till att tillse att vissa offentliga åtaganden blir uppfyllda.

Förekomsten av ett sådant åtagande behöver dock inte i sig vara tillräckligt för att motivera ett statligt ägande av bolag. Staten har flera andra verktyg till sitt förfogande. Lagar kan stiftas som avser att tvinga företag inom en bransch eller sektor att bete sig på ett sådant sätt att åtagandet uppfylls. Ekonomiska styrmedel kan användas i form av skatter, avgifter och subventioner. Staten kan också betämma att ett koncessionsförfarande skall råda i en viss bransch där inget företag får påbörja någon verksamhet utan att först uppfylla vissa angivna kvalitetskrav.

Om man väljer lösningen att det offentliga själv skall svara för den önskvärda produktionen är det inte självklart att verksamheten skall bedrivas inom ett statligt bolag. I vissa fall kan det vara naturligare att verksamheten bedrivs i kommunal regi eller landstingskommunal regi. I andra fall, om man anser att staten är den mest lämpliga huvudmannen, kan också myndighets- eller stiftelseformen väljas framför bolagsformen.

Avsikten med detta kapitel är att redovisa de motiv som i teoribildningen och av statsmakterna angetts för offentliga åtaganden och för att staten skall äga bolag.

3.1 Motiv för statliga åtaganden – teoribildningen

Den del av den ekonomiska teorin som behandlar frågan om offentliga åtaganden utgör en del av den s.k. välfärdsteorin och uppfattas allmänt som förhållandevis välutvecklad. I denna promemoria finns inte skäl att mer utförligt redovisa teoribildningen inom detta område. En sådan utförlig redovisning återfinns i många sammanhang, bl.a. kan här nämnas Finansdepartementets promemoria om motiv för offentliga åtaganden.⁸ Nedan redovisas dock denna teori i en kort sammanfattning.

Enligt den ekonomiska teorin kan marknadsekonomi klara av att producera många varor och tjänster på ett för konsumenterna bra sätt utan offentliga korrigeringar. En grund för statliga eller offentliga engagemang anses dock enligt teorin vara förekomsten av s.k. marknadsmisslyckanden. Dessa utgörs främst av naturliga monopol, kollektiva varor, s.k. externa effekter och informationsmisslyckanden.

Ett s.k. *naturligt monopol* föreligger när det saknas förutsättningar för fler än ett företag på en viss marknad. Det kan t.ex. råda så stora inslag av stordriftsfördelar att ett enda företag är kapabelt att producera tjänsten till lägre kost-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁸ Ds 1994:53.

nad än om flera företag agerade på marknaden. Ekonomer brukar här tala om att styckkostnaderna kontinuerligt sjunker ju högre volymen blir. Stordriftsfördelar finns i de flesta branscher upp till en viss produktionsvolym, men det är ganska ovanligt med stordriftsfördelar vid så stora produktionsvolymen att de täcker hela marknads efterfrågan. Därför är det relativt få marknader som kan karaktäriseras som naturliga monopol. Risken för att företaget i ett sådant läge tar ut monopolvinster kan då, oavsett om bolaget är statligt eller privat, motivera samhällseliga ingripanden i form av en prisreglering.

Som exempel på ett statligt bolag som har ett naturligt monopol skulle Teracom AB kunna nämnas. Det naturliga monopolet föreligger eftersom det är förenat med betydande etableringskostnader att konkurrera med Teracom inom den verksamhet som utgörs av s.k. markbaserad utsändning och överföring av radio- och TV-program. Det naturliga monopolet föreligger emellertid enbart vid distribution via det markbaserade nätet. Teracom kan likväl utsättas för konkurrens genom andra sätt att distribuera radio- och TV-program, t.ex. kabel och satellit.

Ett monopol kan givetvis också uppstå därför att staten önskar att en enda aktör tillhandahåller en eller flera tjänster på en viss marknad. En sådan ordning säkerställs genom lagstiftning. Ett sådant monopol kan också vara ett naturligt monopol men behöver inte nödvändigtvis vara det. Exempel på legala monopol i Sverige är Svensk Bilprovning, Systembolaget och Apoteksbolaget. Inget av dessa bolags verksamhet är dock att betrakta som ett naturligt monopol.

En annan faktor anses vara förekomsten av s.k. *kollektiva nyttigheter*. Definitionen av en sådan tjänst är att ytterligare konsumenter kan dra nytta av tjänsten utan att därigenom begränsa den mängd som är disponibel för andra. Härigenom uppkommer både ett prissättningsproblem och ett betalningsproblem, varav det sistnämnda i praktiken anses vara det svåraste att bemästra (det s.k. freerider-problemet). I normalfallet går det inte att förhindra ytterligare konsumtion utan betalning, varför det blir svårt för ett privat företag att finansiera tjänsten i fråga. Sådana tjänster produceras ofta, men inte alltid, inom den offentliga sektorn.

Det finns i praktiken få varor eller tjänster som i sin helhet är renodlat kollektiva. Vissa tjänster eller varor har en kollektiv karaktär upp till en viss volymnivå, vilket kan vara tillräckligt för att det ovan nämnda free-rider-problemet skall uppkomma. Ett exempel på detta är en bro. Så länge som ledig kapacitet föreligger, är marginalkostnaden för ytterligare konsumtion, dvs. att ytterligare en resenär utnyttjar bron, mycket låg. Ekonomer brukar här använda uttrycket odelbarheter för att beskriva detta förhållande. Odelbarheter uppträder i sin mest typiska form vid produktion av infrastruktur, exempelvis byggande av vägar och järnvägar. Antingen byggs en väg mellan två orter eller också byggs den inte. En bro är dock inget exempel på en äkta kollektiv nyttighet – så fort trängsel uppkommer på bron gäller inte den ovan redovisade definitionen på en kollektiv nyttighet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Ett marknadsmisslyckande som har en liknande karaktär gäller när investeringsbeslut får osedvanligt *lång tidshorisont*. Enligt teorin tenderar såväl privatpersoner som företag att övervärdera kortsiktig nytta och undervärdera långsiktig nytta. Utan offentliga ingripanden kan därmed antas att tjänster som kräver förhållandevis stora investeringar och som enbart kan betalas tillbaka på mycket lång sikt kommer att produceras i en för liten omfattning.

Så kallade *externa effekter* utgör ett annat marknadsmisslyckande. Det går att tala om både positiva och negativa marknadsmisslyckanden. Till de positiva hör sådan produktion vars samhällsrelaterade värde anses vara betydligt större än värdet för den enskilde som konsumerar tjänsten. Utbildning är ett klassiskt sådant exempel. Det vanliga sättet för staten att korrigera för positiva externa effekter är att subventionera tjänsten i fråga, ofta också i kombination med produktion i egen regi.

De negativa externa effekterna karaktäriseras av att den samhällsekonomiska kostnaden för en viss produktion är högre än den enskilde producentens kostnad. Ett känt exempel är miljöföroreningar som uppkommer till följd av produktion av en viss vara. Utan några samhällsrelaterade korrigeringar kommer varken säljaren eller köparen av varan att behöva ta hänsyn till de kostnader i form av sämre miljö som andra, externa, individer erhåller till följd av produktionen. Ett vanligt sätt att korrigera för sådana negativa externa effekter är införandet av avgifter.

Ett annat marknadsmisslyckande anses utgöras av *bristande information* hos antingen säljare eller köpare på en viss marknad. Bristande information kan i och för sig alltid uppkomma till följd av att en viss individ låtit bli att skaffa sig en information som finns tillgänglig, men här intresserar man sig i första hand kring sådan informationsbrist som har en "kronisk" karaktär, dvs. där det mer eller mindre är oundvikligt att en köpare eller säljare hamnar i ett informationsunderläge. (s.k. asymmetriskt informationsläge).

Ett exempel där köparen befinner sig i ett informationsunderläge är en bilägare som lämnar sin bil på en verkstad. Bristande information är ett exempel på marknadsmisslyckande som staten främst försökt undanröja med lagstiftning, t.ex. med hjälp av konsumentlagstiftning. Delvis kan dock existensen av det statliga bolaget Svensk Bilprovning motiveras från konsumentsynpunkt.

Krav på *ekonomiska omfördelningar* mellan individer uppfattas i första hand som ett politiskt krav, men det finns en diskussion bland forskare om huruvida det även finns ett visst stöd i den ekonomiska forskningen för sådana åtgärder. De forskare som anser att så är fallet menar att det krävs offentliga ingripanden för att den totala välfärden skall maximeras. Exempel på sådana omfördelningar är ekonomisk utjämning mellan låg- och höginkomsttagare.

Det kan också vara en annan typ av omfördelningar som är önskvärda, nämligen att kvaliteten på olika tjänster utjämnas mellan t.ex. glesbygds- och tätortsbor. Detta har varit ett av motiven bakom att äga t.ex. Posten. Det kan också vara frågan om att omfördela resurser mellan handikappade och icke

handikappade. Ägandet av Samhall har bl.a. motiverats från denna utgångspunkt. Sådana omfördelningsmål brukar räknas till de social- respektive regionalpolitiska målen.

Den ekonomiska teorin visar sammanfattningsvis att en marknadsekonomi normalt inte i tillräcklig omfattning klarar av att producera tjänster som kännetecknas av vissa egenskaper, nämligen om de utgör naturliga monopol, är kollektiva till sin natur, har inbyggd informationsasymmetri mellan köpare och säljare eller har externa effekter. Teorin visar därmed också på ett behov av att marknaderna på ett eller annat sätt korrigeras för dessa misslyckanden.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

3.2 Statsmakternas uttalanden om offentliga åtaganden

Frågan om det offentliga åtagandet har sällan behandlats på ett övergripande principiellt plan av statsmakterna. Ett ökat intresse för frågan om offentliga åtaganden och vad staten skall ägna sig åt uppkom i början av 1990-talet. Bakgrunden var bl.a. att synen på hur den offentliga sektorn skall styras förändrades i riktning mot mer mål- och resultatstyrning samt det alltmer växande budgetunderskottet.

I samband med behandlingen av 1993 års kompletteringsproposition framhöll finansutskottet bl.a. att även den statliga sektorn måste lämna sitt bidrag till den av samhällsekonomiska skäl nödvändiga begränsningen av de offentliga utgifterna.⁹ En förutsättningslös prövning av omfattningen och inriktningen av all statlig verksamhet måste därför ske. I samband därmed måste också övervägas om verksamheten bör vara en statlig angelägenhet eller ej.

I Finansplanen år 1994 framförde regeringen att det offentliga åtagandet i vissa fall kan ses som resultatet av historiska tillfälligheter eller vilar på motiv som inte längre är giltiga.¹⁰ Oklarheter råder ibland om syftena med åtagandet. Vidare framfördes att en fortgående renodling av motiven för de offentliga åtagandena måste göras liksom en återkommande prövning av vilken verksamhetsform som är lämpligast. Det krävs att man på ett mer grundläggande plan motiverar att staten över huvud taget påtar sig ett ansvar för ett visst område. Frågan fick enligt regeringen en särskild relevans i det då rådande statsfinansiella läget. Regeringen hänvisade i sammanhanget till riksdagens beslut att statsskulden i förhållande till BNP skulle stabiliseras till år 1998 och att detta inte kunde infrias enbart genom besparingar i traditionell mening. Det ansågs därför vara nödvändigt att ompröva de offentliga utgifterna på ett mer grundläggande sätt.

Som ett led i denna omprövning utfärdade regeringen ett kommittédirektiv som innebär att varje statlig utredning förutsättningslöst skall pröva frågan om det offentliga åtagandet inom det område utredningen behandlar.¹¹ Motivet är att långsiktigt komma till rätta med statens finanser och minska de offentliga utgifterna. Varje kommitté skall därför pröva det offentliga åtagandet med utgångspunkt i en antagen situation utan ett offentligt åtagande,

⁹ Prop. 1992/93:150, bet. 1992/93:FiU30, rskr. 1992/93:447 och 454.

¹⁰ Prop. 1994/95:100 bil. 1.

¹¹ Dir. 1994:23.

t.ex. vid produktion av nyttigheter eller omfördelning av resurser. Det är de bakomliggande målen som verksamheten är – eller har varit – avsedd att främja som skall vara utgångspunkten för bedömningen om det är motiverat med ett offentligt åtagande eller inte.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

3.3 Motiv för att bedriva verksamhet i statliga bolag

Den ekonomiska teoribildningen har främst varit koncentrerad på att förklara förekomsten av marknadsmisslyckanden och behov av offentliga åtaganden. Däremot har inte inom denna teoribildning några tydliga ställningstaganden gjorts för att offentliga åtaganden bäst uppfylls genom att det allmänna äger t.ex. ett bolag. Snarare är det andra typer av offentligt agerande som brukar rekommenderas, t.ex. prisreglering när det gäller naturliga eller lagstadgade monopol och utnyttjande av ekonomiska sanktioner eller stöd för att komma till rätta med t.ex. externa effekter.

Statsmakterna har däremot vid flera tillfällen uttalat sig om motiv och mål för ägandet av statliga bolag. I propositionen om näringspolitik inför 1990-talet gavs ett antal riktlinjer för den fortsatta näringspolitiken inom dåvarande industridepartementet.¹² I korthet skulle ägandet bidra till att skapa motvikt till ensidig privat ägarkoncentration, bidra till satsningar på nya branschområden, t.ex. inom elektronik och bioteknik, åstadkomma fler arbetstillfällen i sysselsättningssvaga regioner samt bidra till mindre konjunkturkänslighet i näringslivet.

Vidare angavs vissa mål för verksamheten i övrigt, nämligen att lönsamheten långsiktigt skulle vara god, att sysselsättningsansvaret för statliga bolag inte skulle vara större än för andra bolag, att styrelserna skulle ha högsta möjliga kompetens, att samverkan med anställda och deras organisationer skulle vara väl utvecklad och att satsningar utomlands enbart skulle vara ett komplement till svensk verksamhet.

År 1990 framförde regeringen i en av riksdagen godkänd proposition att förutsättningar för och behov av en mer aktiv statlig ägarpolitik fanns i syfte att främja den ekonomiska tillväxten i landet.¹³

”Staten bör som ägare och med bibehållen affärsmässighet även i framtiden kunna spela en väsentlig roll i svenskt näringsliv. För att leva upp till denna målsättning är det nödvändigt att förutsättningar skapas för att ägarfunktionen kan utövas rationellt och erforderligt kapital kan ställas till förfogande.”

Det krävs stor kompetens och snabbhet i beslutsfattandet för att staten skall ha möjlighet att utöva sin ägarfunktion på effektivast möjliga sätt och ägaren måste ha möjlighet att mobilisera ekonomiska resurser i en sådan omfattning att affärsmöjligheter kan tas tillvara i det enskilda bolaget.”

Regeringen framförde att staten inte hade sitt ägande inom den konkurrensutsatta företagssektorn organiserat på bästa sätt. Därför föreslog man att

¹² Prop. 1986/87:74.

¹³ Prop. 1989/90:88, bet. 1989/90:NU35, rskr. 1989/90:249.

statens aktier i ett antal konkurrensutsatta företag, bl.a. LKAB, Celsius Industrier AB och Procordia AB, skulle överföras till ett särskilt av staten helägt förvaltningsbolag. Härigenom skulle förutsättningar skapas för ett effektivt statligt ägarengagemang i de enskilda bolagens utveckling och för medverkan i eventuell samverkan och strukturering över företagsgränserna. Hösten 1990 bildades det statliga Förvaltningsaktiebolaget Fortia.

I förslaget hänvisade regeringen vidare till den statliga ägarutredningen som betonade vikten av att det i ekonomin finns en mångfald ägare med olika uppbyggnad, huvudmannaskap och verksamhetsinriktning.¹⁴

I november 1991 föreslog den borgerliga regeringen i den s.k. privatiseringspropositionen att man skulle få ett bemyndigande att sälja statens aktier i 35 aktiebolag eller delar av dessa.¹⁵ Motivet som angavs var att statens främsta uppgift inom näringspolitiken är att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa betingelser för långsiktig tillväxt. Av propositionen framgick att om staten uppträder som företagsägare uppstår en risk för osund konkurrens genom att staten då uppträder på den marknad staten har till uppgift att ange spelregler för. Därutöver skulle statligt ägda företag riskera att bli ett redskap för politiska ambitioner och löpa risken att på sikt få svårare att utvecklas om man inte kan agera efter normala företagsekonomiska principer.

Regeringen föreslog även att Förvaltningsaktiebolaget Fortia skulle avvecklas mot bakgrund av att regeringen ansåg att beredningen av frågor rörande utförsäljning av statliga företag skulle ske inom regeringskansliet och att regeringen skulle fatta det slutliga beslutet om utförsäljning. Fortia skulle därmed inte ha någon uppgift att fylla i samband med den föreslagna ägarspridningen.

Näringsutskottet tillstyrkte regeringens förslag om privatisering av statligt ägda företag, förutom att en privatisering av Statens bakteriologiska laboratorium skulle anstå i avvaktan på den proposition som aviserats om överföring av denna verksamhet till aktiebolagsform. Utskottet anförde vidare att försäljningarna skulle komma att utsträckas under en lång tidsperiod och att tidpunkten för försäljning av de enskilda företagen skulle väljas med omsorg för att affärsmässigt goda resultat skulle uppnås. Riksdagen biföll utskottets förslag.¹⁶

I en proposition om aktiv förvaltning av statens företagsäggande redovisades en historisk genomgång över motiven till statligt företagsäggande.¹⁷ Av redovisningen framgår en mängd olika motiv som ursprungligen har medverkat till att staten bildat eller på annat sätt blivit ägare till enskilda företag. Två huvudkategorier av motiv kan enligt propositionen urskiljas.

Till den första kategorin av statliga bolag kan räknas sådana som tillkommit genom en medveten strategi och där det kan antas att staten ansett att ett

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

¹⁴ SOU 1988:38.

¹⁵ Prop. 1991/92:69.

¹⁶ Bet.1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92.

¹⁷ Prop 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

marknadsmislyckande förelegat, dvs. att marknaden inte ansetts kunna erbjuda tillräckligt bra tjänster i kvalitativ eller kvantitativ mening. Hit hör tjänster där statens engagemang har grundats på önskemål om kontroll och inflytande av bl.a. sociala, infrastrukturella, säkerhets- och beredskapsskäl. De första egentliga statliga företagsengagemangen ägde rum i samband med infrastrukturbbyggnaden av post, telegraf, vattenkraft och järnvägar. De har senare följts av företag som svarar för t.ex. lotteriverksamhet, provning och kontroll, produktion eller distribution av tobak, alkohol och läkemedel. För de företag som verkat inom dessa områden har det ofta funnits sektorpolitiska mål och motiv för verksamheten, ofta i kombination med lagstiftning eller annan reglering.

Den andra kategorin av statliga bolag har däremot uppkommit av andra skäl. Enligt propositionen utgörs dessa av bolag med övervägande affärsmässig verksamhet som staten engagerat sig i av speciella skäl. Det kan t.ex. ha gällt att utveckla nya tekniker, rekonstruera krisföretag, skapa sysselsättning, öka konkurrensen eller motverka brister i marknadsekonomi. Flertalet av dessa företag har bedrivit kommersiell verksamhet på oreglerade och konkurrensutsatta marknader.

Under år 1994 presenterades rapporten *Former för statlig verksamhet*.¹⁸ Här riktades viss kritik mot att motiv för offentliga åtaganden sällan åberopas för anslag i statsbudgeten, vare sig anslagen är riktade mot myndigheter eller bolag. I rapporten görs bedömningen att det är angeläget att den välfärdsekonomiska teorin tillämpas även när man ser över befintliga utgiftsområden.

Verksamhetsförutsättningarna för flertalet företag i den förstnämnda kategorin har enligt regeringen ändrats betydligt under de senaste åren. Genom avregleringar m.m. har det i många fall inneburit att företag som staten tidigare ägt och drivit för att tillgodose sektorpolitiska målsättningar omvandlats till enskilda aktörer på konkurrensutsatta marknader, samtidigt som generella lagstiftnings-, reglerings- och tillsynsåtgärder i allmänhet införts för att tillgodose de sektorpolitiska målen.

Enligt den tidigare nämnda propositionen 1995/96:141 har de konkurrensutsatta företagen i den andra kategorin främst påverkats av ändrade marknadsförutsättningar under 1900-talet. Enligt propositionen har ökade krav ställts på den statliga ägarrollen i fråga om uppmärksamhet och engagemang för att bl.a. tillvarata verksamhets- och kapitalintressen. Statens delägarskap i ett successivt ökat antal börsnoterade företag har också medfört krav på en för staten delvis ny ägarroll. Ett delägarande i ett börsnoterat företag breddar kraven på kompetens och effektivitet i utövandet av ägarrollen, t.ex. avseende möjligheten att snabbt ta ställning till förslag om nyemission, utgivande av konvertibla förlagslån samt förvärvserbjudande.

Det bemyndigande som regeringen föreslog i propositionen avsåg ett mera aktivt utövande av ägarrollen i de kommersiella och fullt konkurrensutsatta statliga företagen. De aktiebolag som omfattades av bemyndigandet förutsat-

¹⁸ Utredningen om verksamheter som är beroende av statligt stöd, delbetänkande, SOU 1994:147.

tes arbeta under konkurrens och hade i liten utsträckning särskilda av statsmakterna beslutade uppgifter. Bemyndigandet ersatte riksdagens försäljningsbemyndigande från år 1991.¹⁹

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

3.4 Frågan om verksamform

Om statsmakterna har kommit fram till att en viss verksamhet bäst bedrivs i statlig regi måste också ställning tas till frågan om verksamheten bäst bör bedrivas i myndighets-, bolags- eller stiftelseform. Denna fråga har diskuterats flitigt under lång tid och det finns inte inom ramen för denna granskning någon ambition att ge ett normativt svar på denna fråga. I detta avsnitt ges likväl en sammanfattning av denna diskussion, eftersom argumenteringen i denna fråga också har relevans för frågan om varför det bör finnas statliga företag och hur dessa skall styras.

Under 1990-talet har regeringen vid olika tillfällen kommenterat frågan om bolag eller myndighet. Våren 1991 beslöt riksdagen att de statliga affärsverk som arbetar i konkurrens skulle inriktas på omvandling till aktiebolag.²⁰ I regeringens förslag framfördes att för den konkurrensutsatta statliga affärsverksamheten ger aktiebolagsformen möjligheter till en ändamålsenlig och effektiv styrning. Vattenfall och Domänverket föreslogs överföras till statligt ägda aktiebolag vid årsskiftet 1991/92 och Televerket den 1 juli 1992. Vid en bolagisering borde informationen till riksdagen om verksamheten kunna ske genom att regeringen årligen till riksdagen redovisade bolagets verksamhet med en analys av bl.a. måluppfyllelsen beträffande såväl ekonomiska som samhällspolitiska mål. Enligt regeringen skulle vidare aktiebolagsformen innebära att en större vikt skulle läggas vid uppföljning och analys av resultat och måluppfyllelse och att detta skulle komma att ställa nya krav på regeringskansliet att utveckla ägarrollen och styrmetoder.

Näringsutskottet tillstyrkte regeringens förslag att Vattenfall, förutom storkraftnätet och samkörningsförbindelserna med utlandet, överfördes till aktiebolag. Utskottet anförde att propositionen inte lämnat något förslag till riktlinjer för i vilka fall riksdagen borde höras innan viktigare beslut fattas som rör det nya aktiebolagets verksamhet. Enligt utskottet borde regeringen under hösten 1991 återkomma med förslag om riktlinjer för detta. Vidare tillstyrkte utskottet att Domänverket skulle ombildas till aktiebolag.

I 1992 års budgetproposition konstaterade den borgerliga regeringen att myndighetsformen är den verksamhetsform som i princip borde väljas för statlig verksamhet.²¹ Samtidigt angavs att, om inte särskilda skäl talar för det, konkurrensutsatt verksamhet inte borde bedrivas i myndighetsform och normalt inte av staten. I 1993 års budgetproposition tog regeringen upp frågan om vid vilka tillfällen det är lämpligt att verksamheter bedrivs i bolagsform. Enligt regeringen skulle följande kriterier gälla för när det var lämpligt att bolagisera statlig affärsverksamhet. Verksamheten borde vara av betydande

¹⁹ Prop. 1991/92:69, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92.

²⁰ Prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318.

²¹ Prop. 1991/92:100, bil 13, bet. 1991/92:NU17, rskr. 1991/92:156.

omfattning, drivas under fungerande konkurrensvillkor, ej styras utifrån politiska uppgifter eller mål, ej innehålla myndighetsutövning samt ha kommersiella förutsättningar och inte vara beroende av anslagsmedel. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.²²

Den förvaltningspolitiska kommissionen har redovisat betänkandet I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten.²³ Här hänvisas till en rapport som gjorts på uppdrag av kommissionen.²⁴ Av rapporten framgår att aktiebolagen främst är utformade för näringsverksamhet och att regelsystemet är uppbyggt för att tillgodose andra intressen än sådana som främst gör sig gällande i offentligt finansierad eller understödd verksamhet. Mot denna bakgrund kan enligt rapporten invändningar riktas mot användandet av aktiebolag som verksamhetsform för offentlig verksamhet. Rapporten framhöll samtidigt att åtskilliga delar av den offentliga verksamheten bedrivs i andra former och att därmed en gråzon mellan de rena förvaltningsmyndigheterna och det privata har uppkommit.

I rapporten lämnas sammanfattningsvis ett antal rekommendationer som kommissionen ansluter sig till. Av rekommendationerna framgår att myndighetsformen normalt bör vara självklar för större delen av det statliga åtagandet. Särskilt bör övervägas frågan om insyn i statliga bolag och stiftelser. När annan form än myndighetsform används bör regering och riksdag i varje enskilt fall ta ställning till det tilltänkta organets lämplighet för uppgiften och uttryckligen ange i vilken mån det offentlighetsrättsliga regelsystemet förutsätts bli tillämpligt. Slutligen bör förvaltningsmyndigheternas möjligheter att ingå avtal och delta i förenings- och bolagsbildningar klarläggas.

Inom ramen för kommissionens arbete har offentliggjorts en rapport som innehåller två studier utarbetade inom Statskontoret.²⁵ Den första av dessa studier innehåller en bilaga benämnd Statliga bolag – en motivstudie. Här har sex av de statliga bolagen studerats med avseende på de motiv som framfördes för att verksamheterna i fråga kom att organiseras som bolag och inte myndigheter. Motiven skilde sig mellan de olika bolagen. När en verksamhet ansågs vara en konkurrensutsatt affärsproduktion och saknade myndighetsutövande inslag anfördes detta som ett argument för bolagsformen. Denna argumentering var således i linje med vad regeringen och kommissionen framhållit.

Härutöver framfördes i enskilda fall ytterligare ett antal argument som ansågs tala för bolagsformen. Den medger delat ägande och därmed bättre form för tillvaratagande av skilda intressen kring verksamheten. Ansvarsfördelningen mellan bolagsledning och ägare ansågs bli klarare samtidigt som handlingsfriheten för bolagsledningen ökar. Vidare framfördes att bolagsformen är vanligast inom det aktuella verksamhetsområdet, att den är internationellt känd och accepterad, samt i något fall att bolaget har ett institutionellt värde och är välkänt för allmänheten.

²² Prop. 1992/93:100, bil 13, bet. 1992/93:NU27, rskr. 1992/93:294.

²³ SOU 1997:57.

²⁴ SOU 1997:38.

²⁵ SOU 1997:9.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Enligt Statskontorets uppfattning var merparten av dessa motiv giltiga för att verksamheter skall bedrivas i bolagsform. Dock framhölls att varje enskilt motiv i sig inte utgör en tillräcklig grund för att motivera en bolagisering.

I studien framhölls också att det kunde finnas motiv för bolagsformen som inte har uttalats av statsmakterna men likväl haft betydelse för bolagsformen. Bland sådana motiv nämndes att det ekonomiska risktagandet begränsas, att tvister löses lättare om bolaget är en självständig juridisk person, att möjligheten att ta emot frivilliga bidrag underlättas (t.ex. till kulturella institutioner), att möjligheten att framstå som en självständig aktör ökar, samt att organisationskulturen förbättras genom ”mindre stelbent byråkrati”. Statskontoret noterade också att en ökad politisk ”bekvämlighet” kunde vara ett sådant outtalat motiv till att bolagsformen valts, nämligen att kunna styra informellt utan att utåt behöva ta politiskt ansvar.

Statskontoret framhöll att flera av dessa tänkbara motiv har en viss giltighet, men att det samtidigt inte är empiriskt belagt att dessa motiv har spelat någon roll. Slutsatserna i studien är vidare att vissa motiv över huvud taget inte är hållbara, att vissa andra har förlorat en del av giltigheten på grund av myndighetsformens utveckling och att åter vissa motiv är giltiga men inte i sig tillräckliga för att motivera bolagsformen. Det framhölls vidare att de motiv som framförts generellt sett varit allmänt hållna och att en precisering av motiven sällan genomförts. Samtidigt framhölls att även myndighetsformen kräver motiv och att de slutsatser som gjordes i studien i sig inte innebar skäl att återgå till myndighetsformen.

Riksrevisionsverket har behandlat frågan om bolag kontra myndighet i flera rapporter under senare år.²⁶ Riksrevisionsverkets synpunkter stämmer i stort sett överens med vad som anfördes i ovannämnda budgetpropositioner. Riksrevisionsverket framhåller att ju mer reglerad en verksamhet är och ju större inslaget av myndighetsutövning och anslagsfinansiering är, desto naturligare är det att driva verksamheten i myndighetsform. Om däremot verksamheten med fördel kan bedrivas i en konkurrensutsatt miljö och med full avgiftsfinsansiering anses det mer logiskt att verksamheten bedrivs i bolagsform. Riksrevisionsverket pekar särskilt på att det regelverk som finns för styrning av ett aktiebolag är särskilt anpassat till affärsverksamhet.

Om verksamheten är avgiftsfinsansierad är det också enligt Riksrevisionsverket av betydelse huruvida det finns ett tydligt samband mellan avgift och prestation. Är sambandet mindre tydligt är det också mindre självklart att verksamheten skall bedrivas i bolagsform.

I ett försök till sammanfattning av denna diskussion kan sägas att det inte finns några enkla tumregler som kan förklara vilken verksamhetsform som passar bäst i det enskilda fallet. Det synes dock finnas en samstämmighet om att myndighetsformen lämpar sig bäst för verksamheter som innehåller myn-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

²⁶ Myndighetsbolag utanför affärsverkssektorn – en studie med tonvikt på styr- och kontrollfrågor (1988), Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter (1992), Konsten att bolagisera en myndighet – lärdomar från tre bolagiseringar (RRV 1993:25), Bolagisering, privatisering eller fortsatt myndighetsdrift? (RRV 1994:7).

dighetsutövning, särskilt om verksamheten också helt eller delvis är anslagsfinansierad. Bolagsformen anses däremot passa bäst när verksamheten är konkurrensutsatt och i sin helhet kan finansieras genom priser/avgifter på de tjänster som tillhandahålls. Det finns samtidigt ett stort antal verksamheter som ligger i ett gränsskikt, där det inte enkelt går att avgöra vilken verksamhetsform som är mest lämplig.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

4 Arbetet med ägarrollen inom Regeringskansliet

I detta avsnitt redogörs för det arbete som bedrivits under senare tid i syfte att få till stånd en aktivare statlig ägarroll. Inledningsvis redogörs för vissa uttalanden som regeringen framfört under senare år om hur ägarrollen principiellt bör bedrivas. I avsnittet redovisas också de ägarpolicydokument som offentliggjorts av några av departementen och det arbete i övrigt som bedrivits inom Regeringskansliet främst i form av interdepartementala arbetsgrupper. Detta har bl.a. mynnat ut i en ägarhandbok som används inom Regeringskansliet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

4.1 Regeringens principuttalanden om ägarrollen

Regeringen har under 1990-talet vid några tillfällen deklarerat vissa principer för vilken roll staten skall ha som ägare av bolag. Chefen för Finansdepartementet i den nyttillträdde borgerliga regeringen framförde i oktober 1991 i propositionen om inriktningen av den ekonomiska politiken att staten borde effektivisera sitt ägande genom att klart separera ägarrollen från statens ansvar för regelverk och konkurrens inom en sektor.²⁷ Detta borde ske genom att samla resurser och kompetens i syfte att uppnå ett aktivt ägande. Bland annat anfördes följande:

”Strategier för ägandet av olika verksamheter bör läggas fast. Strategier och mål för de enskilda företagen bör däremot fastställas, inom ägarens ramar, av respektive bolagsstyrelse. En aktiv och självständig ägarroll innebär att analys och uppföljning av de olika verksamheterna bör ske kontinuerligt. För detta bör extern kompetens och erfarenhet utnyttjas i större utsträckning. Regeringen kommer alltid att kunna ställas till svars för verksamheten. Det är angeläget att regeringskansliet tar ett aktivt ägaransvar för statligt ägda verksamheter så länge som staten har ett väsentligt ägarintresse. Staten skall som ägare ställa höga krav på ansvar i den operativa verksamheten.”

Den nyttillträdde socialdemokratiska regeringen anförde vissa principiella synpunkter på hur staten bör agera som ägare i bl.a. 1995 års budgetproposition.²⁸ Även en proposition om bemyndigande för regeringen att förvalta statens företagsägande innehöll vissa principiella resonemang.²⁹ Regeringen framhöll att staten i flertalet fall utövat ägarrollen relativt passivt särskilt när det gäller företagens yttre omstrukturering. Statens ägande jämfördes därvidlag ofta med institutionellt ägarskap, såsom det har utövats av t.ex. försäkringsbolag och aktiefonder. En skillnad var dock enligt regeringen att de senare i allmänhet endast är minoritetsdelägare i större företag med sammansatta ägarstrukturer, medan staten ofta är den ende eller dominerande ägaren.

Här hänvisades till den debatt som förts rörande företagsägande och styrning (Corporate Governance), där ett ökat passivt ägande av institutionell karaktär ofta framställs som negativt för såväl företag som samhällsekonomi, medan

²⁷ Prop. 1991/92:38, bet. 1991/92:FiU10, rskr. 1991/92:108.

²⁸ Prop. 1994/95:100 bil. 13, bet. 1994/95:NU19, rskr. 1994/95:314.

²⁹ Prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

aktivt och engagerat ägande i motsvarande avseenden bedöms som positivt. För att den statligt ägda företagssektorn skall utvecklas och bibehålla sin ställning inför framtiden krävdes, enligt regeringen, ett större engagemang bl.a. för att skapa en bättre balans gentemot styrelser och företagsledning. Därutöver konstaterade regeringen att det är ägarens ansvar och uppgift att medverka till företagets utveckling som bl.a. kan ske genom tillförsel av kompetens och kapital men att det även är ägarens ansvar att vid behov medverka till verksamhetsanpassning, omstrukturering och i vissa fall ägarförändring.

Regeringen framhöll därför vikten av att staten agerar mer aktivt som ägare. Staten skall som ägare ge företagen förutsättningar att utvecklas och konkurrera på lika villkor med privat och kooperativt ägda företag. Krav skall ställas på effektivitet och lönsamhet samt marknadsmässig avkastning på bundet kapital. Målsättningen bör vara att de enskilda företagen är försedda med eget kapital som motsvarar marknadsmässiga krav för likartad verksamhet.

Regeringen betonade också att i de fall då särskilda skäl ligger till grund för statens ägande borde hänsyn till dessa normalt inte innebära avkall på effektivitets- och avkastningskrav. Om så ändå skulle vara motiverat i enskilda fall, borde kostnaderna eller andra uppostringar förenade med detta redovisas öppet.

Vidare framfördes att den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag med utgångspunkt i uppsatta verksamhetsmål aktivt skall följa företagets utveckling och vidta erforderliga åtgärder för att företaget skall uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning. Regeringen avsåg härutöver att lämna redogörelse till riksdagen om de åtgärder som vidtas avseende företagsägandet minst två gånger per år.

Regeringen hänvisade vidare till att det inom Regeringskansliet sedan hösten 1994 pågått ett arbete som syftar till att åstadkomma en mer samordnad och professionell ägarförvaltning. Detta arbete redovisas i avsnitt 4.3.

4.2 Ägarpolicydokument

Två av departementen har under senare år presenterat en ägarpolicy som redovisats i bl.a. regeringens budgetförslag. En ägarpolicy för Kommunikationsdepartementet om hur affärsdrivande verksamhet inom sektorn skall utövas redovisades i 1995 års budgetproposition³⁰. Principerna gäller i första hand de helägda statliga bolagen men bör enligt departementet även kunna användas i anpassad form för affärsverksamheten. Här framgår att staten skall agera professionellt och aktivt som ägare, vilket bl.a. innebär att krav ställs på effektivitet och lönsamhet samt marknadsmässig avkastning på bundet kapital.

Enligt ägarpolicyn skall departementet uttrycka långsiktiga mål och krav på bolagen och vad ägarens roll innebär. Grundläggande är att fastställa en klar

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

³⁰ Prop.1994/95:100 bil. 7.

och tydlig rollfördelning mellan ägare, styrelse och ledning. Valet av styrelseledamöter är ägarens starkaste instrument för att kunna styra ett bolags utveckling. Styrelsen bör väljas så att den genom sakkunskap, erfarenhet och omdöme befrämjar verksamheten och dess utveckling. Vidare framförs att en kontinuerlig dialog och uppföljning krävs från ägarens sida.

Samhällsansvar för bolagen skall läggas fast av statsmakterna och därefter stadfästas i bolagsordningen eller i avtal mellan bolaget och ägaren. Departementet hänvisar sedan till att det är bolagsstyrelsens sak att formulera strategier för att nå dessa mål och metoder för att följa upp hur man når målen på kort och lång sikt. Det primära ekonomiska målet för verksamheten är att ge en räntabilitet på eget kapital och utdelning till ägaren.

Vidare framförs att det är viktigt att företagets effektivitet och finansiella styrka utvecklas gynnsamt. Hänsyn till särskilda motiv för ägandet bör normalt inte innebära ett avkall från dessa krav. Om så kan anses vara motiverat bör kostnaderna redovisas öppet. Ekonomiska nyckeltal för att följa upp detta är bl.a. räntabilitet på sysselsatt kapital och soliditet. Beroende av verksamheternas specifika utveckling fokuseras på vissa mål såsom exempelvis avkastning och konsolidering. Som riktmärke för bestämning av krav och målsättningar har jämförelser gjorts med motsvarande nyckeltal för jämförbara svenska och utländska företag. En teoretisk modell för avkastningskrav har även använts, som utgår från kapitalmarknadens krav. Vid fastställande av utdelningspolicy har en utgångspunkt varit att utdelning skall motsvara den utdelning på justerat eget kapital som ett genomsnitt av större svenska börsföretag uppvisar. Det är samtidigt av vikt att företagets finansiella styrka utvecklas gynnsamt vilket kräver en långsiktig tillväxt av det egna kapitalet.

Ett annat exempel är Finansdepartementets ägarpolicy som också redovisades i 1995 års budgetproposition³¹. Av propositionen framgår att staten som ägare skall ställa konkreta och uppföljningsbara finansiella mål samt inte ålägga bolagen att bedriva olönsam verksamhet, såvida inte särskilt beslut fattas av riksdagen. Vidare framgår att det är angeläget att styrelse och ledning har kännedom om ägarens intentioner med verksamheten. Detta kräver en kontinuerlig dialog samt uppföljning av verksamheten från ägarens sida.

I likhet med Kommunikationsdepartementets ägarpolicy framförs att valet av styrelse tillsammans med bolagsordningen är ägarens viktigaste instrument för att påverka företagets framtida utveckling. Målsättningen är därför att styrelsens kompetens skall vara bred och befrämja verksamheten så mycket som möjligt samt att bolagsordningen är ändamålsenligt utformad.

I december 1996 gick Finansdepartementet ut med en promemoria till samtliga bolag som sorterar under departementet. Här riktades kritik mot departementets eget sätt att tidigare bedriva ägarrollen. Bland annat framhölls att graden av aktivitet i ägarutövandet varierat över tiden och att vissa företag verkat under närmast ägarlösa förhållanden i brist på intresse, tid och resurser.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

³¹ Prop. 1994/95:100, bil. 8.

I promemorian ställdes krav om en mer systematisk skriftlig och muntlig rapportering från bolagen, där minimikravet är en kvartalsvis rapportering. Förutom den skriftliga rapporteringen önskade departementet också ha en muntlig dialog med företrädare för bolagen, främst VD och styrelseordförande. Enligt Finansdepartementet är ambitionen att departementets politiska ledning skall delta vid minst ett tillfälle per år.

Riksdagens revisorer har vid sin granskning inte funnit några motsvarande officiellt redovisade ägarpolicydokument för övriga departement med statliga bolag.

4.3 Interdepartementala arbetsgrupper

En interdepartemental arbetsgrupp, den s.k. ELMA-gruppen, lämnade våren 1995 förslag i syfte att utveckla och stärka genomförandet av resultatstyrning av statligt finansierad verksamhet.³² Arbetsgruppen slog fast att de instrument som står till förfogande för staten i resultatstyrningen, dvs. budgetprocessen, förordningar, föreskrifter m.m., i princip inte är användbara för andra organisationsformer än myndigheter. Staten måste därför som ägare av de statliga tillgångarna utnyttja andra styrningsmöjligheter som står till buds och utöva en aktiv roll för att tillvarata statens ekonomiska och verksamhetsmässiga intressen.

I de fall aktiebolagsformen är ett alternativ till myndighetsformen utövas resultatstyrningen med styrning och krav på resultatet via bolagsordningar, avtal, beslut vid bolagsstämmor och av konkurrensen på marknaden. Regeringen har även möjlighet att styra dessa verksamheter genom representationen i styrelser.

Arbetsgruppen konstaterade att ansvaret för förvaltningen av de statliga bolagen är uppdelat på myndigheter, fackdepartement och Finansdepartementet. För att åstadkomma en klarare ansvarsfördelning borde regeringen överväga att inrätta en funktion i Regeringskansliet för samordning av frågor rörande statens ägande. Denna funktion skulle bl.a. kunna utgå ifrån det samarbete som redan förekommer mellan Finans-, Närings- och handels- och Kommunikationsdepartementet. En sådan funktion borde enligt arbetsgruppen hantera frågor rörande bl.a. bildande av bolag, utveckling och vidmakthållande av en ägarpolicy, uppföljning av styrningen av bolagen samt omstrukturering, avveckling och förvärv. Därutöver borde funktionen hantera frågor om att bygga upp en affärsmässigt stark verksamhet, konkurrensförhållanden och hur eventuella samhällskrav skall tillgodoses.

Vidare framförde ELMA-gruppen att som ett led i en utvecklad styrning av bolagen borde ägarföreträdarna se till att det finns etablerade och regelbundna former för kontakter med respektive bolags revisorer. I detta sammanhang hänvisade man till att regeringen uttalat och riksdagen ställt sig bakom att Riksrevisionsverket, med några få undantag, som princip skall ges

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

³² Ds 1995:6.

möjlighet att utse medrevisorer i bolag där staten har ett avgörande inflytande. Arbetsgruppen underströk att det är angeläget att denna rätt preciseras.

För att rationalisera statens bolagsförvaltning kunde möjligheten att bilda ett eller flera holdingbolag övervägas. Härigenom skulle förvärv och försäljning av företag samt kapitalförvaltningen i övrigt kunna underlättas i syfte att åstadkomma en god avkastning på statens kapital. Vidare skulle hanteringen av utnämningsfrågor underlättas. Bolag under myndigheter borde inordnas i holdingbolag.

Inom Regeringskansliet tillsattes år 1994 en interdepartemental arbetsgrupp, den s.k. Axelgruppen, med representanter från fem departement. Arbetsgruppen har arbetat med olika frågor rörande den statliga ägarstyrningen i syfte att hitta en gemensam policy för dessa frågor. I arbetsgruppen ingår representanter för Social-, Kommunikations-, Finans-, Arbetsmarknads- och Näringsdepartementen. Arbetsgruppen har en politisk förankring genom att statssekreterarna i berörda departement informeras regelbundet.

Arbetsgruppen har tidigare tagit fram en bolagiseringshandbok som skall användas som hjälpmedel i samband med statliga bolagsbildningar. Våren 1997 utarbetades en ägarhandbok för den statliga bolagsförvaltningen. Syftet var att uppnå en gemensam policy i Regeringskansliet för utövandet av det statliga ägandet genom att skapa enhetliga normer och riktlinjer för denna förvaltning. Handboken skall inte ses som en vid en given tidpunkt färdig skrift utan skall kontinuerligt ses över. Områden och problem som behandlas i ägarhandboken är bl.a. styrelsens roll, sammansättning och arbetsformer. Även rollfördelningen mellan staten och de statliga intressena (särskilda mål) gentemot bolaget och dess ekonomiska mål (avkastningskrav etc.) behandlas, liksom vissa etik- och moralfrågor som rör de statliga bolagen visavi det privata näringslivet m.m. Avsikten är att ägarhandboken skall vara till hjälp för de tjänstemän i Regeringskansliet som handlägger bolagsfrågor.

Inom ramen för Axelgruppens arbete har också ett utbildningsprogram bedrivits för tjänstemän som arbetar med bolagsfrågor. Bland ämnena inom ramen för denna utbildning finns företagsekonomi, juridik med inriktning mot aktiebolagslagen samt etikfrågor. Externa föredragshållare från både privata näringslivet och statliga bolag har också inbjudits.

I den tidigare nämnda propositionen om aktiv förvaltning av statens företagsägarande³³ redovisades kortfattat arbetsgruppens hittillsvarande arbete inom Regeringskansliet. Det framgick att regeringen avsåg att återkomma med ytterligare förslag till riksdagen under hösten 1996 eller våren 1997.

4.4 Resurserna för bolagsfrågor inom departementen

Vid de intervjuer som revisorerna genomfört med företrädesvis tjänstemän inom Regeringskansliet har framkommit att framtagandet av ägarhandboken har inneburit en hjälp för de handläggare som har bolagsfrågor som en av

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

³³ Prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

sina arbetsuppgifter. Det är då inte bara själva innehållet boken i sig utan också det förhållandet att framtagandet av boken lett till ett ökat samarbete inom Regeringskansliet. Enligt samstämmiga uppgifter är det vanligt att de personer som arbetar ”på heltid” med bolagsfrågor inom Närings- och handelsdepartementet samt Finansdepartementet kontaktas av tjänstemän från andra departement för att få råd i olika frågor. Framför allt har detta inneburit en hjälp åt de departement som i förhållandevis liten grad arbetar med bolagsfrågor.

Enligt ägarhandboken skall ägaren formulera konkreta mål både vad gäller ekonomiska resultat och sektorspolitiska uppdrag. I praktiken tycks den tid som läggs ned på dessa viktiga frågor vara begränsad. Handläggarna upplever att de ofta har för liten tid att arbeta med sådana frågor som är förhållandevis svåra och tidskrävande. Hit hör bl.a. frågorna om målformuleringar och uppföljningen av dessa mål. Särskilt stora synes dessa problem vara i de departement som utövar ägandet av relativt få bolag.

Vissa andra förklaringar till att frågor om mål behandlas i relativt liten grad har nämnts vid intervjuerna. En sådan är att bolagsfrågor ofta uppfattas som relativt främmande frågor i flera av departementen och att man hellre ägnar sig åt de frågor som man behärskar och som kan uppfattas som de centrala inom departementet. En annan förklaring är att det finns en uppfattning hos åtminstone vissa tjänstemän att bolag, till skillnad från myndigheter, bör ”sköta sig själva” utan alltför stor inblandning från departementets sida. Bolagsfrågor kräver vidare relativt stor kunskap om t.ex. innehållet i aktiebolagslagen, vilket departementstjänstemän ibland inte besitter.

Brister av detta slag framkom också i Riksdagens revisorers granskning av Amugruppen AB³⁴. Här noterade revisorerna att Arbetsmarknadsdepartementet, som har ägaransvaret för Amugruppen men få bolag i övrigt, inte hade byggt upp tillräcklig kompetens och erfarenhet kring bolagsfrågor. Både företrädare för departementet och Amugruppens ledning och styrelse framhöll att det fanns brister inom departementet när det gäller kunskap om bolagsfrågor.

Problem med målformuleringar och måluppföljning liknar de frågeställningar som regeringen har att arbeta med i styrningen av myndigheter. En skillnad som härvidlag framhållits av flera tjänstemän är att styrningen av myndigheter sker fortlöpande under året efter en bestämd arbetsgång, i form av budgetunderlag, budgetproposition, riksdagsbeslut och regleringsbrev. Sådana upparbetade processer, och därmed systematik i arbetet, saknas när det gäller bolagsfrågor. Särskilt handläggare som bara jobbar en mindre del av sin tid med bolagsfrågor inlemmas inte på ett naturligt sätt i ett arbete med styrning av bolagen.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

³⁴ 1996/97:RR8.

5 Vilka krav ställer staten på sina företag?

I detta kapitel redovisas de krav staten som ägare ställer på de statliga företagen. Uppgifterna har främst framkommit via revisorernas enkät, men också via de intervjuer som genomförts med olika företrädare för företag och ägare.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

5.1 Krav angående verksamhetens inriktning

De statliga bolagens huvudsakliga verksamhetsinriktning anges i bolagsordningens ändamålsparagraf. Vid en genomgång av bolagsordningarna för de statliga bolagen kan noteras att ändamålsparagraferna generellt sett är allmänt hållna. Detta är också typiskt för privatägda företag.

En konsekvens av de allmänt hållna ändamålsparagraferna är att det ofta råder oklarheter om hur mycket statliga företag kan expandera in på angränsande verksamhetsområden. Under senare år har det vid olika tillfällen inträffat att bolagen av ägaren begärt förtydligande av ändamålsparagraferna. Ett exempel är Svenska Skogsplantor, som uppger att man under senare tid föreslagit ägaren preciseringar i syfte att undanröja de oklarheter som formuleringen ”och därmed förenlig verksamhet” ger upphov till.

I revisorernas enkät har frågan ställts till samtliga företag om bolagsordningens ändamålsparagraf har hindrat företaget från att expandera verksamheten till närliggande och för företaget lönsamma områden. Företagen har fått fyra olika svarsalternativ att välja mellan, vilket framgår av tablå 1. Här kan noteras att de flesta bolagen inte anser att ändamålsparagrafen utgjort något hinder av detta slag. Det kan tolkas som att ändamålsparagraferna är så allmänt hållna att bolaget i praktiken inte upplever dessa som en restriktion. Det kan också bero på att bolagets ledning inte uppfattar det som sin uppgift att närmare undersöka möjligheten till att expandera till närliggande verksamhetsområden som skulle kunna vara lönsamma.

Tablå 1

Fråga: Hindrar ändamålsparagrafen företaget från att expandera verksamheten till närliggande och för företaget lönsamma områden?	Antal
Ja, och företaget har aktivt försökt få en ändring till stånd	8
Ja, men företaget har inte försökt få en ändring till stånd	5
Nej	38
Vet ej	3
Summa ³⁵	54

Ett antal bolag har uppgivit att ändamålsparagrafen har utgjort ett hinder av detta slag. Bland dessa bolag återfinns relativt stora företag som Posten, Samhall, och Svenska Spel.

Posten har angivit att bolagsordningen har hindrat företaget från att expandera på det finansiella området i postkontorsnätet och till viss del även inom

³⁵ Fem av bolagen har inte besvarat denna fråga.

det internationella området. Posten anger också att Postgirots verksamhet har hindrats från att expandera sin utlåningsverksamhet.

Svenska Spel har till staten framfört önskemål om att få utvidga verksamheten till automatspel och internationella kasinon. AB Svensk Exportkredit har angivit att vissa ägare har försökt få till stånd ändringar av bolagsordningen för att kunna bevilja längre krediter i Sverige, men att detta mött motstånd från andra ägare.

SOS Alarm AB återfinns bland de företag som svarat att ändamålsparagrafen hindrat företaget men att man inte försökt få till stånd en ändring. Företaget anger att man i dialog med ägaren fått klarhet om vilka restriktioner som föreligger när det gäller verksamhet i utlandet. I revisorernas intervjuer har framkommit att det finns fler statliga företag som upplevt en osäkerhet när det gäller frågan om huruvida bolaget har rätt att exempelvis expandera verksamheten utanför Sveriges gränser.

5.2 Kvalitetskrav

Riksdagens revisorer har undersökt om staten som ägare preciserar formuleringarna om verksamhetens inriktning med särskilda kvalitetskrav. Generellt kan sägas att staten som ägare ställer få kvalitetskrav. Gentemot bolag som är helt konkurrensutsatta och saknar samhällsåtaganden förekommer i princip inga sådana krav, då det anses att kunderna på marknaden är bäst skickade att ställa kvalitetskrav.

Gentemot företag med monopol eller marknadsdominerande ställning ställs i vissa fall kvalitetskrav. Posten och Telia har traditionellt haft ett antal sådana krav, främst när det gäller servicenivåer och framkomlighet. Dessa gäller fortfarande i varierande grad. De är dock på väg att tonas ner i takt med att dessa bolag blir alltmer konkurrensutsatta.

Apoteksbolaget och Systembolaget har, vilket också framgår av avsnitten 7.1 och 7.2, ett antal kvalitetskrav från ägarens sida, krav som dock är relativt svåra att följa upp. Ett annat bolag med ett legalt monopol, Svensk Bilprovning, har däremot i princip inga kvalitetskrav uttryckta av ägaren.

Vid intervjuer har företagsledare framhållit att det ofta saknas kvalitetsmål från ägaren, mål som är formulerade på en "lagom" detaljeringsnivå, dvs. att man konkretiserar de övergripande målen utan att de för den skull formuleras på en sådan detaljnivå att de mer liknar företagsinterna mål. Särskilt har framhållits vikten av att sådana mål formuleras för företag som har monopol på sin verksamhet eller till viss del är anslagsberoende. Vissa har påpekat att målen ofta är mycket allmänt hållna. Andra har framhållit att målen kan vara allmänt hållna kombinerade med mål på en påtaglig detaljnivå för vissa frågor. Vidare har nämnts att bolagens styrelser konkretiserar de allmänt hållna målen. Detta sker då ofta utan en dialog med ägaren.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

5.3 De ekonomiska kraven på bolagen

Som framgår av den inledande presentationen i kapitel 2 arbetar de statliga företagen under vitt skilda ekonomiska förutsättningar. Det finns både statliga företag som är lönsamma och sådana vars fortsatta existens förutsätter årliga tillskott av statliga medel.

I Regeringskansliets ägarhandbok framhålls att de ekonomiska kraven som staten/departementet bör ställa på företagen bör möjliggöra en stabil och långsiktig utveckling för företagen och att ägarens krav på kapitalavkastning och förmögenhetstillväxt tillgodoses. De ekonomiska kraven skall också vara marknadsmässiga, dvs. likna de krav som ställs i privata företag. Departementens krav skall begränsas till ett fåtal nyckeltal som ägaren och företagets styrelse/verkställande ledning är överens om.

I ägarhandboken betonas vidare att staten skall vara tydlig vad avser målen för företaget i fråga. Det anges att det finns många exempel på att staten genom otydlighet medverkat till att bolaget inte gett utdelning och i stället byggt upp en jämförelsevis hög soliditet. Även Riksdagens revisorer har i sin granskning noterat att det finns ett antal exempel på statliga bolag med en påtagligt hög soliditetsnivå, där ägaren haft relativt låga utdelningskrav under senare år.

Riksrevisionsverket har i olika sammanhang påpekat värdet av att ägaren är aktiv genom att bl.a. ställa krav på räntabilitet på insatt kapital. Däremot kan det enligt verket vara mer tveksamt att bestämma soliditetsmål, eftersom sådana mål påverkas av hur stor utdelningen till ägaren blir. Det är enligt verket en fördel om kraven eller målen formuleras skriftligt, då de därmed blir lättare att följa upp.

I revisorernas enkät har frågan ställts om vilken typ av ekonomiska krav som företagen anser att ägaren fastställt för respektive företag. Företagen gavs möjlighet att välja mellan sex olika svarsalternativ och även att ge kommentarer till frågan. Fördelningen av svaren framgår av tablå 2.

Här kan sålunda konstateras att bland de bolag som har vinstkrav från ägaren är det en minoritet som uppfattar att deras uppgift är att maximera vinsten. Merparten av dessa bolag uppfattar att det räcker med att uppnå en viss vinst. Bland de företag som anser att deras uppgift är att maximera vinsten återfinns t.ex. V&S Vin & Sprit AB, Nordbanken, Vasakronan AB och Amugruppen AB.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Tablå 2

Fråga: Vilken typ av ekonomiska krav ställer ägaren på företaget?	Antal
Krav på vinstmaximering	9
Krav på viss vinst	23
Krav på att verksamheten skall gå ihop utan subventioner	11
Krav på att verksamheten skall gå ihop med hjälp av ett i förväg fastställt ägartillskott	11
Annan typ av resultatmässiga krav	7
Inget särskilt krav är formulerat	7
Summa ³⁶	68

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Posten har tidigare haft ett mål att uppnå en viss vinst, uttryckt som vinst i förhållande till omsättning. Det har då varit klarlagt från ägaren att detta företag samtidigt inte haft som mål att vara vinstmaximerande. Numera anser Posten att man har ägarkravet att vinstmaximera verksamheten.

Företag med en relativt jämförbar marknadssituation har i detta avseende gett olika svar. Telia är t.ex. ett företag med en marknadssituation som liknar Postens. Båda är bolag med samhällsåtaganden samtidigt som de under senare tid blivit alltmer konkurrensutsatta. Telia uppger dock att företagets uppgift är att uppnå en viss vinst, medan Posten sålunda uppger att man har till uppgift att vinstmaximera verksamheten. Ett annat exempel är AssiDomän AB, som anser att företagets uppgift är att maximera vinsten, medan LKAB anser att uppdraget är att generera en viss vinst.

Som framgår ovan anser elva av de statliga företagen att deras uppgift är att få verksamheten att gå ihop utan krav på vinst men också utan att staten skall behöva tillföra verksamheten ytterligare medel. Hit hör bl.a. Svensk Bilprovning, Värdepapperscentralen, SAS Sverige och Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut. Situationen för dessa företag liknar därmed den som gäller för kommunala företag, som har krav på sig att bedriva verksamheten enligt en självkostnadsprincip. Två av företagen, Svensk Bilprovning och Värdepapperscentralen, har ett formellt monopol. Härvidlag stämmer uppdraget med vad den ekonomiska teorin rekommenderar för denna typ av företag, nämligen att man skall reglera monopolföretags prissättning i syfte att undvika monopolvinster.

Alla företag med en formell monopolställning har dock inte detta uppdrag. Apoteksbolaget har tidigare haft inskrivet i bolagsordningen att företaget inte skulle bedrivas i vinstsyfte. Numera är detta borttaget och företaget anser att dess uppgift är att generera en viss vinst. För Systembolaget gäller att priserna skall sättas så att kostnader samt skälig avkastning skall täckas. Eventuellt överskott skall inlevereras till staten. Som framgår av beskrivningarna av företaget i kapitel 7 har Systembolaget genererat vinster som inneburit relativt god avkastning på insatt kapital.

³⁶ Fler än ett svarsalternativ har kunnat anges om skilda delar av verksamheten har olika mål.

Till skillnad från vad som gäller för de kommunala bolagen används sällan begreppet självkostnad när staten som ägare formulerar de ekonomiska kraven, trots att elva av bolagen anser att bolagets uppgift är att få verksamheten att gå ihop ekonomiskt utan någon form av subventioner. Ibland skall enligt ägaren skäligen avkastning på eget kapital inräknas i detta ekonomiska krav, ibland inte. När det gäller Svensk Bilprovning har staten framfört synpunkten att utdelning på insatt kapital i princip inte bör ske i ett företag som har en lagstadgad monopolställning, medan ägaren anser att så bör ske när det t.ex. gäller Apoteksbolaget och Systembolaget.

Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut, som är ett av de bolag som anser att man skall gå ihop utan ägartillskott, får samtidigt en ersättning av staten för att företaget utför en viss tjänst. Bolaget anser att man kan se staten som beställare av tjänsten i fråga och att det sålunda inte är fråga om en subvention i ordets vanliga mening, dvs. en subvention till hela verksamheten. Staten är därmed i denna roll kund och inte ägare.

Ytterligare elva av de statliga företagen uppger att man har ett krav på sig att verksamheten skall gå ihop med hjälp av ett fastställt ägartillskott varje år. Dessa företag bedöms sålunda inte klara sig på egen hand på marknaden.

De elva företag som uppgett att man behöver ett årligt tillskott för att gå ihop ekonomiskt erhåller tillskottet i fråga för hela verksamheten, inte som ett uppdrag att utföra en viss specificerad tjänst. Hit hör ALMI Företagspartner AB, som har ett krav att bedriva låneverksamhet visavi småföretag med högre riskprofil och mindre grad av säkerhet än vad banker och andra finansieringsinstitut tillämpar. Hit hör även Göta kanalbolag, Securum samt de båda kulturinstitutionerna Kungliga Dramatiska teatern och Kungliga Operan. Till denna kategori hör även Svenska Miljöstylningsrådet och Sveriges Rese- och turistråd.

Sju företag har uppgett att de har annan typ av resultatmässiga krav. I ett fall, Svenska Lagerhus, uppges att styrelsen, och inte ägaren, har formulerat det resultatmässiga kravet. Ett annat företag har uppgivit att det ekonomiska kravet endast är formulerat som ett soliditetsmål.

Sju företag anger även att det saknas ekonomiska krav. Merparten av dessa företag är små, t.ex. AB Bostadsgaranti. Till denna kategori hör också SBL Vaccin, ett företag som staten dock sålt ut efter det att enkäten genomförts.

Det kan också noteras att de tio högskoleanknutna holdingbolag som staten nyligen bildat ger varierande svar på denna fråga. Två svarar att man har kravet på sig att generera viss vinst. Fyra uppger att kravet är att resultatet inte skall visa minus. Ytterligare tre svarar att man skall gå ihop med hjälp av ett tillskott från staten. Ett av dessa holdingbolag anger att man saknar ekonomiska mål.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Tablå 3

Fråga: Var är de ekonomiska kraven angivna?	Antal
---	-------

Bolagsordning	7	Fel! Autotextposten är inte definierad. Bilaga 1
Ägardirektiv	17	
Avtal med staten och företaget	4	
Propositioner/riksdagsbeslut	16	
Lagar	1	
Förordningar	0	
Annat dokument	23	
Summa ³⁷	68	

Företagen har också fått svara på frågan var de ekonomiska kraven är angivna (se tablå 3). Sju olika svarsalternativ fanns i enkäten.

Av dem som svarar bolagsordningen är det fyra som enbart anger detta dokument, nämligen Stattum, Kurortsverksamhet, Svenska Miljöstyrningsrådet och V&S Vin & Sprit. Vid en närmare genomgång har dock Riksdagens revisorer inte funnit några ekonomiska krav preciserade i bolagsordningen för dessa fyra bolag. Däremot framgår i Kurortsverksamhets och Svenska Miljöstyrningsrådets bolagsordningar att verksamheten skall bedrivas utan vinstsyfte.

Ägardirektiv har uppgetts av 17 företag. I intervjuerna har det framkommit att det i de allra flesta fall är fråga om muntligt framförda ägardirektiv, dvs. inte direktiv framförda och godkända vid bolagsstämma.

De fyra företag som angett att man har de ekonomiska kraven formulerade i avtal med staten är Apoteksbolaget, Systembolaget, Samhall och Svensk Bilprovning, dvs. företag som alla har att utföra samhällsåtaganden. Tre av dessa företag bedriver också verksamheten i form av lagstadgat monopol.

Sexton företag har angivit att de ekonomiska kraven finns angivna i propositioner och riksdagsbeslut. Ofta är det fråga om propositioner som är flera år gamla. Vid intervjuerna har framkommit att vissa av bolagen själva är osäkra på om sådana mål fortfarande gäller eller inte. Osäkerheten uppkommer också av att sådana ekonomiska krav oftast inte ingår i ett riksdagsbeslut. De är enbart nämnda i förarbetena till riksdagsbesluten, t.ex. i propositioner. Bland de företag som uppgivit att de ekonomiska målen är angivna i dessa dokument återfinns Posten, ALMI Företagspartner, Dramatiska teatern, Samhall och Teracom.

Totalt 23 företag har angett att de ekonomiska kraven är angivna i andra dokument. Främst har styrelsebeslut återopats men också affärsplaner och årsredovisningar, dvs handlingar som företaget självt, och inte ägaren, har formulerat. Bland dessa bolag finns flera av de mest konkurrensutsatta bolagen, t.ex. AssiDomän och LKAB. Även Svenska Spel anger att kraven är formulerade av styrelsen.

³⁷ Bolagen har haft möjlighet att ge fler än ett svarsalternativ.

Ett antal av företagen uppger att de ekonomiska målen är spridda på flera olika dokument. Bland annat anges att vissa ekonomiska mål återfinns i propositioner medan andra redovisas i ägardirektiv och avtal.

Företagen har också fått frågan om hur man ser på möjligheterna att följa upp de ekonomiska målen (se tablå 4). Företagen har fått välja mellan fyra olika alternativ och de har haft möjlighet att lämna kommentarer till frågan.

Som framgår av tablå 12 av 55 företag som svarade på denna fråga att målen är relativt eller mycket allmänt hållna. Bland de bolag som angett att målen är mycket väl preciserade finns några som på frågorna i tablåerna 1 och 2 angett att ägaren inte ställt några ekonomiska krav. I dessa fall kan antas att de i stället utgått från mål som formulerats av bolagens styrelser.

Tablå 4

Fråga: Hur ser företaget på möjligheten att följa upp ägarens ekonomiska krav på företaget?	Antal
Mycket lätt, därför att målen är mycket väl preciserade	21
Relativt lätt, därför att målen är relativt väl preciserade	22
Relativt svårt, därför att målen är relativt allmänt hållna	8
Mycket svårt, därför att målen är mycket allmänt hållna	4
Summa ³⁸	55

De företag som uppgett att de ekonomiska målen är mycket allmänt hållna och därmed svåra att följa upp är Värdepapperscentralen, Venantius, Uppsala Universitets Utvecklingsbolag och Svenska Lagerhus. Bland de företag som anser att de ekonomiska målen är relativt allmänt hållna återfinns Samhall, Systembolaget, Sveriges Rese- och turistråd, Kungliga Dramatiska teatern och A-banan Projekt.

5.4 Utdelningskrav

Som tidigare nämnts har drygt hälften av de statliga företagen angett att de enligt ägaren skall vara vinstgenererande. Frågan är då vilken utdelningspolicy som gäller inom den statliga företagssfären och vilka krav på utdelningar som i realiteten har ställts.

I Regeringskansliets ägarhandbok framhålls långsiktighet, marknadsmässighet och tydlighet som utgångspunkt för krav på utdelning, dvs. samma utgångspunkter som för de ekonomiska kraven allmänt. Det nämns vidare att krav på utdelning kan skapa en intressekonflikt mellan styrelse och ägare, t.ex. att styrelsen önskar att vinstmedel skall stanna kvar i företaget medan ägaren gärna vill ha en så stor utdelning som möjligt.

Enligt ägarhandboken bör företagets framtida möjligheter vara avgörande för avkastningskravens utformning. Om ett företag befinner sig i ett kraftigt expansionskede bör företaget få behålla merparten eller hela vinsten under

³⁸ Fyra bolag svarade inte på denna fråga.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

en viss period. Om företaget befinner sig i ett motsatt läge bör däremot ägaren ställa betydligt högre krav på avkastning. Om ett bolag inte bedöms kunna ge en högre långsiktig avkastning än statens alternativavkastning och det inte heller finns andra skäl att ha kapital bundet till företaget, vilket t.ex. skulle kunna gälla ett monopolföretag, bör utdelning ske av hela vinsten.

En fråga som därför ställts i enkäten är hur ofta staten som ägare begärt att del av vinsten skall ges som utdelning.

I tablå 5 framgår att av de 31 företag som har krav på att generera vinster (se tablå 1) är det bara 17 som delar ut vinst varje år. Ytterligare sju har delat ut vinst ofta eller vid mer enstaka tillfällen. Tre av de företag som har krav på sig att generera vinst har aldrig gett någon utdelning under de senaste tio åren. Dessa är SOS Alarm, Swedesurvey och Swedfund International.

Tablå 5

Fråga: Hur ofta har ägaren/ägarna under senare år (t.ex. under de senaste tio åren) begärt att del av vinsten skall ges som utdelning?	Antal
Varje år	17
Ofta, men inte varje år	3
Mer enstaka tillfällen	4
Aldrig	19
Frågan går ej att besvara då företaget är nystartat	15
Summa ³⁹	58

Företagen har också fått frågan huruvida staten som ägare har preciserat i förväg fastställda utdelningskrav. Av bolagen anser 16 stycken att sådana preciserade krav finns. Ytterligare tre företag anser att det finns utdelningskrav, men att de inte närmare är preciserade. Resterande 37 företag svarar att det inte finns några av ägaren fastställda utdelningskrav på respektive företag.

5.5 Krav på samhällsåtaganden

Ett grundläggande motiv till statlig företagsamhet är, både enligt teorin och statsmakternas uttalanden, att uppnå olika typer av sektorpolitiska mål. Sådana mål innebär ofta att ett statligt företag åläggs att utföra samhällsåtaganden av sådant slag som inte skulle ha utförts på en vanlig marknad med enbart privatägda företag.

Enligt Regeringskansliets ägarhandbok är det av stor vikt att den konflikt som kan uppstå mellan affärsmässighet och krav på uppfyllandet av samhällsåtaganden hanteras på rätt sätt. Målen för företaget skall vara tydliga och ägaren bör formulera operationella mål som så är så konkreta som möjligt och i vissa fall kan uttryckas kvantitativt. Målen skall också vara möjliga att

³⁹ Ett bolag har inte besvarat denna fråga.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

följa upp. Vidare framhålls vikten av att regelbundet pröva om målen kan uppnås på ett bättre sätt än genom att äga ett företag. Jämförelser bör göras med andra metoder såsom beskattning, lagstiftning, koncession, ackreditering, avgiftsbeläggning etc.

Av de statliga företagen i Riksdagens revisorers enkät har 17 bolag uppgivit att man är ålagda av ägaren att utföra samhällsåtaganden i form av tjänster som inte är företagsekonomiskt lönsamma. Merkostnaderna för sådana åtaganden får därmed antingen finansieras genom medel från övrig verksamhet inom företaget eller genom medel tillskjutna från ägaren/staten.

Tre av dessa bolag uppger att man i sin helhet får ersättning från staten för att utföra dessa olönsamma tjänster. Fem uppger att man erhåller ersättning för vissa av dessa tjänster men inte alla. Övriga nio bolag uppger att man inte i någon del får ersättning för att utföra sådana tjänster.

Fyra av de bolag som utför sådana samhällsåtaganden anser att dessa åtaganden inte är förenliga med de ekonomiska krav som ställs på företagen i fråga. Dessa är Assi Domän, Dramatiska teatern, Värdepapperscentralen samt det nybildade Universitetsholding i Linköping.

Övriga 13 företag med samhällsåtaganden anser däremot att dessa krav är förenliga med de ekonomiska krav som ställs på bolagen. Denna uppfattning har även några av de företag som inte erhåller några tillskott från staten. I dessa fall är sålunda de ekonomiska målen satta så att företagen klarar av merkostnaderna för att utföra samhällsåtagandena i fråga. I sådana fall är det fråga om en indirekt finansiering från statens sida av samhällsåtagandena, eftersom ägaren staten hade kunnat ställa större lönsamhets- och avkastningskrav på företaget om samhällsåtagandena inte hade gällt.

I enkäten har vidare en fråga ställts om var samhällsåtaganden är formulerade för bolaget i fråga. Här visar det sig att ägaren använder sig av många olika modeller. I tablå 6 redovisas dessa. Bolagen har här haft möjlighet att ange fler än ett svarsalternativ.

Tablå 6

Fråga: I vilket eller vilka styrdokument är nämnda samhällsåtaganden formulerade?	Antal
Bolagsordning	6
Ägardirektiv	2
Avtal mellan staten och företaget	7
Propositioner/riksdagsbeslut	9
Lagar	4
Förordningar	4
Styrelsebeslut etc.	5
Summa ⁴⁰	37

För 9 av 17 bolagen gäller att samhällsåtaganden är formulerade i ett ägardirektiv eller i ett avtal. Resterande bolag anger antingen bolagsordningen, som

⁴⁰ Bolagen har haft möjlighet att ge fler än ett svarsalternativ.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

genomgående är ett allmänt hållet dokument, eller dokument som inte är riktade exklusivt till företaget i fråga, såsom lagar, förordningar och propositioner.

I enkäten har frågan ställts om dessa samhällsåtaganden är allmänt eller precist formulerade och om de är enkla eller svåra att följa upp. Nio av bolagen anger att kraven är allmänt hållna och därmed svåra att följa upp. Bland dessa finns ALMI Företagspartner, Apoteksbolaget, Dramatiska teatern, Svensk Bilprovning och Teracom.

Fem av bolagen anger att målen är relativt preciserade och därmed relativt enkla att följa upp. De återstående tre bolagen anger att kraven är mycket väl preciserade och därmed mycket enkla att följa upp. I två fall gäller det åtaganden som Assi Domän och Kasernen Fastighets AB har och som är av begränsad karaktär i förhållande till företagets totala verksamhet.

I enkäten framkommer att de flesta (12 av 17) företag som har samhällsåtaganden internt omformulerar de oftast ganska allmänt hållna kraven i syfte att målen skall bli mer konkreta och lättare att följa upp. Tre av de tolv bolagen framhåller att dessa omformulerade och mer konkreta mål redovisas till regeringen, medan övriga nio inte gör det. Bland dessa nio finns Posten, Svensk Bilprovning, Samhall, Teracom, Apoteksbolaget och ALMI Företagspartner. De återstående fem företagen uppger att man inte har omformulerat några samhällsåtaganden internt. Bland dessa sistnämnda företag finns Telia och Dramatiska teatern.

5.6 Uppföljning av mål inom Regeringskansliet

I de intervjuer som revisorerna genomfört har framkommit att flera företrädare för departementen håller med om att det ofta saknas konkreta mål formulerade av ägaren. Man menar dock att det är relativt svårt att formulera sådana mål som samtidigt inte innebär alltför stor detaljstyrning. Det framhålls att arbetstempot på departementen är så högt att det sällan ges tid att arbeta med frågor av detta slag. Det har också framhållits att uppföljningsarbetet skulle underlättas om målen var mer konkret utformade.

Ett problem som också tagits upp är frågan när mål skall följas upp. De ekonomiska målen är i de flesta fall förhållandevis lätta att följa upp och detta kan, enligt vad som framförts i intervjuerna, ske årligen. Finansdepartementet har, vilket framgår av kapitel 4, påbörjat en uppföljning varje kvartal av i första hand de ekonomiska målen. Något motsvarande arbete utförs dock inte av de övriga departementen.

Graden av måloppfyllelse för övriga mål, t.ex. kvalitetsmål eller mål rörande samhällsåtaganden, undersöks i praktiken inte särskilt ingående av departementen. Särskilt mål som rör samhällsåtaganden anses till sin natur vara svårare att följa upp. Vissa departementsföreträdare anser att sådana mål över huvud taget inte är meningsfulla att följa upp årligen, utan att man i stället bör genomföra mer grundliga utvärderingar av bolagets verksamhet med större tidsmellanrum, t.ex. vart tredje eller femte år.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Regeringskansliets ägarhandbok berör denna fråga. Här betonas betydelsen av att söka åstadkomma målformuleringar som kan ge stöd både för företagsledningens och styrelsens handlingar och för ägarens uppföljning. Det framhålls att krav på operationalitet kan uppfyllas om målen görs så konkreta som möjligt och i vissa fall uttrycks kvantitativt. Då förbättras möjligheten att målstyra företagen samt att följa upp resultaten. Det sägs också att möjligheten att prioritera mellan olika mål och metoder underlättas. Ägarhandboken ger dock ingen vägledning om hur arbetet med mål skall utföras.

Företagen har fått frågan huruvida staten ställer krav på att måluppfyllelsen vad gäller de ekonomiska kraven redovisas och var i så fall denna redovisning skall ske (tablå 7).

Tablå 7

Fråga: Ställer ägaren särskilda krav på att måluppfyllelsen redovisas? I så fall, var?	Antal
I årsredovisningen	13
I annat dokument	12
Både i årsredovisningen och annat dokument	4
Inga direkta krav på redovisning av måluppfyllelse ställs	29
Summa ⁴¹	58

Som framgår av tablå 7 kan noteras att hälften av alla statliga företag anser att ägaren ställer sådana krav. Av svaren framgår att andra dokument kan vara t.ex. kvartalsrapporter, särskilda överenskommelser med staten, policydokument och annan typ av resultatredovisning. Den övriga hälften av företagen anser att ägaren inte ställer några sådana krav på att måluppfyllelsen redovisas.

I enkäten har även ställts frågan om staten som ägare ställer krav på var graden av måluppfyllelse beträffande samhällsåtaganden redovisas. Här anger drygt hälften av företagen (29) att staten inte ställer några direkta krav på redovisning av måluppfyllelsen. Bland dessa finns Apoteksbolaget, Systembolaget, Svensk Bilprovning och Teracom. Tre av företagen anger att staten ställer krav på att måluppfyllelsen redovisas i årsredovisningen. Övriga anger att staten ställer krav på redovisning i andra dokument. För ALMI Företagspartner gäller att man redovisar måluppfyllelse i en särskild promemoria till departementet.

För Posten och Telia gäller att man har skyldighet att rapportera till Post- och telestyrelsen som i sin tur rapporterar till regeringen. Här kan nämnas att Riksdagens revisorer under år 1995 genomförde en granskning av uppföljningen av sociala och regionala mål inom post- och teleområdena. Revisorerernas slutsatser var att flera av målen var relativt otydligt formulerade och att det också fanns brister i Post- och telestyrelsens rapportering till regeringen av måluppfyllelse. Efter denna granskning har regeringen genomfört flera

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁴¹ Ett bolag har inte besvarat denna fråga.

förändringar av Post- och telestyrelsens instruktion, i syfte att tydliggöra hur uppföljningen av de sociala och regionala målen skall ske och avrapporteras.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

6 Hur styr staten sina bolag?

Staten som ägare av bolag omfattas av samma rättigheter och skyldigheter som andra ägare av bolag i enlighet med aktiebolagslagen.⁴² Någon särskild reglering i regeringsformen, motsvarande den som gäller för förhållandet mellan regeringen och de statliga myndigheterna, finns inte när det gäller de statliga aktiebolagen. Regeringen, i egenskap av företrädare för det statliga ägandet, omfattas således av samma regelsystem som privata bolagsägare.

Konstitutionsutskottet har beskrivit statens möjligheter att styra statliga bolag.⁴³ Enligt utskottet kan den formella styrningen endast utövas på bolagsstämman, t.ex. genom att på stämman besluta om ägardirektiv. Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser om exempelvis bolagets målsättning kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. I den mån bolaget mottar anslag från staten kan staten också föreskriva särskilda villkor för anslaget användande.

Konstitutionsutskottet konstaterar att fler formella möjligheter till styrning inte föreligger. Utskottet påpekar dock att staten kan sluta avtal med ett statligt bolag såväl som med varje annat fristående rättssubjekt, varigenom bolaget i fråga frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar.

Utskottet framhåller samtidigt att underhandskontakter mellan ägare och den direkta bolagsledningen självfallet får förekomma. Det ligger enligt utskottet i sakens natur att, särskilt i bolag där staten är majoritetsägare eller t.o.m. enda ägare, sådana underhandskontakter är angelägna för att undvika konflikter mellan bolagsledning och aktieägare. Då det direkta ägaransvaret utövas av regeringen är det nödvändigt med ett förtroendefullt förhållande mellan ansvarigt statsråd och bolagsledningen.

I detta kapitel undersöks närmare hur staten använder sig av de formella och informella styrmöjligheterna.

6.1 Bolagsstämma och ägardirektiv

Bolagsstämman är ett aktiebolags högsta beslutande organ. Om inte annat följer av lag eller bolagsordning, kan stämman avgöra varje fråga som rör bolaget. Enligt lagen har stämman beslutanderätt med avseende på frågor om tillsättande och entledigande av styrelse och revisorer, ökning eller minskning av aktiekapitalet, fastställande av årsredovisning, ändring av bolagsordning m.m. Ägaren utövar sin rätt att besluta i bolagets angelägenheter på bolagsstämman. Bolagsstämman utser styrelsen och styrelsen kan i sin tur utse en verkställande direktör.

Bestämmelsen i lagen om att det är bolagsstämman som utser och entledigar styrelsens ledamöter är dock dispositiv. Det kan därmed med laga verkan

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁴² SFS 1975:1385.

⁴³ Bet. KU 1982/83:30.

föreskrivas i bolagsordningen att styrelsens ledamöter utses av utomstående. Den verkställande direktören handhar den löpande förvaltningen, dvs. driften av bolagets rörelse, förvaltningen av dess medel och bokföringen. Genom att besluta om ägardirektiv på bolagsstämman kan staten som ägare ange vilka riktlinjer som bolaget skall arbeta efter.

Riksrevisionsverket har i sin årliga rapport 1997 noterat att i ett flertal fall tillämpas inte de formella möjligheter som föreligger.⁴⁴ Enligt verket bör riktlinjer, som ägaren till statliga bolag önskar förankra hos ett eller flera bolag, hanteras strikt formellt enligt aktiebolagslagen så att ingen oklarhet kan råda om huruvida alla aktörer nåtts av relevant information. Ett eventuellt ansvarsutkrävande underlättas också om formaliserade procedurer tillämpas. Verket föreslår att regeringen förtydligar styrningen av de statliga bolagen genom tydliga skrivningar i bolagsordningen eller genom anmälan av ägardirektiv till bolagsstämman.

Konstitutionsutskottet granskade år 1995 regeringens utövande av statens ägande i Nordbanken.⁴⁵ I samband med denna granskning framhöll utskottet bland annat att det är angeläget att en tydlig policy utvecklas för hur ägandet skall utövas i statligt ägda företag. Utskottet angav vidare att från de utgångspunkter som utskottet har att beakta är det av betydelse att skriftliga riktlinjer utformas för hur ägandet skall utövas av statsråden och övriga företrädare för Regeringskansliet. Rutiner bör, enligt utskottet, utvecklas som gör det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse.

Utskottet underströk härvid vikten av att ställningstaganden i ärenden som behandlas på bolagsstämmor och i andra viktigare frågor dokumenteras. Konstitutionsutskottet hänvisade till en tidigare granskning angående ombildandet av styrelsen i Nordbanken.⁴⁶ Här uttalade utskottet att det vore önskvärt med mera uttryckliga direktiv och dokumentation i frågor som avser statens företrädare på bolagsstämmor eller i andra sammanhang. Därutöver anförde utskottet att inom ramen för ägarpolicy bör ingå att staten skall ha en aktiv och initierande roll i fråga om val av styrelseledamöter.

Inom ramen för Riksdagens revsiorers granskning har framkommit att ägardirektiv antagna på bolagsstämman sällan används av staten, trots att det är relativt många av de statliga bolagen som har andra mål än strikt kommersiella. Under senare tid har dock en viss förändring skett. Bland annat har ägaren formulerat sådana ägardirektiv för ALMI Företagspartner, Apoteksbolaget och Amugruppen.

Vid intervjuer har bl.a. styrelseledamöter och verkställande direktörer i bolagen framfört att erfarenheterna är positiva från ägardirektiv som är antagna vid bolagsstämma. Genom sådana direktiv får styrelseledamöterna klart för sig vad staten förväntar sig av bolaget, något som ofta är oklart för ledamö-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁴⁴ Årlig rapport, RRV 1997:21.

⁴⁵ Bet. 1994/95:KU30.

⁴⁶ Bet. 1990/91:KU30.

terna. Enligt vad som framkommit använder sig styrelserna i hög grad av dessa direktiv i sitt arbete.

Hos de statliga bolagen är det en företrädare för ansvarigt fackdepartementet som representerar ägaren på bolagsstämman. I vissa fall förekommer det att en statssekreterare från berört departement representerar ägaren. Mest förekommande är dock att en särskilt förordnad tjänsteman, och då vanligen departementets expediteschef eller ett departementsråd, har att agera ägarrepresentant på bolagsstämman.

Enligt Regeringskansliets ägarhandbok bör staten utnyttja bolagsstämman för styrning av statliga företag. Samtidigt konstateras att beredningsordningen skiljer sig åt mellan olika departement. Frågor som inte utgör ordinarie punkter på dagordningen för bolagsstämman bör i god tid beredas och föras upp på stämmans dagordning. Det kan bl.a. gälla ett ägardirektiv där ägaren redovisar sin syn på verksamhetens inriktning samt ägarens ekonomiska målsättningar med verksamheten. Vidare framgår att i normalfallet bör beslut som regering eller riksdag fattar, och som kan påverka ett statligt företags beslutsfattande, bekräftas på bolagsstämman. Vid de intervjuer Riksdagens revisorer genomfört har framkommit att Finans- och Kommunikationsdepartementen hittills tillämpat formen med skriftliga instruktioner till ägarens representant vid bolagsstämman, dvs. samma departement som officiellt har redovisat en ägarpolicy.

Enligt aktiebolagslagen har en revisor skyldighet att svara på frågor från ägaren vid bolagsstämma. Inom Riksrevisionsverket har man diskuterat möjligheten att ställa upp en typ av checklista inför bolagsstämman i syfte att underlätta för ägarens frågeställande vid bolagsstämman. Verket erfarenhet är att det sällan ställs frågor till revisorerna under stämman.

Riksrevisionsverket gör i sin årliga rapport 1997 bedömningen att ägarens representant på bolagsstämman i statliga bolag ibland kan ha en otillräcklig kompetens i aktiebolagsrättsliga frågor för att kunna ställa frågor till bolagsledning, styrelse och revisorer. Ägarrepresentanten kan dessutom ha svårt att få tillgång till bolagsjuridiskt stöd. Detta innebär att ägaren inte alltid tillägnar sig den information som skulle vara värdefull för att på ett ändamålsenligt sätt styra bolaget. Verket föreslår att bolagsjuridisk kompetens finns tillgänglig inför och när staten företräds vid bolagsstämmor. Regeringen skulle därvid kunna ta initiativ till att en särskild vägledning för ägarrepresentanter i detta avseende utformas.⁴⁷

Enligt Regeringskansliet har en viss uppstramning skett på senare tid genom att promemorior med instruktion för röstande tjänstemän upprättas och förs till den interna akten för bolagsstämman. Det finns dock ingen tydlig koppling mellan departementsbeslutet, med bemyndigandet att rösta, och instruktionen. Det vore enligt ägarhandboken att föredra om det i departementsprotokollet sägs att det uppdras åt viss tjänsteman att föra statens talan i enlighet med en till protokollet bifogad instruktion. En sådan instruktion blir därmed

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁴⁷ Årlig rapport, RRV 1997:21.

en del av det formella beslutet, som i kopior bör tillställas andra bolagsä-
gande departement samt Finansdepartementets budgetavdelning. Även inför
bolagsstämmor bör, efter en prövning från fall till fall, ett utökat informat-
ions- och meningsutbyte ske mellan departementen.

Riksdagsledamot har enligt ett riksdagsbeslut närvarorätt på stämman i första
hand i aktiebolag där staten äger mer än 90 % av aktierna.⁴⁸ Inför riksdagsbe-
slutet anförde föredragande statsråd att han avsåg att verka för att riksdagsle-
damöterna även skulle få möjlighet att närvara vid bolagsstämmor i andra
delägda statliga aktiebolag. I samtliga fall var en förutsättning att bolaget,
eller ett rörelsedrivande dotterbolag, hade minst 50 anställda. I samband med
riksdagsbehandlingen angav utskottet att det kunde vara motiverat att frågan
om närvarorättens omfattning omprövas när man vunnit erfarenhet av den
föreslagna ordningen. I Regeringskansliets ägarhandbok framgår inte denna
begränsning av närvarorätten utan man anger att närvarorätten omfattar bolag
med mer än 50 anställda och där staten äger mer än 50 %. Vidare framgår att
denna rätt bör finnas med som en bestämmelse i företagets bolagsordning
samt att man får anta att riksdagsledamotens ställning i sammanhanget mots-
varar en enskild aktieägars, med undantaget att ledamoten saknar rösträtt.

Riksdagens revisorer har i sin granskning gått igenom de statliga företagens
bolagsordningar. Vid denna genomgång har framkommit att ett antal bolag,
med minst 90 % statligt ägande och minst 50 anställda, saknar bestämmelser
om riksdagsledamöters närvarorätt i bolagsordningarna.

6.2 Bolagsordningen

Bolagsordningen skall enligt aktiebolagslagen upprättas vid bildandet av ett
aktiebolag samt godkännas och registreras vid Patent- och registreringsver-
ket. I bolagsordningen anges föremålet för och inriktningen av bolagets
verksamhet. Aktiebolag får bildas för vilken lovlig verksamhet som helst.
Vidare innehåller bolagsordningen den betydelsefulla s.k. ändamåls-
paragrafen, där syftet med verksamheten skall anges. Handlingen skall även
innehålla uppgifter om aktiernas nominella värde och om antalet styrelsele-
damöter och revisorer. Det har vidare ansetts lämpligt att i bolagsordningen
ange vilka ärenden som skall förekomma på ordinarie bolagsstämma.

Bolagsordningen kan vara ett viktigt styrinstrument. En förutsättning är dock
att de övergripande målen för bolagets verksamhet tydligt framgår. Vid en
närmare genomgång kan revisorerna konstatera att för de statliga bolagen
uppfyller ändamålsbeskrivningarna i allt väsentligt de krav som ställs upp i
aktiebolagslagen. Tydligheten i ändamålsbeskrivningarna varierar dock. Mest
tydliga och ambitiösa är beskrivningarna i finansbolagen. De flesta statliga
bolag har dock förhållandevis sparsamt och allmänt hållna bolagsordningar.
Som framgår av rapportens avsnitt 5.1 har bolagen ibland av ägaren begärt
preciseringar av dessa allmänt hållna ändamålsbeskrivningar.

**Fel! Autotextposten är
inte definierad.**

Bilaga 1

⁴⁸ Prop 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

Svensk Bilprovning är ett exempel på ett bolag vars ändamålsbeskrivning i bolagsordningen ändrats under senare tid. Tidigare fanns enbart en kortfattad mening om vad bolaget skulle bedriva för verksamhet. I den nu gällande bolagsordningen finns en övergripande beskrivning av vad verksamheten syftar till samt ett kvalitetskrav vad gäller tillgänglighet.

Enligt aktiebolagslagen är utgångspunkten att ett bolags verksamhet drivs i syfte att ge aktieägarna största möjliga vinst. Om så inte är fallet skall syftet med verksamheten särskilt anges i bolagsordningen. I Regeringskansliets ägarhandbok framförs att om staten som ägare vill att företag skall beakta intressen som står i strid med vinstintresset bör det framgå av bolagsordningen eller stämmoprotokoll. Detta för att dels säkerställa att ägarens avsikter är tydliga för styrelsen, dels för att eliminera en eventuell osäkerhet om styrelsens skadeståndsansvar inför beslut som kan suboptimera det företagsekonomiska resultatet.

Ett förhållandevis stort antal statliga bolag har andra mål än att generera vinster. Som konstateras i kapitel 5 är det enligt enkätsvaren knappt hälften (28 av 59) som anger att ägaren inte har formulerat några vinstkrav på bolaget. Vid Riksdagens revisorers genomgång av bolagsordningarna kan konstateras att endast i fem av dessa 28 bolag finns det särskilt inskrivet att verksamheten inte syftar till vinst. Dessa är Samhall, Svenska Miljöstyrningsrådet, Dramatiska teatern, Operan och Kurortsverksamhet. Vid de intervjuer som Riksdagens revisorer genomfört har det inte framkommit några bärande skäl till varför denna, enligt aktiebolagslagen, nödvändiga information saknats i övriga fall.

Revisorerna har funnit att sju bolag hade en bolagsordning under 1996 där, förutom en angiven verksamhetsinriktning, också ett övergripande syfte med bolagets verksamhet finns redovisat. Dessa är Samhall, Svenska Miljöstyrningsrådet, Kungl. Dramatiska teatern, Kungl. Operan, SBAB, Venantius och Sveriges Rese- och Turistråd. Som framgår ovan har även Svensk Bilprovning under år 1997 fått en syftesbeskrivning. Övriga statliga bolag saknar en sådan syftesbeskrivning i bolagsordningen.

Det finns också exempel på statliga bolag som i sin bolagsordning har inskrivet att de har andra syften med sin verksamhet, utan att det står särskilt angivet att syftet inte är att bereda ägarna vinst. Ett exempel är ALMI Företagspartner, ett annat exempel är Venantius. Det kan dock i dessa fall bero på att ägaren i och för sig har ett antal syften och målsättningar med dessa bolag som inte är av kommersiell art, men att bolagen – givet dessa restriktioner – ändå skall uppträda som ett vinstmaximerande företag.

Som tidigare noterats har knappt en tredjedel av bolagen angett att de har samhällsåtaganden, dvs. krav på att producera vissa olönsamma tjänster. Av dessa har i sin tur sex bolag angett att dessa samhällsåtaganden är angivna i bolagsordningen.

Enligt vad som framkommit i enkätundersökningen finns det ett relativt stort antal statliga bolag som har till uppgift att redovisa viss vinst men utan att ha till syfte att vinsten skall maximeras. Om så är fallet skiljer sig även ett så-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

dant mål från syftet att vara strikt affärsmässig och bereda ägaren största möjliga vinst. Revisorerna har dock inte funnit någon bolagsordning där ett sådant syfte är angivet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

6.3 Avtal

Avtal som träffats mellan staten som ägare och ett statligt bolag är en typ av styrdokument som används, eller tidigare har använts, gentemot knappt ett tiotal statliga bolag. Här kan i första hand Posten, Telia, Vattenfall, Systembolaget och Apoteksbolaget nämnas. Kännetecknande för dessa bolag är att de har, eller har haft, olika typer av samhällsåtaganden. I avtalen regleras bland annat dessa åtaganden och eventuell ersättning härför. I andra fall är det enbart ekonomiska mål eller enbart samhällsåtaganden som formulerats i sådana avtal.

För Apoteksbolaget, Systembolaget och Samhall finns både ekonomiska krav och krav på vissa samhällsåtaganden formulerade i sådana avtal. Även Posten, Telia och Teracom anger att de samhällsåtaganden dessa tre bolag har är formulerade i sådana avtal, medan däremot de ekonomiska kraven är formulerade i andra dokument. Assi Domän anger att bolaget i ett avtal med staten ålagts att sälja vissa skogsfastigheter som bolaget självt velat behålla. Svensk Bilprovning anger att de ekonomiska kraven på bolaget fastställts i ett avtal. Däremot reglerar detta avtal inga samhällsåtaganden, trots att sådana finns för Svensk Bilprovning. Som nämnts ovan finns nu sådana krav dock angivna i bolagsordningen.

Det har vid intervjuerna framkommit att det råder en viss oklarhet rörande statens roll vid upprättandet av sådana avtal. Vissa menar att de är helt att jämställa med skriftliga ägardirektiv. Andra menar att staten inte tecknar dessa avtal i egenskap av ägare till bolagen utan snarare som kund och att bolagen alltid har en rätt att säga upp avtalet. Ett avtal är formellt en frivillig uppgörelse mellan två parter och reglerar båda parterers förhållanden. Avtalet bör därför innehålla både de förpliktelser som bolaget åtar sig att utföra samt den ersättning bolaget erhåller för att utföra tjänsten eller tjänsterna i fråga. Det kan dock konstateras att avtalen ofta är ensidiga, där bolaget åläggs att utföra vissa tjänster utan att erhålla någon ersättning eller annan förmån i utbyte. Vid intervjuer med företrädare från Riksrevisionsverket har framhållits att ett avtal mellan staten och ett statligt företag ofta antar en förtäckt form av ägardirektiv, dvs. det är inte avtal i den egentliga meningen.

6.4 Informell styrning

Konstitutionsutskottet har, som tidigare nämnts, framhållit att det är nödvändigt med ett förtroendefullt förhållande mellan ägaransvarigt departement och bolagsledning. I detta förhållande sker en dialog där nyanser kan framföras som inte kan återges i formella styrdokument. I intervjuerna har framhållits att dialogen är helt nödvändig som underlag också för kommande förändringar av den mer formella styrningen av bolaget. Flera har också påpekat att det finns synpunkter från ägarens sida som kan gälla långsiktiga strategifrå-

gor och där affärsintressen skulle skadas om det blev offentligt. Ibland dyker det också upp frågor ad hoc, där bolaget har behov av att kunna få snabba besked från ägaren. En informell styrning har därmed sin givna plats vid sidan av den formella.

Av Regeringskansliets ägarhandbok framgår att styrelsen, främst företrädd av styrelseordförande, och ägaren har ett gemensamt ansvar för att hålla dialogen levande. Ytterst anses dock ägaren vara ansvarig i denna fråga. Dialogen bör exempelvis inriktas på frågor kring strategi, förändringar i verksamheten som påverkar dess risknivå, soliditet, behov av eget kapital samt sådana strukturförändringar som innebär ett ökat eller minskat ägande såväl i absoluta som i relativa tal.

En vanlig uppfattning är samtidigt att en informell styrning måste ske med ett visst mått av försiktighet. Kontakterna mellan ägare och bolag bör betraktas som en ömsesidig informationsgivning och som en del av departementets uppföljning av bolagen. I den mån en informell styrning sker får den inte stå i motsatsställning till den formella styrningen utan snarare vara av förklarande karaktär.

I Riksdagens revisorers enkätundersökning ges också en bild av att ägaransvarigt departement relativt ofta träffar företrädare för respektive bolag men att man är förhållandevis försiktig i den informella styrningen. På frågan om hur ofta informella kontakter förekommer svarar nära hälften (28 av 59) av bolagen att man har månatliga kontakter med ägaren. I många av dessa fall beror dock de täta kontakterna på att det finns en departementsföreträdare i styrelsen och att kontakterna sker med denne. Av de återstående bolagen svarar 24 bolag att man har informella kontakter med ägaren några gånger per år. Mest frekvent är dock att dessa kontakter sker på tjänstemannanivå och då företrädesvis med berört departementsråd eller berörd handläggare.

I huvudsak uppfattar en majoritet av bolagen att dessa kontakter främst har karaktären av informationsutbyte, men med ett visst inslag av ägarstyrning (36 av 59). En stor minoritet av bolagen anser att kontakterna sker utan inslag av ägarstyrning (21 av 59). Enbart två av bolagen anger att kontakterna huvudsakligen är ett forum för ägarstyrning snarare än informationsutbyte.

Av enkätsvaren framgår vidare att de informella mötena mellan ägare och bolag i första hand avser långsiktiga strategidiskussioner, bl.a. rörande verksamhetens mål (46 av 59), följt av frågor rörande företagets resultatutveckling (25 av 59). Av enkätsvaren kan även utläsas att exempelvis ägarfrågor, cheflönefrågor, avvecklingsfrågor, lagstiftningsfrågor och styrelsefrågor förekommer vid dessa möten.

Finansdepartementet har i syfte att systematisera den skriftliga och muntliga rapporteringen från bolagen under departementet, även skapat förutsättningar för en dialog kring och uppföljning av viktiga frågor i anslutning till rapporteringen. I en skrivelse till sina bolag har man formulerat krav på hur denna rapportering skall ske. Här understryks att en löpande dialog bör föras mellan respektive bolag och departementet. Från bolaget förväntas styrelseordförande samt verkställande direktör medverka och ambitionen är att departe-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

mentets politiska ledning skall delta vid minst ett tillfälle per år, och då i första hand vid mötet i anslutning till bokslutsrapporten. Förutom bokslutsrapporten står på dagordningen för detta möte punkter som genomgång av eventuella måldokument och strategisk plan samt rapportering från revisionen under det gångna året. Därutöver bör dagordningen, enligt skrivelsen, kompletteras efter diskussion mellan bolaget och Finansdepartementet.

Riksdagens revisorer har även undersökt om bolagens styrelse inhämtar ägarens uppfattning i en fråga där man redan har mandat att själv fatta beslut. Av 59 bolag som besvarat denna fråga uppger endast två att detta förekommer ofta medan 31 bolag anger att detta förekommer ibland eller bara vid något enstaka tillfälle. Övriga 26 bolag har svarat att sådana kontakter inte vid något tillfälle har tagits.

6.5 Styrelsen och utnämningen av styrelseledamöter

Att utse styrelseledamöter innebär inte en styrning av bolaget i samma direkta mening som att utfärda formella styrdokument eller att utöva en informell styrning i en dialog med bolagets ledning. Utnämningsfrågorna är likväl av stor betydelse, eftersom en kompetent och allsidigt sammansatt styrelse kan förväntas öka möjligheterna för bolaget att uppnå de resultat som ägaren förväntar sig av bolaget. Givetvis har ägaren möjlighet att byta ut en eller flera av styrelseledamöterna om förväntningarna på bolaget inte uppfylls.

Varje aktiebolag skall enligt aktiebolagslagen ha en styrelse, som skall svara för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter.⁴⁹ Styrelsen är ett kollegialt organ, utan rätt för den enskilde styrelseledamöten att i den egenskapen besluta eller handla för bolaget. Samtliga styrelseledamöter har i princip samma ställning och ingen ledamot får helt eller delvis uteslutas från styrelsearbetet. Inom styrelsen skall en ledamot vara ordförande. Styrelsen eller annan företrädare för bolaget får inte företa rättshandling eller annan åtgärd som är ägnad att bereda otillbörlig fördel åt aktieägare eller nackdel för bolaget eller annan aktieägare. Bolagsstämman väljer bolagets styrelse om inte bolagsordningen innehåller bestämmelser om att en eller flera styrelseledamöter skall utses på annat sätt.

Aktiebolagslagen innehåller även bestämmelser om skadeståndsskyldighet för bl.a. styrelsens ledamöter, verkställande direktör och revisor.⁵⁰ Bestämmelserna bygger på synsättet att styrelse respektive revisorer är skyldiga att omsorgsfullt fullgöra sina uppdrag. Verkställande direktör är främst ansvarig för åtgärder som han vidtagit eller underlåtit inom den löpande förvaltningen, medan styrelsen bär ett motsvarande ansvar inom området för sin förvaltning.

Riksdagens revisorer har i sin enkätstudie undersökt förekomsten av att styrelserepresentanter i de statliga bolagen är skyddade mot ekonomiska skadeståndsanspråk genom en s.k. styrelseförsäkring. Av undersökningen har

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁴⁹ ABL kap. 8.

⁵⁰ ABL kap. 15.

framgått att en fjärdedel av de statliga bolagen använder sig av en sådan försäkring. I samband med intervjuerna har dock framkommit att vissa statliga bolag för närvarande ser över denna fråga i anslutning till att bolagets övriga försäkringsskydd omprövas.

Styrelsen företräder inte i förhållande till ägarna några andra intressen än deras direkta ägarintressen. Om ägarens och bolagets intressen inte sammanfaller är det varje styrelseledamots skyldighet att i de flesta fall och inom vissa gränser se till bolagets bästa.

Riksrevisionsverket har observerat att styrelseledamöter i myndigheter och statliga bolag i många fall inte besitter tillräcklig kunskap om eller missuppfattar innebörden och omfattningen av det ansvar och de befogenheter som följer med ställningen som styrelseledamot.⁵¹ Enligt verket rör kunskapsbristen eller missuppfattningen exempelvis i vilken utsträckning man som enskild styrelseledamot är skyldig att sätta sig in i och svara för de administrativa rutinernas säkerhet, den interna ekonomiska informationens kvalitet samt den externa ekonomiska rapporteringen. Detta yttrar sig t.ex. i att de frågeställningar som styrelsen har ansvar för i vissa fall inte i tillräcklig grad uppmärksammas och behandlas av styrelsen. Enligt verkets bedömning är dock problemen avsevärt större för myndigheter än för statliga bolag eftersom det för aktiebolag finns ett tydligt regelverk.

Även i granskningen har framkommit synpunkten att ledamöter i de statliga bolagens styrelser ibland missuppfattar sin roll och inte heller känner till innebörden av aktiebolagslagens syn på styrelsen som kollegial. Det kan också, särskilt när ett bolag enbart är delägt av staten, förekomma att skilda styrelserepresentanters särintressen sätts före företagets intresse. Flera av de intervjuade har vidare pekat på att staten uppfattas som en anonym ägare även i helägda bolag. Styrelseledamöter uppfattar sig därför inte alltid sig som representanter för ägaren utan snarare enbart som representanter för sig själva. Man anser därmed inte heller nödvändigtvis att bolaget skall arbeta efter ägarens intentioner.

Betydelsen av att ledamöterna informeras om de mål som ägaren ställt upp för företaget har betonats vid intervjuerna. Flera av företrädarna för bolagen har framhållit att man numera ger en introduktionsutbildning på en eller flera dagar till en ny styrelseledamot. Vissa bolagsföreträdare har också framfört uppfattningen att man från ägarhåll bör ge någon form av systematiserad information till nya ledamöter om bl.a. vilka mål som gäller för bolaget i fråga. Även representanter från ägaransvariga departement har pekat på dessa informationsbehov, samtidigt som man framfört att resurser, såväl personella som tidsmässiga, saknas för att på departementsnivå kunna genomföra sådana insatser.

I aktiebolagslagen finns inga bestämmelser om hur styrelseval skall beredas. Formerna för beredning torde i praktiken variera starkt mellan olika bolag beroende på bl.a. ägarförhållandena. I ett delbetänkande från aktiebolags-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁵¹ Årlig rapport, RRV 1997:21.

kommitten noteras att i börsnoterade bolag verkar initiativet ofta ligga hos styrelsens ordförande.⁵² Denne startar beredningsprocessen inför bolagsstämman, ofta i samråd med större aktieägare och andra bolagsstämموالدا styrelseledamöter. I bolag med en eller några få dominerande aktieägare torde tyngdpunkten i beredningsprocessen ligga hos ägaren/ägarna.

Enligt Regeringskansliets ägarhandbok skall styrelsen i de statliga bolagen bestå av ledamöter som genom profession, sakkunskap, erfarenhet, integritet och omdöme befrämjar bolagets verksamhet och utveckling. Enligt ägarhandboken skall departementen inte betrakta de styrelseplatser som skall tillsättas som en möjlighet att belöna medarbetare eller nominera på ett sätt som motsvarar vissa regler om representativitet. I stället skall departementets val göras utifrån vederbörandes kompetens och vad han eller hon således kan utträta för bolaget.

Det är ägaren som har att besluta om förändringar i en styrelse. Beredningsförfarandet vid tillsättningar av styrelseledamöter varierar dock mellan olika departement. Inom vissa departement bereds frågan genom att departementets tjänstemän tar fram en lista med förslag om lämpliga kandidater, som sedan diskuteras med den politiska ledningen. Synpunkter kan då inhämtas från både bolagets styrelseordförande och VD. Inom andra departement är utnämningen av styrelseledamöter en fråga som enbart hanteras av departementets politiska ledning.

Även styrelseledamöter med erfarenhet från styrelsearbete i privatägda bolag har intervjuats. Några av dessa har framhållit att i privatägda bolag bereds allt oftare ärenden om utnämningar av nya styrelseledamöter av en nomineringskommitté som normalt utgörs av representanter från både ägaren och styrelsen.

En allmän uppfattning som framförts är att utnämningar av styrelseledamöter bör ske i form av en dialog mellan ägaren, företagets ledning och övriga styrelseledamöter, som då har möjlighet att lämna synpunkter på vilken kompetens som behöver tillföras styrelsen. Intervjupersonernas beskrivningar av hur det går till i praktiken skiftar. Vissa menar att utnämningsprocessen i huvudsak fungerat väl, genom att just ett samrådsförfarande föregått utnämningarna. Andra menar att ägaren varken tar till vara företagsledningens eller styrelseledamöternas kunskap om vilken ytterligare kompetens som behövs i det aktuella fallet. En annan kritik är att ägaren inte avsatt tillräckligt med tid för utnämningsfrågor och att dessa frågor tenderar att uppkomma en mycket kort tid före den årliga bolagsstämman. Ägarens information till styrelsen om nytillsättningar har också kritiserats. Det förekommer att nya ledamöter ”dyker upp” på ett styrelsesammanträde utan att detta föregåtts av någon form av förhandsinformation.

I ägarhandboken understryks att olika kompetenser bör eftersträvas i styrelsen i förhållande till de problem som verksamheten kan tänkas ställas inför. Detta borde sannolikt innebära att styrelsens sammansättning ser olika ut

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁵² SOU 1995:44, Delbetänkande av Aktiebolagskommittén.

under olika skeden i företagets utveckling. Väsentligast är enligt Regeringskansliet att utse ”rätt” person som har kompetens att tillföra bolaget och dessutom med förmåga att samarbeta i styrelsen. Vidare skall samtliga ledamöter vara väl förtrogna med sin roll. Olika kompetenskrav kan dock komma att ställas beroende av om ett statligt företag har samhällspolitiska mål eller om enbart kommersiella mål finns för verksamheten.

En särskild fråga är i vilken utsträckning departementsföreträdare förekommer i de statliga bolagens styrelser och, i förekommande fall, i vilken utsträckning kontakter med ägaren sker med denne. Av svaren i enkäten framgår att drygt 70 % av bolagen har en departementsföreträdare i styrelsen och att informella kontakter i hög grad sker via denna person.

I Regeringskansliets ägarhandbok anges ett antal motiv till att ha en tjänsteman företrädd i bolagsstyrelsen. Genom en tjänsteman kan styrelsen tillföras kunskap och kompetens om den politiska miljö som ett statligt bolag verkar inom. Enligt ägarhandboken visar också erfarenheten att det för insynens skull är väsentligt och värdefullt att departementet är direkt representerat i respektive bolags styrelse genom en tjänsteman, med det viktiga förbehållet att sektors- och ägarpolitik skiljs åt samt att jävsregler beaktas. Som exempel nämns att en styrelseledamot i Vattenfall inte skall arbeta på Närings- och handelsdepartementets energienhet.

Tanken bakom denna åtskillnad är att sektorspolitik och affärsmässighet kan stå i motsats till varandra och att en departementsföreträdare i en sådan situation inte skall sitta på två stolar samtidigt. Här är dock ägarutövningen inte konsekvent inom departementen. Det finns exempel på att en företrädare från en enhet inom ett departement, som även har ansvaret för anslagsgivningen för bolaget i fråga, också sitter i styrelsen för samma bolag.

Vissa menar att lojalitetsproblem kan uppstå för departementsföreträdaren även om denne inte handlägger några frågor rörande sektorspolitik. Denne kan plötsligt behöva representera ett uppkommet sakintresse från departementets sida som står i motsats till styrelsebeslut som denne varit med och fattat beslut om. Samtidigt menar vissa att detta är en nackdel som man får leva med om man också vill uppnå fördelarna med att ha en departementsföreträdare i styrelsen.

Riksdagens revisorer kan också konstatera att det mellan departementen finns olika förhållningssätt till frågan om att ha departementsföreträdare i styrelsen. Såväl positiva som negativa omdömen har framkommit vid intervjuerna. De mer positiva åsikterna har gällt att det kan vara bra med företrädare för departementet i bolagens styrelser under förutsättning att det är klarlagt vad denne skall bidra med i styrelsearbetet. Denna ledamot borde då, enligt intervjupersonerna, ha till uppgift att följa den politiska utvecklingen på området bättre än någon annan i styrelsen och särskilt kunna bidra med sådana kunskaper.

Vidare har man ansett att man bör kunna ställa krav på att denne företrädare kan ge information om ägarens intentioner i vissa besvärliga frågor, om inte dessa frågor kan klaras ut på ett mer informellt sätt i kontakterna mellan

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

styrelseordförande, vd och departement. Det har också framförts att genom att ha en företrädare från departementet föds möjligheter för ägaren att ta direkta initiativ i styrelsen samtidigt som man givetvis som ägare ändå måste ta ett aktivt ansvar för de beslut som fattas i bolagets styrelse. En nära kontakt skapas även härigenom mellan departement och bolag.

Flera har pekat på att det kan uppstå potentiell konflikt mellan styrelseordföranden och departementsföreträdaren. Ordförandens roll anses bli mer oklar när en departementsföreträdare finns i styrelsen, då det normalt åligger ordföranden att sköta kontakterna med ägaren. Frågan är då om styrelseordföranden skall nöja sig med att kontakta departementsföreträdaren eller om denne också aktivt skall ta underhandskontakter med den politiska ledningen på departementet.

En svårighet, som dock understrukits i anslutning till revisorernas intervjuer, är just att en departementsföreträdare i bolagsstyrelsen kan få en oklar roll. Detta blir tydligt vid en eventuell målkonflikt.

Dessutom har påpekats att dessa frågor också kräver olika kompetenser som inte alltid går att förena i en och samma person från departementet. Ett problem som lyfts fram är att en departementsföreträdare hela tiden måste återförsäkra sig bakåt, hos departementets politiska ledning, och därigenom inte alltid har mandat att agera som en ägarföreträdare. I detta sammanhang har det ansetts att det är bättre att kontakter i stället tas direkt mellan styrelseordföranden och ägaren.

Vid intervjuerna har även framkommit synpunkter på vilken nivå i organisationen en eventuell företrädare från departementet bör vara hämtad. En uppfattning som framkommit är att om en departementsföreträdare i bolagets styrelse skall betraktas som en särskild ägarrepresentant, bör denna person återfinnas på statssekreterarnivå. Svårigheten med att utse departementsföreträdare från en lägre ansvarsnivå har ansetts vara att denne inte har ett tillräckligt brett mandat. Som en följd av detta får berörd tjänsteman ofta föra frågan tillbaka till departementets ledning. Detta har från andra styrelsemedlemmar uppfattats som en tidskrävande procedur. Stora och viktiga strategifrågor skulle givetvis ändå alltid kräva kontakt med departementet för en föredragning inför ansvarigt statsråd. Samtidigt har påpekats att det inte är praktiskt möjligt att ha statssekreterare i styrelserna för samtliga 60-talet statliga bolag.

Öhrlings Coopers & Lybrand AB genomför för närvarande en relativt omfattande undersökning av styrelseledamöters erfarenheter från praktiskt styrelsearbete. Undersökningen, som omfattar både statliga företag och börsnoterade privata företag, sker på uppdrag av Stockholms Fondbörs, Corporate Government Forum och Öhrlings Coopers & Lybrand. Studien genomförs med hjälp av en enkät, där styrelseledamöter fått besvara ett stort antal frågor. Resultatet av arbetet kommer att presenteras i början av nästa år. Riksdagens revisorer har dock haft möjlighet att ta del av valda delar av undersökningens resultat.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Bortfallet i undersökningen är relativt högt, varför slutsatser måste dras med stor försiktighet. Bland dem som svarat på enkäten finns dock ett entydigt mönster, nämligen att styrelseledamöter i statliga bolag är mer kritiska mot kompetensen inom den egna styrelsen och hur det egna styrelsearbetet bedrivs, jämfört med ledamöter i privata bolag. Ledamöterna i statliga bolagsstyrelser anser i betydligt högre grad att man känner sig utlämnad åt VD:s bedömningar och att det är svårt att kontrollera de uppgifter som VD lämnar till företagets styrelse. Av svaren framgår vidare att det i statliga bolag är svårare att få alla ledamöter att aktivt delta i styrelsearbetet. Styrelsen är alltför passiv och väntar på initiativ från verkställande direktören i stället för att agera självständigt.

Vidare har styrelseledamöterna i statliga bolag i högre grad ansett att det tas för lite hänsyn till kompetens och för mycket hänsyn till "ägarintressen" vid rekrytering av nya styrelseledamöter, att effektiviteten i styrelsearbetet hämmas av att ledamöterna har alltför olika kompetensnivåer i ekonomiska frågor och att underlagen vid rekrytering av ny vd är alltför bristfälliga. Man anser det vara ett förhållandevis stort problem att styrelsen har svårigheter att fatta "obehagliga" beslut i rätt tid, dvs. innan ett problem har utvecklats till en akut krissituation.

Styrelseledamöterna i statliga bolag anser också i betydligt högre grad att det är svårt att försäkra sig om aktieägarnas stöd inför större beslut som fattas av företagets styrelse. Därutöver anser man i betydligt högre grad än styrelseledamöter från den privata sektorn, att företagets större ägare inte tillräckligt engagerar sig i, granskar och bedömer styrelsens arbete och beslut.

6.6 Riksdagens policyuttalanden

Ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen är given av grundlagen. Riksdagen har den lagstiftande makten och fattar vanligen beslut i olika frågor på ett mer övergripande plan. Regeringen har den verkställande makten och det kan förväntas av regeringen att man tolkar riksdagens beslut korrekt och styr exempelvis de statliga företagen på en mer konkret nivå. En fråga, som i sammanhanget är av intresse, är om även de statliga bolagen beaktar eventuella policyuttalanden från riksdagens sida som rör företagets verksamhetsområden. Det gäller exempelvis de uttalanden som kan återfinnas i riksdagens utskottsbetänkanden utöver vad riksdagen fattat beslut om rörande ett specifikt bolag. Ett statligt aktiebolag är inte formellt bundet av sådana policyuttalanden från riksdagen.

I Riksdagens revisorers enkätstudie har drygt hälften av företagen (31 av 59) uppgett att man beaktar sådana uttalanden. Vattenfall uppger exempelvis att man beaktar uttalanden från riksdagens sida vad gäller energi- och miljöpolitik samt frågor som rör arbetsrätt. Samhall uppger att man har beaktat uttalanden om kvalitetssäkring av verksamheten och uttalanden om att uppsägningar skall undvikas.

Av de övriga bolagen anser det stora flertalet att det inte finns några policyuttalanden från riksdagen av denna karaktär som berör företagets verksam-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

het. Av intresse är också att flera av företagen i enkäten uppgett att ekonomiska mål för företagen återfinns i bl.a. propositioner som godkänts av riksdagen. Om staten inte senare har preciserat dessa mål i t.ex. ägardirektiv eller annat styrdokument har bolaget uppfattat att de ekonomiska mål som angivits exempelvis i en tidigare proposition, är gällande för bolagen.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

7 Hur sker kontrollen av statliga bolag?

I detta avsnitt behandlas frågan om kontroll av statliga bolag, med tyngdpunkt på revisionen. Även frågan om insyn i bolagen berörs. Här görs bl.a. en jämförelse med kommunala bolag.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

7.1 Revision av statliga bolag

Revision av såväl statliga som privatägda aktiebolag skall bedrivas i enlighet med bestämmelserna i aktiebolagslagen.⁵³ Här framgår att revisor normalt tillsätts av bolagsstämman. Revisorn granskar på uppdrag av bolagsstämman och i detta uppdrag ingår också att granska huruvida bolagets ledning iakttar de bestämmelser i aktiebolagslagen och bolagsordningen som avser att skydda samhällets intressen, bolagets borgenärer, de anställda m.fl. och de krav dessa kan ställa på bolagets skötsel, redovisning och information. Eventuella lojalitetskonflikter skall enligt lagen lösas genom att revisorenas plikter mot andra än aktieägarna, begränsas till en granskning av huruvida de bestämmelser i aktiebolagslagen och bolagsordningen som skall skydda övriga intressenter, blir respekterade.

Minst en av bolagsstämman utsedd revisor skall vara auktoriserad, om vissa i lagen angivna förutsättningar rörande bolagets storlek och antal anställda är uppfyllda. Även auktoriserat eller godkänt revisionsbolag kan utses till revisor. Sådant bolag skall vid tillämpningen av aktiebolagslagens bestämmelser likställas med revisor. Bolag som blivit utsett till revisor skall till aktuellt bolags styrelse anmäla vem som är huvudansvarig för revisionen.

Lagen fastställer även omfattningen av revisors granskningsplikt. Denne skall, i den omfattning god revisionssed bjuder, granska bolagets årsredovisning, jämte räkenskaperna samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning. Granskningen avslutas årligen med ett utlåtande i en revisionsberättelse. En kortfattad och standardiserad form av revisionsberättelse avges i de fall då granskningen inte gett anledning till anmärkningar eller särskilda upplysningar. Gör bolaget väsentliga avvikelser från lag och god redovisningssed, skall detta leda till anmärkningar eller särskild upplysning i revisionsberättelsen. Är bolaget ett moderbolag, skall revisorn även granska koncernredovisningen och koncernföretagens inbördes förhållanden i övrigt. Revisorn skall följa de särskilda föreskrifter som meddelas av bolagsstämman, såvida de inte strider mot lag, bolagsordning eller god revisionssed.

Styrelsen och verkställande direktören skall bereda revisor tillfälle att verkställa granskningen i den omfattning revisorn finner att det behövs samt lämna de upplysningar och det biträde som han begär. Bolagsledningen har exempelvis inte rätt att hemlighålla uppgifter rörande bolagets angelägenheter visavi revisorn.

Aktiebolagslagen har långtgående jävsbestämmelser i syfte att garantera att en revisor intar en självständig ställning i förhållande till bolaget. Revisorn

⁵³ 10 kap. ABL

får inte heller lämna upplysningar som han fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag om bolagets angelägenheter till enskild aktieägare eller utomstående som kan vara till förfång för företaget. Om revisorn åsidosätter sin tystnadsplikt kan han ådra sig skadeståndsansvar.

Obegränsad tystnadsplikt gäller inte i förhållande till bolagsstämma. Revisorn är tvärtom skyldig att till bolagsstämman lämna alla upplysningar som stämman begär, om det inte skulle medföra väsentligt förfång för bolaget. Revisorn är också upplysningsskyldig i förhållande till bolagsledningen. Vidare är han skyldig att lämna medrevisor och särskild granskare m.fl., som har utsetts enligt aktiebolagslagen, erforderliga upplysningar.

Av Regeringskansliets ägarhandbok framgår att principerna för revision av statligt ägda företag skall ses från perspektivet av att staten, till skillnad från en ”vanlig aktieägare” vars intresse främst är fokuserat på företagets avkastning, normalt även har att försäkra sig om att företag med offentliga åtaganden /särskilda mål också agerar i enlighet med medborgarnas intressen.

I många av de statliga företagen tillämpas en gemensam revision, där den ena revisorn kommer från en revisionsbyrå medan den andre kommer från Riksrevisionsverket. De båda revisorerna har formellt samma ställning och ansvar. Detta förhållande framgår även genom att båda revisorerna skriver under revisionsberättelsen.

Det finns i princip två sätt att utse en revisor från Riksrevisionsverket i ett statligt företag, antingen skrivs det in i bolagsordningen eller också väljs en representant från verket in på bolagsstämman efter förslag från Riksrevisionsverket.

Statsmakterna har vid ett flertal tillfällen slagit fast att Riksrevisionsverket skall utse eller ges rätten att utse revisorer i statliga bolag och stiftelser. I den reviderade finansplanen år 1993, föreslog regeringen en ändring i lagen om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser.⁵⁴ Ändringen syftade enbart till att åstadkomma en flexiblere och mer ändamålsenlig hantering av frågorna. Regeringen begärde i anslutning därtill riksdagens godkännande av att Riksrevisionsverkets roll skulle stärkas i samband med den årliga revisionen. Enligt regeringens förslag borde lagen ändras så att Riksrevisionsverket skulle ges en rätt att granska statlig verksamhet som bedrivs av bolag och stiftelser som staten bildat för ändamålet eller som staten äger eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över. Finansutskottet tillstyrkte förslagen i propositionen och riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets betänkande.⁵⁵

Principerna om att Riksrevisionsverket har rätt att utse revisorer skall dock inte tillämpas för sådana bolag som staten, av t.ex. konjunkturella skäl, övergångsvis iklätt sig ett ägaransvar för. Undantag skall också kunna göras när särskilda skäl föreligger.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁵⁴ Prop. 1992/93:150 bil. 1.

⁵⁵ Bet. 1992/93:FiU30, rskr. 1992/93:447.

Riksdagens revisorer har i sin granskning funnit exempel på statliga bolag som har offentliga åtaganden/särskilda mål men som inte har någon av Riksrevisionsverket utsedd revisor. Ett sådant exempel är Systembolaget AB. Tills nyligen gällde samma förhållande även Apoteksbolaget AB. Systembolaget har förutom en auktoriserad revisor från revisionsbyrå, en revisor som är departementsråd från ägaransvarigt departement, Socialdepartementet, samt tre revisorer utnämnda av riksdagens förvaltningsstyrelse.

I 1995 års budgetproposition refereras till att Riksrevisionsverket pekat på att de principer statsmakterna lagt fast för Riksrevisionsverkets medverkan i revision av bolag och stiftelser vid denna tidpunkt ännu inte fått fullt genomslag.⁵⁶ I sammanhanget förordades att verkets rätt att utse revisor även borde komma i fråga för statliga företag eller statligt bildade fonder och stiftelser där staten utsett s.k. lekmannarevisorer.

Merparten av de av Riksrevisionsverket utsedda revisorerna i de statliga bolagen är auktoriserade, dock inte alla. I en departementspromemoria har Justitiedepartementet föreslagit införande av en ny lag med rubriken ”Förtroenderevisorer i aktiebolag” samt en ändring i aktiebolagslagen så att endast auktoriserade eller godkända revisorer kan vara revisorer i aktiebolag.⁵⁷ Motivet till detta är en anpassning till gällande EG-direktiv. Något sådant beslut har dock ännu inte fattats.

Riksrevisionsverket har utarbetat interna riktlinjer för revisorer från verket som deltar i gemensam revision av aktiebolag och stiftelser. Av dessa framgår bl.a. att revisor från Riksrevisionsverket har att bevaka om klienterna uppfyller de särskilda samhälleliga uppgifter som staten i någon form överenskommit om eller ålagt dem. Dessa revisorer skall även ha perspektivet att staten i dessa sammanhang kan anses ha likhet med en koncern, vilket innebär att aspekter utanför det enskilda objektet även skall omfattas. Exempelvis kan temagranskningar aktualiseras. Koncernperspektivet gäller både ekonomiska och verksamhetsmässiga aspekter.

Som ovan anförts skall revisorn följa de särskilda föreskrifter som meddelas av bolagsstämman, såvida de inte strider mot lag, bolagsordning eller god revisionssed. Företrädare för Riksrevisionsverket har noterat att möjligheten att använda sådana särskilda föreskrifter utnyttjats i mycket begränsad utsträckning.

I syfte att möjliggöra en ändamålsenlig bevakning av ovan nämnda samhällsuppgifter har företrädare från Riksrevisionsverket vidare anført att de särskilda föreskrifterna exempelvis kan innehålla önskemål om kompletterande granskning eller temagranskningar. Härvid bör det av bolagsstämmoprotokollet framgå om bolaget eller ägaren skall betala granskning i form av sådant tilläggsuppdrag. Revisorn bedömer i varje enskilt fall vilken kompetensprofil som granskningsteamet skall ha för det särskilda uppdraget. I vissa fall kan det bli aktuellt att revisorn tar hjälp från exempelvis Riksrevisionsverkets effektivitetsrevision. All granskning som genomförs av revisorn eller

⁵⁶ Prop. 1994/95:100 bil. 1.

⁵⁷ Ds 1996:65.

dennes granskningsteam omfattas av den aktiebolagsrättsliga tystnadsplikten. En fullständig avrapportering sker sålunda via regeringens ägarrepresentant på bolagsstämman.

Riksrevisionsverket har inte i detalj utvecklat vad som skall menas med samhällseliga uppgifter eller samhällsåtaganden. Däremot har man på flera olika sätt försökt skapa en aktiv dialog rörande detta begrepp. Förutom statligt formulerat åtagande nämner verket även att statliga garantier skulle kunna uppfattas som samhällsåtaganden. Dessa garantier kan medföra en kostnad som ingen annan aktör skulle ta på sig. En kostnad uppstår dock först om någon sådan garanti måste utlösas och får också vägas mot eventuella intäkter av åtagandena.

För man in samhällsåtaganden eller andra former av krav på bolaget i bolagsordning, så kommer eventuella väsentliga brister att nämnas i revisionsberättelsen. Revisorerna är skyldiga att rapportera sådana brister i förhållande till bolagsordningen. Om kraven är omnämnda i ägardirektiv blir det enligt Riksrevisionsverket en fråga för regeringen och revisorn att avgöra hur eventuella brister skall rapporteras. Om det nämns i avtal och eventuella brister upptäcks, kan det enligt verket bli frågan om en rapportering till styrelsen.

I något fall har revisorn från Riksrevisionsverket i revisionsberättelsen påtalat att bolagsordningens formuleringar står i strid med verksamhetens inriktning. Ägaren får då avgöra om det är bolagsordningen eller verksamheten som skall ändras.

I anslutning till Riksdagens revisorers granskning av statens ägarroll har frågor ställts till företrädare för ägaransvarigt departement och Riksrevisionsverket rörande uppfattningen om revisionens roll för styrningen av de statliga bolagen.

Vid intervjuerna har en varierad bild framkommit vad gäller utnyttjandet av revisorer. Åtminstone i vissa fall utnyttjas denna resurs i liten utsträckning. Utöver de rent formaliserade kontakterna i samband med genomgång av årsbokslut och vid bolagsstämma tas sällan ytterligare kontakter med revisorerna, trots att man understryker revisionens viktiga betydelse som ägarens kontrollinstrument. Det har framhållits att rutiner skulle behöva utvecklas för att kunna hantera uppföljning och kontroll på ett mer effektivt sätt än vad som är fallet i dag.

Företrädare för Riksrevisionsverket har även framfört att det kan uppstå oklarheter då uppdragsgivaren, dvs. departementen, sig emellan har olika uppfattningar om hanteringen av de statliga bolagen och hittills haft en avsaknad av gemensam ägarpolicy i fråga om revision. Från Riksrevisionsverkets sida har man dock understrukt att man upplever att det inom regeringen finns ett stort intresse av att en regelrätt revision i enlighet med aktiebolagslagen genomförs.

Vid diskussioner med verket har vidare framkommit att det åtminstone tidigare funnits en tendens att de departement som har ägaransvaret för förhållandevis få statliga bolag i mindre grad utnyttjat möjligheten att utse en revi-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

sor från Riksrevisionsverket. En förändring har dock som ovan nämnts inträffat under senare tid. Från Riksrevisionsverkets sida framförs att man uppmärksammar regeringen på möjligheten att utse revisor från verket.

Departementsföreträdarens syn på värdet av Riksrevisionsverkets medverkan skiftar. De flesta är positiva och menar att verkets revisorer kan bidra på ett positivt sätt, bl.a. genom sina kunskaper om de politiska förhållandena och de politiska mål som formulerats för respektive bolag. Det förekommer dock också de som har svårt att se vad revisorerna från Riksrevisionsverket specifikt har att bidra med och föredrar att i första hand anlita revisorer från revisionsbyråerna.

Samtidigt har vissa departementsföreträdare rest frågetecken kring verkets förmåga att bedriva revision av samhällsåtaganden, då de revisorer från verket som är medrevisorer i statliga bolag nästan enbart består av personer som har företagsekonomisk utbildning. De är då skolade i den tradition som är typisk för redovisningsrevision, nämligen med kortfattade revisionsberättelser där mycket sällan några anmärkningar görs. Att analysera samhällsmål har en annorlunda karaktär än att undersöka om räkenskaperna har gjorts enligt god revisionssed. Det har i intervjuerna påpekats att det saknas någon form av årlig analys av hur dessa samhällsmål är uppfyllda.

I vissa statliga bolag ingår bland revisorerna riksdagsledamöter, som enligt särskilda föreskrifter utses av riksdagens förvaltningsstyrelse. Före år 1988 fattades dessa beslut av riksgäldsfullmäktige. I ett riksdagsbeslut år 1986 rörande ledningen av den statliga förvaltningen uttalade konstitutionsutskottet, på förslag av regeringen, att detta system borde omprövas. Utskottet gjorde bedömningen att de samhällseliga intressen som dessa revisorer förut-sattes bevaka kunde tillgodoses på annat sätt, bl.a. genom de ökade befogenheter som Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket fått vid denna tidpunkt.⁵⁸

År 1988, vid tidpunkten för att huvudmannaskapet för Riksgäldskontoret flyttades från riksdagen till regeringen, kom frågan att prövas igen. Finansutskottet gjorde i ett betänkande som rörde revision och effektivisering av den offentliga sektorn bedömningen att systemet med riksdagsledamöter som revisorer kunde bibehållas för de båda alkoholbolagen Systembolaget och Vin & Sprit.⁵⁹

För närvarande finns sådana förtroenderevisorer i tre statliga bolag, nämligen Apoteksbolaget, Systembolaget och Vin & Sprit. Apoteksbolaget är inget alkoholbolag, medan Vin & Sprit inte längre har en monopolställning och inte heller några samhällsmål.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁵⁸ Prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29.

⁵⁹ Prop. 1987/88:100 bil.15, bet. 1987/88:FiU12.

7.2 Möjligheter till insyn i statliga företag

Alla aktiebolag är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen.⁶⁰ Enligt aktiebolagslagen skall alla aktiebolag upprätta en årsredovisning. Redovisningen blir, i likhet med revisionsberättelsen, offentlig genom att den insändes till Patent- och registreringsverket.

Den i Sverige lagfästa principen om handlingars offentlighet har sin grund i allmänhetens behov av och anspråk på insyn i myndigheternas verksamheter. Aktiebolag är däremot inte underkastade offentlighetsprincipen om detta inte föreskrivs i bolagsordningen. De omfattas inte heller av reglerna i tryckfrihetsförordningen. I princip är därför bara de uppgifter som skall tas in i aktiebolagsregistret offentliga.

I aktiebolag blir inte heller de särskilda reglerna om kontroll av myndigheternas verksamhet tillämpliga. Det kan dock noteras att vid bolagisering av myndigheter har det nya bolaget ett behov av tillgång till den tidigare myndighetens arkiv för att kunna fortsätta bedriva verksamheten. Enligt en ny bestämmelse om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter ges möjlighet för regeringen eller beslutande kommunal församling att besluta om överlämnande för viss tid av sådana myndighetsarkiv.⁶¹ Sådana bolag får själva ett ansvar enligt tryckfrihetsförordningen och har själva att pröva sekretessfrågor. De överlämnade arkiven blir samtidigt underkastade de statliga arkivförfattningarna och arkivmyndigheternas tillsyn.

En möjlighet till insyn i och kontroll av statliga företag, som omnämnts i kapitel 6, är att riksdagens ledamöter skall beredas tillfälle att närvara och ställa frågor vid bolagsstämman i större aktiebolag, där staten har aktiemajoriteten.⁶² Möjligheten att närvara utnyttjas i praktiken mycket sällan. En förklaring kan vara att informationen inom riksdagen om dessa bolagsstämmor inte alltid når ut till riksdagsledamöter. Kallelse bör ske tidigast fyra och senast tre veckor före bolagsstämman till riksdagens kammarskansli.

Bolagsstämman ger enligt aktiebolagslagen aktieägarna vissa möjligheter till insyn och granskning av bolagets verksamhet. På bolagsstämman kan en aktieägare begära upplysningar av bolagsledningen om förhållanden som kan inverka på bedömandet av ärenden som skall avgöras på stämman. Styrelsen och verkställande ledningen är därmed skyldiga att lämna informationen om styrelsen finner att detta kan ske utan förfång för bolaget. Även revisor är med motsvarande begränsning skyldig att lämna alla upplysningar som bolagsstämman begär. En ägare som äger samtliga aktier i ett bolag har i princip rätt att begära fullständig information om bolagets angelägenheter. Det medför att staten i sina helägda bolag har denna möjlighet.

Upplysningsplikten, med de ovan angivna begränsningarna, gäller även bolagets förhållande till annat bolag i samma koncern. Moderbolagets ledning är alltså skyldig att ge upplysningar om förhållanden som avser ett

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁶⁰ SFS 1976:125.

⁶¹ 2 kap. 17 § TF, SFS 1994:1382.

⁶² Prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

dotterföretag. Aktieägarna i ett dotterbolag kan å andra sidan, på dotterbolagets stämma, begära upplysningar rörande förhållande till moderbolaget eller annat dotterbolag.

Om man från statsmakternas sida önskar större offentlighet eller större insyn i ett statligt aktiebolag kan detta formuleras i bolagsordningen, under förutsättning att detta inte står i strid mot aktiebolagslagens bestämmelser.

I aktiebolag som har högst tio aktieägare, gäller en ökad upplysningsplikt. I sådana bolag har varje aktieägare i princip rätt att ta del av uppgifter i den utsträckning det behövs för att bedöma bolagets ställning eller visst ärende som skall förekomma på bolagsstämman. Det medför att aktieägare har rätt att ta del av böcker, räkenskaper och andra handlingar som rör bolagets verksamhet i en sådan omfattning som krävs för att aktieägarna skall kunna bedöma bolagets ställning eller vissa ärenden som kan förekomma på stämman. Insynsrätten är personlig och kan inte utövas genom ombud. Aktieägaren har inte heller rätt att begära biträde av bolagets revisor. Dessa bestämmelser medför att staten kan begära utlämnande av uppgifter även av de företag staten är delägare i. Begränsningen är att det skall behövas för att aktieägaren skall kunna bedöma bolagets ställning eller för att förbereda sig inför visst ärende som skall förekomma på bolagsstämman.

Enligt Regeringskansliets ägarhandbok torde detta innebära att ägaren har rätt att ta del av resultatredovisning m.m. men knappast av detaljerade uppgifter om styrelsens arbete genom t.ex. styrelseprotokoll.

En jämförelse kan här göras med handlingsoffentligheten i aktiebolag där kommun eller landsting bestämmer ensam eller tillsammans med någon annan. Från den 1 januari 1995 är reglerna om handlingsoffentlighet i tryckfrihetsförordningen samt sekretesslagen och arkivlagen även tillämpliga på kommunala företag.⁶³ Rätten att få ta del av allmänna handlingar gäller aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett "rättsligt bestämmande inflytande". Dessa bolag, föreningar och stiftelser jämföras med myndigheter.⁶⁴

För enheter där kommunen har en mindre dominerande ställning skall man i den omfattning som är rimligt tillämpa samma principer som enligt kommunallagen med hänsyn tagen till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.⁶⁵ När det gäller offentlighetsprincipen, skall fullmäktige i dessa fall verka för att allmänheten skall få insyn. Innan verksamhet överförs till annan verksamhetsform skall fullmäktige se till att man får en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

Möjligheterna till insyn i statliga bolag för Riksdagens revisorer regleras i lag med instruktion för myndigheten.⁶⁶ En motsvarande möjlighet föreligger för Riksrevisionsverket i en lag om verkets granskning av statliga aktiebolag

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁶³ Tryckfrihetsförordningen, 2 kap. om allmänna handlingars offentlighet, sekretesslagen (SFS 1980:100) och arkivlagen (SFS 1990:782).

⁶⁴ Sekretesslagen 1 kap. 9 §, kommunallagen (KL) 3 kap. 16 §.

⁶⁵ Kommunallagen, 3 kap. 16 § resp. 17 §.

⁶⁶ SFS 1987:518.

och stiftelser.⁶⁷ Riksrevisionsverkets granskningsrätt har preciserats i en förordning i vilken de bolag och stiftelser vars verksamhet verket har rätt att granska har förtecknats.⁶⁸ Denna lagstadgade rätt avser myndigheten Riksrevisionsverket och torde primärt avse effektivitetsgranskning som ej avrapporteras i årlig revisionsberättelse.

Riksdagens revisorer har enligt den förstnämnda lagen rätt att granska all statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag och stiftelser, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på annat sätt har bestämmande inflytande över verksamheten. Regeringen framförde i 1993 års kompletteringsproposition att riksdagens behov av insyn i den statliga verksamhet som bedrivs i bolag och stiftelser härigenom tillgodoses.⁶⁹ Riksdagen kan dock föreskriva att en viss verksamhet skall vara undantagen från Riksdagens revisorers granskning.

7.3 Regeringens årliga redogörelse för de statliga företagen

En möjlighet för riksdagen till insyn i de statliga företagen förligger genom regeringens redogörelse för de statliga företagen. Sedan början av 1980-talet lämnar regeringen efter riksdagsbeslut en sådan redogörelse årligen.⁷⁰ I samband med beslutet härom underströk riksdagen särskilt regeringens förslag om att redogörelsen med vissa mellanrum också skulle omfatta en principdeklaration om det statliga företagandets mål och riktlinjer samt en översiktlig framställning om i vad mån uppställda mål har uppnåtts. Näringsutskottet anförde i sammanhanget att man förutsatte att frågan om hur redogörelsen skulle utformas noga skulle övervägas, så att informationsvärdet fyllde högt ställda krav.

Näringsutskottet konstaterade år 1991 att, med undantag för år 1984 då vissa motiv och principer för statens roll som företagsägare angavs, regeringens skrivelse med överlämnandet av redogörelsen varje gång haft samma formella karaktär och sålunda inte innefattat några kommentarer till redogörelsens innehåll.⁷¹ Riktlinjer för statens politik har, enligt utskottet, i stället presenterats och behandlats för riksdagen i andra sammanhang.

Våren 1996 anmälde regeringen i propositionen om aktiv förvaltning av statens företagsägarande att den avsåg att utveckla och förbättra den årliga redogörelsen till riksdagen.⁷² Regeringen avsåg bl.a. att komplettera med uppgifter om omstruktureringar, försäljningar av aktier och nyemissioner som kommer att ske med stöd av riksdagens bemyndigande. Regeringen avsåg att lämna bedömningar av den långsiktiga utvecklingen och redogöra för aktuella övergripande ägarfrågor beträffande olika delar av den statligt ägda företagsgruppen. Enligt regeringen skulle därmed riksdagen beredas

⁶⁷ SFS 1987:519.

⁶⁸ SFS 1993:958.

⁶⁹ Prop. 1992/93:150.

⁷⁰ Prop. 1980/81:22, bet. NU 1980/81:29, rskr. 1980/81:147.

⁷¹ Bet. 1990/91:NU12.

⁷² Prop. 1995/96:141.

tillfälle att årligen, mer effektivt, kontrollera regeringens åtgärder och ta ställning till eventuella förslag avseende den övergripande utvecklingen och inriktningen av statens företagsägaende.

Riksdagens revisorer har i sin granskning gjort en genomgång av den årliga skrivelsens innehåll både för åren före 1996 och de två senaste åren, dvs. 1996 och 1997 års redogörelser för företag med statligt ägaende. Utifrån denna genomgång kan revisorerna konstatera att informationen i regeringskrivelserna för de senaste två åren kompletterats med en översiktlig information om förvaltningen av statens företagsägaende där en beskrivning görs över aktuella händelser m.m. uppdelat på respektive departement. Däremot har inte revisorerna i dessa redogörelser kunnat återfinna information rörande det statliga företagandets mål och riktlinjer. Riksdagens revisorer har inte heller funnit att redogörelserna, i likhet med en tidigare principdeklaration, innefattar någon bedömning från regeringens sida om uppställda mål uppnått.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

7.4 Uppföljning via särskilda övervakningsmyndigheter

Under senare år har flera av de statliga monopolverksamheterna konkurrensutsatts. I samband härmed har en modell med s.k. övervakningsmyndigheter kommit att användas i allt högre omfattning. Myndighetsuppgifterna i de tidigare monopolföretagen har av konkurrensneutralitetsskäl överförts till en särskild myndighet, som samtidigt i sin instruktion fått till uppgift att övervaka marknaden och löpande informera regeringen om utvecklingen.

Exempel på sådana myndigheter är Post- och telestyrelsen och Nätmyndigheten. Det typiska för de branscher som dessa myndigheter har att övervaka är att det tidigare statliga monopolföretaget har konkurrensutsatts men att bolaget i fråga fortfarande har en dominerande ställning på marknaden. Sådana övervakningsmyndigheter får ofta till uppgift att övervaka efterlevnaden av lagar och förordningar samt verka för att statens åtaganden uppfylls. Uppgifterna för dessa myndigheter är av kontrollerande art men kan också ses som en typ av uppföljande verksamhet.

8 Frågan om statliga företags dotterbolag

Antalet dotterbolag till de statliga bolagen har ökat markant under senare år. I detta kapitel beskrivs denna utveckling, liksom ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering vid försäljning av sådana dotterbolag. Här utnyttjas Riksdagens revisorers iakttagelser i den rapport revisorerna genomförde under våren 1997 rörande Apoteksbolagets utförsäljning av dotterbolaget ADA AB.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

8.1 Allmänt

I regeringens redogörelse för företag med statligt ägande anges ca 250 dotterbolag till statliga bolag.⁷³ I denna summa ingår inte dotterbolag till affärsverk eller myndigheter. Merparten av dotterbolagen är relativt små med en liten omsättning. Det finns dock exempel på dotterbolag som är stora omsättningsmässigt och som från ett samhällsligt perspektiv bedriver betydelsefulla verksamheter.

Som exempel kan nämnas fyra dotterbolag till Vattenfall som alla har en omsättning på över 1 miljard kronor. Forsmarks Kraftgrupp AB driver Forsmarks Kraftverk och har en omsättning på över 4,6 miljarder kronor. Vattenfalls ägarandel i bolaget är 74,5 %. Vattenfall Bränsle AB omsätter drygt 1 miljard kronor och har till uppgift att anskaffa och försälja bränsle samt bedriva konsultverksamhet. Svensk Kärnbränslehantering AB, som ägs till 58 % av Vattenfall, utvecklar, bygger och driver anläggningar och system för omhändertagande av Sveriges radioaktiva avfall och har drygt 1 miljard kronor i omsättning. Vattenfall Regionnät AB med över 3,7 miljarder kronor i omsättning bedriver nätverksamhet.

Vidare kan konstateras att exempelvis Posten har valt att bygga upp en koncern där moderbolaget har en holdingbolagsliknande funktion. En stor del av rörelsen bedrivs i dotterbolag till koncernens moderbolag. Koncernens kärnverksamhet, brevrörelsen, är placerad i Posten Sverige AB med en omsättning på nära 20 miljarder kronor. Även Postgirot Bank AB har en motsvarande ställning inom koncernen.

Flera statliga företag har också valt att huvudsakligen bedriva sin verksamhet i regionala dotterbolag. Som exempel kan nämnas ALMI Företagspartner AB och Samhall AB. Även i dessa fall är moderbolaget obetydligt sett från omsättningssynpunkt.

Det förekommer även dotterbolag till statliga bolag som omsättningsmässigt inte är alltför betydande men som bedriver en förhållandevis reglerad verksamhet. Svenskt byggodkännande AB (SITAC) är ett sådant exempel. Bolaget är ett helägt dotterbolag till Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB och bedriver certifiering och typgodkännande inom bygg- och anläggningsområdet.

⁷³ Skr. 1997/98:20.

I revisorernas enkät har framkommit att knappt en tredjedel av de statliga företagen (17 av 58) anser att man har att uppfylla samhällsåtaganden som inte är ekonomiskt lönsamma att utföra. Här kan noteras att av dessa 17 företag har sju uppgett att man även har dotterbolag som helt eller delvis verkar i syfte att uppfylla sådana samhällsåtaganden.

Sammantaget har antalet dotterbolag till de statliga bolagen ökat markant under senare år. Av 1989 års redogörelse från regeringen för de statliga företagen framgick att det fanns ca 90 sådana dotterbolag.⁷⁴ I 1997 års regeringsskrivelse var, som nämnts ovan, motsvarande antal ca 250. Den totala statliga bolagssektorn, mätt som antalet direktägda bolag, har däremot varit relativt konstant under samma period.

8.2 Försäljning av dotterbolag

Vad gäller försäljning av aktier i statliga företag har regering och riksdag uttalat att det funnits en väl etablerad praxis på området, nämligen att försäljning av aktier i av staten direkt ägda bolag skall underställas riksdagen.⁷⁵ Näringsutskottet har framfört att starka sakskalet talar för denna praxis, bl.a. därför att försäljning av aktier i statsägda bolag ofta avser stora värden.

Utskottet uttalade också att regeringsformens bestämmelser om statens tillgångar inte berör tillgångar som ägs av de statliga bolagen. Endast om aktierna i ett bolag står direkt under regeringens eller myndighets förvaltning är det i rättslig mening fråga om en statlig tillgång. Försäljning av dotterbolag till statliga bolag skall därför i normalfallet inte underställas riksdagen. Det kan samtidigt nämnas att när delar av den statliga bolagssektorn placerades under Fortia AB i slutet av 1980-talet gjorde utskottet bedömningen att försäljning av sådana företag skulle jämföras med försäljning av direktägda bolag.

Även bestämmelserna i den nya lagen om statsbudgeten gäller enbart direktägda statliga bolag.⁷⁶ I den utredning som föregick statsmakternas behandling av lagstiftningen gjordes en uttrycklig uppdelning mellan direkt och indirekt ägande.⁷⁷ Utredningen underströk att vid indirekt ägande beslutar bolagets organ, dvs. dess verkställande direktör, styrelse och bolagsstämma, om försäljning. Om riksdagen önskar att regler om försäljning av aktier som motsvarar de som utredningen föreslagit även skulle omfatta indirekt ägda bolag måste detta enligt utredningen regleras i de former som följer aktiebolagslagen, dvs. genom att bestämmelser av detta slag tas in i bolagsordningen.

Riksdagens revisorer har vid en genomgång av de statliga bolagens dotterbolag inte i något fall funnit en formulering i företagens bolagsordning som hindrar moderbolagen att sälja dessa dotterbolag. Såvitt framkommit finns inte heller några sådana restriktioner formulerade i ägardirektiv eller avtal.

⁷⁴ Skr. 1989/90:20.

⁷⁵ Prop. 1985/86:150, bet. NU 1986/87:17, rskr. 1986/87:114.

⁷⁶ SFS 1996:1059.

⁷⁷ SOU 1996:14.

8.3 Fallet ADA

Riksdagens revisorer genomförde under våren 1997 en granskning av försäljning av statliga bolags dotterbolag, huvudsakligen med utgångspunkt från Apoteksbolagets försäljning av det tidigare helägda dotterbolaget ADA AB till det finska bolaget Oy Tamro Ab.⁷⁸ Enligt revisorerna visade granskningen bl.a. att i detta fall hade det varit lämpligt att försäljningen hade underställts riksdagen.

Revisorerna noterade att vid beslutet om Apoteksbolagets bildande år 1970 uttalades nämligen en klar mening att detta bolag skulle bygga upp en egen partihandelsverksamhet. Vid det senaste riksdagsbeslutet som behandlade partihandelsledet, år 1985, skedde enligt revisorerna inte någon påtaglig förändring av direktiven till Apoteksbolaget, utan både regeringen och utskottet hänvisade till de tidigare riktlinjerna från år 1970.

Riksdagens revisorer noterade vidare att ADA var ett företag av anseelig storlek, med omsättning på närmare 10 miljarder kronor. Bolaget förfogade också över ett betydande kapital. Bolaget hade i enlighet med riksdagens riktlinjer byggts upp med medel som under åren huvudsakligen genererats inom ett lagstadgat monopol. Vidare innebar försäljningen av ADA en förändring av synen på det statliga engagemanget inom den starkt reglerade läkemedelsförsörjningen. Under 1970- och 1980-talen uttalades att partihandeln utgjorde en integrerad del av den totala läkemedelsförsörjningen. Försäljningen innebar att staten begränsade sitt engagemang till endast detaljhandlet i läkemedelsförsörjningen.

Mot bakgrund härav framförde Riksdagens revisorer i sin granskning att dessa omständigheter sammantaget gav vid handen att det hade varit lämpligt att frågan om Apoteksbolagets försäljning av dotterbolaget ADA hade underställts riksdagen. Det hade exempelvis kunnat göras genom att regeringen begärt ett bemyndigande av riksdagen om att sälja ADA vid lämplig tidpunkt. Revisorerna noterade att sådana bemyndiganden getts för ett antal andra företag. Bland annat tillstyrkte riksdagen regeringens förslag om att minskning av statens ägande skulle kunna ske beträffande åtta namngivna bolag.⁷⁹

Utifrån erfarenheterna från försäljningen av ADA samt förhållandet att dotterbolagssfären vuxit kraftigt under senare år ansåg Riksdagens revisorer att det fanns ett antal frågor som inte har belysts på ett tillfredsställande sätt rörande statliga bolags dotterbolag. En fråga som kan ställas i sammanhanget är om det är lämpligt att föra över verksamheter som syftar till att uppfylla vissa angivna samhällsmål utan att företaget behöver ange närmare motiv för detta. En annan fråga är huruvida det är lämpligt att dotterbolag som bedriver samhällsrelaterade betydelsefulla verksamheter formellt kan säljas utan riksdagens medgivande och om restriktioner i sådana fall bör finnas.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁷⁸ Försäljning av statliga bolags dotterbolag – fallet ADA AB (rapport 1996/97:9).

⁷⁹ Prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

Riksdagens revisorers rapport har remissbehandlats. På frågan om försäljningen av ADA borde underställts riksdagen svarade Socialdepartementet, som utövar ägaransvaret för Apoteksbolaget, att departementet gjorde bedömningen att det var Apoteksbolaget som hade att besluta om en försäljning då bolaget tidigare fattat beslut om bildandet av dotterbolaget. Socialdepartementet understryker dock att olika bedömningar kan göras i denna fråga i avsaknad av klara riktlinjer. Departementet välkomnade att revisorernas rapport belyste dessa frågor, vilket enligt departementet bör bidra till en ökad tydlighet i framtiden.

Industriförbundet framförde i sitt remissvar till revisorerna att om statliga företag bildar dotterbolag kan detta medföra att verksamheter etableras där ägaren har mindre insyn i och minskade möjligheter att styra än när det gäller moderbolag. Enligt förbundet leder detta till ett behov av att överväga i vilken utsträckning som statliga moderbolag får bilda dotterbolag. Härigenom skulle problemet minska beträffande frågan om en försäljning av dotterbolag får ske utan riksdagens godkännande.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

9 Revisorernas överväganden

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

9.1 Utgångspunkter

Revisorernas granskning visar att staten i sin roll som majoritetsägare av aktiebolag har att handskas med flera svårigheter än vad en privat ägare har. För det första är det statliga ägandet av bolag ofta ifrågasatt, både när det gäller huruvida verksamheten skall bedrivas i bolags- eller myndighetsform och huruvida verksamheten skall bedrivas i statlig eller privat regi. Flera utredningar, däribland Förvaltningspolitiska kommissionen, har framhållit att den normala verksamhetsformen för statlig verksamhet är myndighets- och inte bolagsformen. Samtidigt pågår en debatt om privatiseringar, vilket kan ses mot bakgrund av att många av de statliga bolagen samtidigt är fullt ut konkurrensutsatta och helt saknar någon form av politiska mål. Mot denna bakgrund finns en risk för att frågor om hur man på ett effektivt sätt styr de bolag man äger kommer i bakgrunden.

Ett annat förhållandevis stort problem gäller utvärderingen av de statliga bolagens prestationer. Bolag arbetar i normalfallet på marknader med fungerande konkurrens och har att bereda ägaren eller ägarna största möjliga vinst. Det ekonomiska utfallet blir då den huvudsakliga bedömningsparametern. Statens roll som ägare av ett sådant bolag blir därmed inte annorlunda än rollen för en privat ägare.

Den nu genomförda granskningen visar dock att mer än hälften av alla statliga bolag inte befinner sig i denna situation. Ett antal av bolagen opererar på marknader utan fungerande konkurrens. Detta kan exempelvis bero på att bolagets monopol är lagstadgat eller att marknaden av andra skäl inte har förutsättningar för en fungerande konkurrens. Det finns också ett antal statliga bolag vars existens förutsätter ett löpande årligt tillskott av medel från statskassan. Härutöver finns det ett antal bolag som mer eller mindre tydligt har ålagts vissa samhällsåtaganden, dvs. åtaganden att producera tjänster som är företagsekonomiskt olönsamma. För dessa bolag gäller att prestationerna måste mätas mot delvis andra kriterier än de rent företagsekonomiska. Även här har sålunda staten som ägare en svårare uppgift än privata ägare av bolag.

En tredje svårighet, som har framförts vid Riksdagens revisorers granskning är att ägarutövandet av bolag upplevs som en förhållandevis perifer verksamhet för departementen. Risker blir därmed större att staten uppträder som en anonym ägare av institutionell typ, även i de fall man är majoritetsägare av ett bolag. Dessa utgångspunkter gör sammantaget att jämförelsevis stora krav måste ställas på att staten utövar sin ägarroll aktivt.

9.2 Målen

Målen för de statliga bolagen är av flera olika slag. En första åtskillnad kan göras mellan övergripande mål, ofta formulerade som ett allmänt hållet syfte och verksamhetsmål. I aktiebolagslagen anges att i den mån ett bolag har ett

annat syfte än att generera vinst skall detta framgå av bolagsordningen. Av revisorernas granskning framgår att det finns exempel på att bolagsordning eller ägardirektiv innehåller övergripande syftesbeskrivningar. Här kan nämnas Samhall, ALMI Företagspartner och Svensk Bilprovning. Under senare år har även en viss ökning av sådana beskrivningar för bolagen kunnat noteras.

De flesta bolag som har helt eller delvis andra mål än att generera vinst saknar dock sådana övergripande syftesbeskrivningar i bolagsordningen. Härigenom skapas en otydlighet i ägarens styrning av dessa bolag.

För den verksamhetsanpassade nivån kan olika typer av mål urskiljas, såsom ekonomiska mål och kvalitetsmål. Ekonomiska mål uttrycks vanligen i kvantitativa mått, medan kvalitetsmål kan uttryckas i både kvalitativa och kvantitativa termer. Det finns också en särskild form av kvalitetsmål, som i denna granskning har kommit att kallas samhällsåtaganden, nämligen särskilda ålägganden för bolagen att utföra viss produktion som är företagsekonomiskt olönsam.

De ekonomiska mål som gäller för de statliga bolagen varierar högst väsentligt beroende på bolagens skilda förutsättningar. Drygt hälften av bolagen som ingick i enkätundersökningen har uppgivit att man har vinstkrav från ägarens sida. Övriga bolag har uppgivit att man har andra ekonomiska mål, t.ex. krav på att verksamheten skall gå ihop med eller utan subventioner från ägaren. Merparten av bolagen anser att de ekonomiska målen är tydligt formulerade. Tolv av de 59 bolagen i enkätstudien anser dock att de ekonomiska målen är allmänt hållna. Sju av bolagen anser att ägaren över huvud taget inte satt upp några ekonomiska mål. Det är således uppenbart att staten som ägare inte konsekvent sätter upp tydliga ekonomiska mål för de majoritetsägda bolagen.

Granskningen visar att det finns flera oklarheter rörande de ekonomiska målen. Detta framgår enligt revisorerna av att en förhållandevis stor andel av bolagen med vinstsyfte uppger att uppdraget från ägarens sida inte är att nå maximal vinst utan enbart en viss vinst, vilket då normalt utgörs av ett avkastningskrav. Även om denna fråga vid ett första påseende kan verka akademisk, kan detta förhållande i praktiken ha en relativt stor inverkan på bolagets strategi och arbetssätt.

I enkäten uppger knappt en femtedel av bolagen att man har som ekonomiskt mål att verksamheten skall gå ihop utan subventioner från ägaren. Detta mål liknar starkt de kommunala bolagens ekonomiska mål, vilka styrs av den s.k. självkostnadsprincipen. Några närmare preciseringar eller närmare förklaringar till motsvarande ekonomiska mål för de statliga bolagen finns vanligen inte. Revisorerna har bl.a. noterat att ibland, men inte alltid, inbegriper dessa mål en skälig avkastning samt möjligheter för staten att erhålla en utdelning på insatt kapital.

Flera av de bolag som har ett lagstadgat monopol har angivit att verksamheten skall gå ihop utan subventioner. I granskningen har dock framkommit att ägarens syn skiljer sig åt från bolag till bolag. När det exempelvis gäller

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Svensk Bilprovning anser staten att bolaget inte skall ha en prissättning gentemot kunder som medger vinst och utdelningsmöjligheter för ägaren. Inte heller Systembolaget har något vinstsyfte, men bolaget har en prissättning som årligen medgett vinster. Staten får också en årlig utdelning, även om det i just detta fall inte kallas utdelning utan inleverans av vinstmedel. Apoteksbolagets prissättning är baserad på utgångspunkten att bolaget är vinstsyftande och att man därtill har ett utdelningskrav från ägaren. Enligt revisorerna kan dessa skilda synsätt på statliga bolag med lagstadgade monopol i frågasättas.

Cirka en tredjedel av de statliga bolagen uppger att ägaren har i förväg preciserade utdelningskrav. Det är färre än det antal bolag som uppger att man har vinstkrav från ägaren. Bland de bolag som har vinstkrav återfinns tre bolag som inte har gett utdelning vid något tillfälle under den senaste tioårsperioden. I granskningen har också framkommit att staten som ägare i vissa fall begär utdelning av bolag på ett ryckigt och oförutsägbart sätt. Det händer att ägaren under en följd av år begär relativt låg utdelning i förhållande till uppnådda vinster, varefter ägaren plötsligt begär en stor utdelning som ibland överstiger den uppnådda vinsten under året.

Kvalitetsmål kan ses som en precisering av den verksamhetsinriktning som anges i bolagsordningen. Dessa mål kan gälla själva kvaliteten på de tjänster som produceras, men också mer omfattande mål såsom regionala, sociala och miljömässiga mål. Granskningen visar att staten sällan ställer upp sådana mål för statliga bolag. Detta förhållande är inte onaturligt när det gäller bolag som är konkurrensutsatta och som saknar samhällsmål. För övriga bolag är det, enligt revisorerna, en nödvändig del av ett aktivt ägarutövande att formulera kvalitativa mål som, utan att sänka sig till en onödig detaljeringsnivå, är tillräckligt konkreta för att kunna följas upp. Särskilt viktigt är att en uppsättning kvalitetsmål formuleras för verksamheter som bedrivs i form av lagstadgade monopol. Revisorerna noterar att de statliga bolagen i normalfallet själva utformar sådana mål, dock ofta utan kontakt med ägaren. I granskningen har också framkommit att bolagen inte alltid informerar ägaren om dessa mer operationella mål har uppnåtts.

Samhällsåtaganden kan ibland ha en sådan karaktär att de är svåra att precisera. Inte desto mindre viktigt är det att detta sker, eftersom det är frågan om åtaganden som belastar bolagets övriga ekonomi. Dessa åtaganden kan ses som uppdrag som bolagen utför åt staten. Det är därför av betydelse att de preciseras till sitt innehåll och att det klart framgår hur ett åtagande skall finansieras. Det finns två sätt att finansiera sådana åtaganden, nämligen via medel från bolagets övriga verksamhet eller via statligt tillförda medel. Oavsett finansieringsform krävs att staten har en god kunskap om kostnaderna för dessa samhällsåtaganden. I det ena fallet skall kunskapen ligga till grund för vilken ersättning bolaget skall få, i det andra för att bedöma nivån på avkastningskravet för bolaget.

Granskningen har visat att de krav på samhällsåtagande som ställs på de statliga bolagen har en varierande grad av tydlighet. Ibland råder även oklarheter om samhällsåtaganden över huvud taget föreligger. Ett sådant exempel

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

framgick i revisorernas granskning av Amugruppen AB i början av år 1997. Här rådde en oklarhet om bolaget hade ett rikstäckande krav på sin verksamhet eller inte. I flera fall har dock bolagens styrelser formulerat mer precisa krav i detta avseende.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts har Riksdagens revisorer följande förslag angående mål för de statliga bolagen:

De övergripande målen för bolag som helt eller delvis har andra syften än rent kommersiella bör alltid skrivas in i bolagsordningen. På så sätt skapas en konsekvent och tydlig vägledning för respektive verksamhet.

Bolag med vinstkrav bör alltid ha tydliga avkastningskrav och en formulerad utdelningspolicy. Det bör också anges om bolaget i fråga enbart skall eftersträva en viss vinst eller ha ett vinstmaximerande mål. I det sistnämnda fallet kan avkastningskrav ses som minimikrav på verksamheten. Utdelningspolicy bör formuleras så att storleken på utdelningen blir förutsägbar över tiden i förhållande till den eventuella vinst som bolaget genererar.

För företag som inte har vinstkrav men inte heller subventioneras av ägaren bör det preciseras om det är en typ av självkostnadsprincip som skall råda. Det bör också klargöras om självkostnadsprincipen i så fall skall inkludera någon form av avkastning och utdelning till ägaren. Regeringen bör även utveckla vilka prissättningsprinciper som bör råda för bolag med lagstadgade monopol. Det bör vidare klargöras om t.ex. ett lagstadgat monopolföretag skall tillämpa en typ av självkostnadsprincip för varje tjänst som bolaget säljer, eller om det skall vara bolaget fritt att inom ramen för ett visst ekonomiskt mål låta vissa tjänster vara lönsamma och andra olönsamma.

För bolag som har samhällsåtaganden, är anslagsberoende eller har lagstadgad monopolställning bör ägaren även utveckla olika kvalitetsmål som är tillräckligt konkreta för att kunna följas upp. Det bör alltid preciseras hur samhällsåtaganden skall finansieras.

9.3 Styrbarheterna

Revisorernas granskning visar att staten som ägare inte på något konsekvent sätt redovisar de mål och krav som man ställer på bolagen. Redovisningen sker också i många olika typer av dokument. Hit hör bolagsordning, ägardirektiv, avtal, lagar, förordningar, riksdagsbeslut, propositioner och policyuttalanden gjorda av riksdagen. För ett och samma företag kan målformuleringar hittas i flera av dessa dokument. Flera av de mål som bolagen i praktiken arbetar utifrån har enbart antagits av bolagets styrelse, utan att ägaren har tagit ställning. Många gånger finns inte målen formulerade i skrivna dokument utan framförs enbart muntligt i en dialog mellan ägare och företagsledning.

Revisorerna har inte kunnat finna någon förklaring till denna vida flora av styrdokument. En förklaring kan vara att departementen tillämpar olika principer. En annan förklaring kan vara att vissa mål är skrivna under senare tid medan andra formulerades för ett antal år sedan. Ibland råder även en oklar-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

het om ett uttalande, som gjorts tidigare i en proposition eller i ett utskottsbe-
tänkande, fortfarande är att betrakta som riktlinjer utfärdade av ägaren. En-
ligt revisorerna medför denna situation att osäkerheten ökar om vilka mål
som ägaren har formulerat för det enskilda bolaget. Detta får i sin tur en
negativ inverkan på möjligheterna för företagsledningen och styrelsen att
verka i enlighet med ägarens uppdrag. Det försvårar också möjligheterna att
följa upp om de statliga företagen har uppfyllt målen för verksamheten.

Det finns flera skäl att se bolagsordningen och på bolagsstämman antagna
ägardirektiv som de styrdokument som bör användas. De mer preciserade
kraven på bolaget bör enligt revisorerna redovisas i skriftliga ägardirektiv,
godkända på bolagsstämman. I några fall tillämpas detta redan i dag, men det
görs osystematiskt och är fortfarande att betrakta som ett ovanligt förfarande.
Riksdagens revisorer anser att det är av särskild betydelse att alla mål för ett
företag i en monopolställning samlat redovisas i skriftliga ägardirektiv till
bolagsstämman. Detta bör gälla oavsett om marknadspositionen har sin
grund i ett legalt monopol eller inte. Detsamma borde även gälla för bolag
som är anslagsberoende och/eller har samhällsåtaganden, oavsett om bolaget
i fråga befinner sig i en monopolställning eller är konkurrensutsatt.

Sådana ägardirektiv förutsätter även systematiserade rutiner i samband med
förberedelser inför bolagsstämmor. Vissa departement har valt att i särskilda
beslut ge ägarföreträdaren skriftliga instruktioner för vilka punkter som skall
tas upp på bolagsstämman. Granskningen har samtidigt visat att så inte hit-
tills skett systematiskt. Därmed tenderar bolagsstämmorna att enbart få en
formell och slentrianmässig karaktär. Enligt Riksdagens revisorer bör alla
bolagsstämmor förberedas på ett systematiskt sätt med en tydlig koppling
mellan departementsbeslutet att rösta och instruktionen. Instruktionen skall
innehålla eventuella ägardirektiv. Riksdagens revisorer noterar därför med
tillfredsställelse att man inom Regeringskansliet nu har utarbetat riktlinjer
med avsikten att alla departement framdeles skall använda sig av sådana
systematiserade rutiner inför bolagsstämmor.

Utformandet av klara styrdokument utgör givetvis bara en del av en aktiv
ägarroll. Skriftliga direktiv blir med nödvändighet ganska stela i sin utform-
ning och vissa mål går inte att skriftligt formulera hur tydligt som helst. Som
komplement behövs därför, enligt Riksdagens revisorer, en löpande dialog
med bolaget och där ägaren inte bara passivt tar emot information om vad
som sker i bolaget utan också har kompetens och vilja att aktivt delta i dis-
kussioner som rör det enskilda bolagets framtida strategi.

Enligt Riksdagens revisorer finns det starka skäl som talar för att staten som
ägare bör samla de mål och krav som ställs på respektive bolag i betydligt
färre antal dokument. Bolagsordningen bör innehålla övergripande syftesbe-
skrivningar medan de mer preciserade kraven på bolaget bör redovisas i
ägardirektiv.

För bolag som befinner sig på en helt konkurrensutsatt marknad och där
ägaren enbart ställer vissa ekonomiska krav, är det enligt revisorerna inte
nödvändigt att mål redovisas skriftligt. Så sker normalt inte heller i det pri-

**Fel! Autotextposten är
inte definierad.**

Bilaga 1

vata näringslivet. Mot bakgrund av att en så stor del av de statliga bolagen inte tillhör denna kategori bör det dock enligt Riksdagens revisorer klargöras i något styrdokument, t.ex. bolagsordningen, att ett sådant bolag inte har några andra mål än att arbeta i rent vinstsyfte.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

9.4 Styrelseledamöternas roll

Vid intervjuerna har framför allt två problem framkommit som rör styrelserna i statliga bolag. Det ena problemet hänger samman med frågan om vem en styrelseledamot i en statlig bolagsstyrelse egentligen representerar, medan det andra gäller förfarandet vid utnämningar av nya styrelseledamöter.

När det gäller den förstnämnda frågan har bl.a. framhållits att styrelseledamöter ibland känner större lojalitet med ett visst särintresse som personen representerar i styrelsen än med intresset för bolaget. Detta problem har inte minst framhållits när det gäller bolag med delat ägande. Ett annat problem som framhållits är att enskilda styrelseledamöter tenderar att se sig som representant enbart för sig själv och inte ägaren. Bland annat har påpekats att styrelseledamöter inte alltid är medvetna om skyldigheten att se till bolagets bästa om majoritetsägarens och en enskild ägares intressen inte sammanfaller.

Revisorerna har inte möjlighet att närmare bedöma hur vanliga och stora dessa problem är. De utgör dock indikationer på att styrelseledamöter inte alltid ges den information som är nödvändig för att kunna fungera tillfredsställande som ledamot.

Ett informationsproblem av annan art gäller aktiebolagslagens bestämmelser om skadeståndsskyldighet för bl.a. styrelsens ledamöter, verkställande direktör och revisor. Av lagen framgår att styrelseledamot eller verkställande direktör, som vid fullgörandet av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget, är skyldig att ersätta skada. Vid intervjuerna har framkommit att ledamöter inte alltid känner till dessa bestämmelser. Av enkäten framgår att enbart en fjärdedel av styrelserepresentanterna i de statliga bolagen är skyddade mot ekonomiska skadeståndsanspråk genom en s.k. styrelseförsäkring. Enligt revisorerna torde samtliga statliga bolag ha behov av att se över denna fråga för att pröva i vilken mån sådant försäkringsskydd behövs.

Mot denna bakgrund finns det enligt Riksdagens revisorer skäl att genomföra åtgärder i syfte att dels minska risken för att ledamöter i statliga bolags styrelser missuppfattar sin roll, dels förtydliga vad ägaren förväntar sig av bolaget i fråga. Styrelseledamöter, främst nyutnämnda, bör få en systematiserad information av ägaren om de mål och krav som ägaren har ställt upp för bolaget. Vid behov bör också nyutnämnda styrelseledamöter ges möjlighet till introduktionsutbildning i allmän bolagskunskap. Sådana utbildningsinsatser bör kunna samordnas inom Regeringskansliet, något som underlättas av att Regeringskansliet sedan den 1 januari 1997 är en myndighet.

När det gäller tillsättningar av nya styrelseledamöter har framkommit att beredningsförfarandet skiljer sig åt från fall till fall, och även mellan olika

departement. Inom vissa departement bereds frågan på tjänstemannanivå, medan utnämningarna inom andra departement är en fråga enbart för den politiska ledningen. Möjligheten att utnyttja bolagsstyrelsens synpunkter i denna process varierar också.

Revisorerna vill i detta sammanhang betona vikten av att bolagens kompetensbehov måste vara vägledande för valet av styrelseledamöter och att behovet av olika typer av kompetens tillgodoses. Utnämningar av nya styrelseledamöter bör därför föregås av en dialog mellan ägare, företagsledning och övriga styrelseledamöter. Genom ett sådant förfaringssätt kan ägaren inhämta synpunkter på vilken kompetens som ytterligare behöver tillföras styrelsen i det aktuella fallet och därigenom ta till vara företagsledningens och styrelseledamöternas erfarenheter. Eventuellt skulle man kunna utnyttja den modell som, enligt vad Riksdagens revisorer erfarit, numera används allt oftare i näringslivet, nämligen att man bildar en särskild nomineringskommitté med företrädare för ägare och styrelse som får till uppgift att bereda tillsättningen av en ny styrelseledamot.

Enkätundersökningen visar att drygt 70 % av de statliga bolagen har en departementsföreträdare i styrelsen och att informella kontakter med ägaren i hög grad sker via denna person. Vid intervjuerna har framkommit att det mellan departementen finns olika förhållningssätt i frågan om att ha en företrädare från departementet som styrelseledamot. Ett positivt skäl som anförts är att denne kan bidra med kunskaper om den politiska miljö som bolaget befinner sig i och att denne kan ge besked om ägarens uppfattning i olika frågor. Detta förfaringssätt underlättar ibland ägarens möjligheter att ta direkta initiativ i styrelsen.

En svårighet som lyfts fram är risken att en departementsföreträdare i styrelsen skulle kunna få en oklar roll, speciellt vid en eventuell målkonflikt. Ett annat problem som lyfts fram är att en departementsföreträdare hela tiden måste återförsäkra sig hos departementets politiska ledning och därmed inte alltid har mandat att kunna agera som en ”riktig” ägarföreträdare. Ytterligare en svårighet som uppmärksammas är att en potentiell konflikt kan uppstå mellan styrelseordföranden och departementsföreträdaren, då det normalt åligger ordföranden att sköta kontakterna med ägaren.

Riksdagens revisorer finner inte skäl att invända mot principen med departementsföreträdare i styrelserna. De ovan angivna för- och nackdelarna måste prövas i varje enskilt fall. Däremot anser revisorerna att i den mån en departementsföreträdare väljs in i styrelsen skall utnämningen ske efter samma bedömningsgrunder som för övriga ledamöter. Företrädaren skall sålunda kunna tillföra styrelsen kompetens och inte bara fungera som hjälp åt ägaren att få information om vad som händer i bolaget.

Vidare anser Riksdagens revisorer att personer inom departementet som arbetar med ärenden rörande målformuleringar för bolaget i fråga samt uppföljning av sådana mål inte skall sitta i styrelsen för bolaget. Motivet för en sådan åtskillnad är, vilket också framhålls i Regeringskansliets ägarhandbok, att undvika en situation där departementsföreträdaren hamnar i en rollkon-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

flikt. Särskilt viktigt är det att särskilja på dessa roller när bolaget i fråga är beroende av årliga anslag från staten. En person som handlägger ärenden om anslag till ett bolag bör således inte samtidigt sitta i bolagets styrelse. I de flesta fall synes heller inte rollkonflikter av detta slag föreligga. I granskningen har dock framkommit att ägarutövningen inom departementen på denna punkt inte är helt konsekvent.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

9.5 Utnyttjandet av revisorerna

Statsmakterna har vid flera tillfällen slagit fast att Riksrevisionsverket skall utse eller ges rätt att utse revisorer i statliga bolag i s.k. gemensam revision. Av Regeringskansliets ägarhandbok framgår att principerna för revision av statligt ägda bolag skall ses från perspektivet av att staten, till skillnad från en ”vanlig aktieägare” vars intresse främst är fokuserat på företagets avkastning, normalt även har att försäkra sig om att företag med offentliga åtaganden/särskilda mål också agerar utifrån dessa. I granskningen har framkommit att Riksrevisionsverket numera har en revisor i de flesta bolag som på ett eller annat sätt har samhällsåtaganden. Det finns dock fortfarande några exempel på bolag med samhällsåtaganden där en revisor från verket saknas.

I revisorernas intervjuer har framkommit att det råder en viss osäkerhet kring Riksrevisionsverkets roll som revisor i statliga bolag. I intervjuerna har också vissa företrädare från departementen rest frågetecken kring verkets förmåga att bedriva revision av samhällsåtaganden, då sådan revision kan kräva ett annat angreppssätt än vad som gäller för redovisningsrevision. Riksrevisionsverket har inte heller i detalj utvecklat betydelsen av vad som åsyftas med samhälleliga uppgifter eller samhällsåtaganden.

I granskningen har också framkommit att omfattningen av olika departements mer generella utnyttjande av de externa revisorerna varierar. Åtminstone i vissa fall tycks dessa fungera främst som en resurs för bolagets ledning, medan ägaren i ringa utsträckning tar kontakter med revisorerna utöver de rent formaliserade kontakterna i samband med årsbokslut och vid bolagsstämman.

Riksdagens revisorer gör därmed bedömningen att det föreligger ett behov av mer frekventa och systematiska kontakter mellan ägarföreträdare och revisorer för de statliga bolagen. Regeringen bör därför utveckla ett för Regeringskansliet gemensamt förhållningssätt och rutiner för revisionen av de statliga bolagen, och då i första hand för bolag med samhällsåtaganden, för att bättre utnyttja revisorernas kompetens i syfte att stärka uppföljning och kontroll av de statliga bolagen. Revisorer anser också att regeringen på lämpligt sätt bör precisera vad som skall avses med bolagens samhällsuppgifter i ett revisionellt hänseende och vad som förväntas av Riksrevisionsverket i detta avseende.

Vidare har framkommit att det särskilda systemet med av riksdagen direktvalda revisorer i statliga bolag är gällande i relativt få fall. I riksdagsbeslutet år 1986 förordades att systemet skulle upphöra. I samband med ett nytt riksdagsbeslut år 1988 gjorde finansutskottet bedömningen att systemet likväl

borde bibehållas för alkoholbolagen, dvs. Systembolaget och Vin & Sprit. Numera tillämpas systemet i tre bolag, varav ett, Apoteksbolaget, inte är ett alkoholbolag. Vidare gäller att Vin & Sprit inte längre har någon monopolställning eller några samhällsmål. Systemet tillämpas sålunda inte med någon synbarlig konsekvens. Mot denna bakgrund finner Riksdagens revisorer skäl att efterlysa en prövning av ändamålsenligheten med det nuvarande systemet där riksdagens förvaltningsstyrelse direkt väljer revisorer i statliga bolag.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

9.6 Uppföljningsarbetet

Ett problem för staten som ägare är, som tidigare nämnts, att många av bolagen har andra mål än rent vinstsyftande. Många av dessa bolag bedriver i sin tur en verksamhet som inte utförs av något annat företag på marknaden. Att bedöma hur sådana bolag fullgör sitt uppdrag blir därmed i princip lika svårt som att bedöma kvaliteten hos myndigheter som bedriver en unik verksamhet. Av intervjuerna har också framkommit att ägaren i vissa fall avstår från att försöka bedöma om bolaget gör ett bra arbete.

Ungefär hälften av alla bolag anger att det inte finns några särskilda krav på att uppfyllelsen av de ekonomiska målen redovisas. Även bland de bolag som har samhällsåtaganden har cirka hälften angett att ägaren inte ställer några särskilda krav på att graden av måluppfyllelse redovisas. Av enkätsvaren framgår att de flesta bolagen formulerar egna, mer konkreta mål för dessa samhällsåtaganden som sedan är lättare att följa upp. Det framgår vidare att man i de flesta fall inte redovisar resultatet av den löpande uppföljningen till ägaren.

Enligt Riksdagens revisorer visar därmed granskningen att ägarens uppföljningsverksamhet är otillräcklig. Detta beror säkerligen i hög grad på att många mål är otydligt formulerade eller att det råder oklarheter om vilka mål som ägaren egentligen har fastställt. Här finns skäl att erinra om de riktlinjer som riksdagen beslutade om våren 1996 rörande en aktiv förvaltning av statens företagsägande. I dessa framhålls att den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag skall med utgångspunkt i uppsatt verksamhetsmål följa företagets utveckling och vidta erforderliga åtgärder för att företaget skall uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

En fråga i sammanhanget handlar om hur ofta ägaren skall göra en uppföljning av hur målen uppnåtts. Revisorerna anser att uppföljningen av de ekonomiska målen bör ske minst en gång per år men helst kvartalsvis, något som Finansdepartementet tillämpar redan i dag. För mål av karaktären samhällsåtaganden, kan det i vissa fall vara lämpligare att målen inte följs upp lika frekvent. En djupare uppföljning med regelbundna mellanrum bör dock göras av sådana mål. Enligt Riksdagens revisorer bör regeringen klarlägga och redovisa till riksdagen formerna för hur dessa mål skall följas upp.

I en sådan löpande process bör även förutsättningarna vara goda för att resultatdialogen mellan ägare och bolag utvecklas. Riksdagens revisorer vill här understryka vikten av att ägaren inte bara passivt tar emot information om vad som sker i bolaget utan också har kompetens och vilja att aktivt delta i

diskussioner som rör det enskilda bolagets framtida strategi. Revisorerna ser med tillfredsställelse på den resultatdialog som Finansdepartementet under senare tid skapat förutsättningar för och anser att en motsvarande systematisering av rapporteringen bör ske mellan övriga ägaransvariga departement och deras bolag.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

9.7 Regeringskansliets resurser

I granskningen har framkommit att departementstjänstemän ofta upplever att de har för lite tid att arbeta med svåra och tidsmässigt krävande frågor som rör målformuleringar och måluppföljning, både avseende ekonomiska resultat och eventuella samhällsåtaganden eller andra typer av sektorspolitiska uppdrag. Några av departementsföreträdarna nämner också att frågor rörande bolag är relativt perifera inom departementen i förhållande till andra frågor. Ibland saknas tillräcklig kunskap för att hantera bolagsfrågor. Outtalat kan det också i vissa fall finnas en uppfattning att bolag, till skillnad från myndigheter, skall sköta sig själva utan större inblandning från departementets sida.

Brister av detta slag framkom även vid Riksdagens revisorers granskning av Amugruppen AB. Här noterade revisorerna att ägaransvarigt departement, Arbetsmarknadsdepartementet, inte hade byggt upp tillräcklig kompetens och erfarenhet kring bolagsfrågor.

Dessa problem synes vara störst hos de departement som har ägaransvaret för relativt få bolag. Det kan här noteras att flera av dessa departement samtidigt har ägaransvaret för de bolag som är kanske mest krävande sett från styrningssynpunkt. Socialdepartementet handhar exempelvis tre bolag, varav två är lagstadgade monopolföretag med omfattande samhällsmål. Arbetsmarknadsdepartementet har ansvaret för två bolag, som båda har samhällsmål att utföra. Kulturdepartementet handhar fyra bolag, varav två är anslagsberoende och ett tredje bolag i praktiken har en monopolställning inom sitt huvudsakliga verksamhetsområde.

En jämförelse kan här göras med Finansdepartementet och Närings- och handelsdepartementet, som byggt upp särskilda bolagsenheter. Dessa departement har ägaransvaret för betydligt fler bolag, men också ansvaret för merparten av de bolag som saknar särskilda sektorspolitiska uppdrag.

Problem med målformuleringar och måluppföljelse liknar de frågeställningar som regeringen har att arbeta med och utveckla för statliga myndigheter. Flera departementstjänstemän har framfört att för resultatstyrningen av myndigheterna finns en utvecklad arbetsgång i form av budgetunderlag, budgetproposition, riksdagsbehandling och regleringsbrev som inte finns för aktiebolag. En motsvarande upparbetad process och systematik saknas inom departementen när det gäller bolagsfrågor.

Vid revisorernas intervjuer har departementstjänstemän framfört att det arbete som bedrivs inom den s.k. Axelgruppen och som bl.a. lett fram till en ägarhandbok inneburit en hjälp för de handläggare som har svarat för bolags-

frågor. Framtagandet av boken har också fått till effekt att samarbetet avseende dessa frågor ökat inom Regeringskansliet. Riksdagens revisorer ser med tillfredsställelse på detta arbete, som syftar till att utveckla ett för departementen gemensamt synsätt vad avser ägarstyrningsfrågor.

Riksdagens revisorer kan samtidigt utifrån granskningen konstatera att den nuvarande fördelningen av ägaransvaret har lett till en situation med splittade resurser och i vissa fall otillräcklig kompetens, särskilt vad gäller målformulerings- och måluppföljningsarbete. Denna splittring försvårar regeringens möjligheter att utöva en aktiv ägarroll. En aktiv ägarroll förutsätter tillräcklig kompetens både vad gäller allmän bolagskunskap och sektorspolitiskt kunnande. Vidare krävs att tillräckligt med tid avsätts för dessa frågor.

Enligt revisorerna bör regeringen överväga hur ägarrollsfrågorna organiseras inom Regeringskansliet. En lösning skulle kunna vara att den allmänna bolagskompetensen koncentreras till ett departement som har insyn i samtliga bolag. Ägaransvaret ligger då fortsatt kvar hos fackdepartementen. En annan lösning kan vara att hela ägaransvaret övergår till ett departement, men där övriga departement får ansvara för de sektorspolitiska frågorna. Underlag för beslut rörande t.ex. ägardirektiv för ett bolag som inbegriper samhällsåtaganden och andra typer av sektorspolitiska uppdrag kan då utarbetas i samråd mellan berörda departement.

9.8 Riksdagens möjligheter till insyn och kontroll

En möjlighet för riksdagen till insyn i de statliga bolagen föreligger genom regeringens redogörelse för de statliga bolagen. Sedan början av 1980-talet lämnar regeringen enligt riksdagsbeslut en sådan redogörelse årligen. I samband med beslutet underströk riksdagen att denna redogörelse med vissa mellanrum också skulle omfatta en principdeklaration om det statliga företagandets mål och riktlinjer samt en översiktlig framställning i vad mån uppställda mål har uppnåtts. Våren 1996 anmälde regeringen i propositionen om aktiv förvaltning av statens företagsägarande att den avsåg att utveckla och förbättra den årliga redogörelsen för riksdagen.

Efter en genomgång av de två senaste årens skrivelser (1996 och 1997) kan konstateras att informationen från regeringen till riksdagen kompletterats med en översiktlig information om förvaltningen av statens företagsägarande. Det finns också sedan tidigare en redovisning av bolagens organisation, ekonomiska ställning och viktigare händelser under det senaste året. Däremot saknas redogörelser för de statliga bolagens mål och riktlinjer. Det går inte heller att återfinna någon bedömning från regeringens sida huruvida uppställda mål uppnåtts.

Revisorerna föreslår därför att regeringen återkommande kompletterar sin redogörelse för de statliga företagen med en redovisning om målen för de statliga bolagen samt en redogörelse för i vilken utsträckning uppsatta mål uppnåtts.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Bolagsstämman ger enligt aktiebolagslagen ägarna vissa möjligheter till insyn och information av bolagets verksamhet. En aktieägare kan på stämman begära upplysningar av bolagsledningen om förhållanden som kan inverka på bedömandet av ärenden som skall avgöras på stämman. Riksdagsledamoten har enligt riksdagens beslut rätt att närvara och ställa frågor på bolagsstämman, i första hand för bolag där staten äger mer än 90 % av aktierna och där bolaget har minst 50 anställda. Ett antal av de statliga bolag som uppfyller ovan nämnda villkor saknar bestämmelser om denna rätt för riksdagsledamöter i bolagsordningen, vilket enligt Riksdagens revisorers uppfattning är en brist. Enligt revisorerna kan också uppdelningen i bolag som ägs till minst 90 % och övriga majoritetsägda bolag ifrågasättas. Revisorerna föreslår därför att riksdagsledamöters närvarorätt skall gälla alla bolag som ägs till minst 50 % av staten. I övrigt bör denna fråga prövas från fall till fall för de bolag där staten är delägare.

Möjligheten för riksdagsmän att närvara vid bolagsstämmor utnyttjas sällan. Det är enligt Riksdagens revisorer angeläget att informationen om denna möjlighet förbättras, inte minst vad gäller den information som ges inom ramen för riksdagens arbete.

9.9 Statliga bolags dotterbolag

I Riksdagens revisorers rapport om Apoteksbolagets utförsäljning av dotterbolaget ADA AB har revisorerna pekat på ett antal frågeställningar som aktualiserats av den senaste tidens expansion av antalet dotterbolag till statliga bolag. En sådan fråga är om det är lämpligt att dotterbolag som bedriver samhällseligt betydelsefulla verksamheter skall kunna säljas utan riksdagens medgivande eller om någon form av restriktioner i detta avseende bör föreligga.

I många fall kan det antas att det är frågan om försäljning av relativt små företag med perifer betydelse i förhållande till moderbolagets verksamhet. Fallet ADA visar dock att det enligt Riksdagens revisorer är lämpligt att försäljning av dotterbolag i vissa fall underställs riksdagens prövning.

Ett sådant fall föreligger när riksdagen, i likhet med vad som gällde i fallet ADA, tidigare beslutat att en viss verksamhet skall bedrivas i statlig regi. Om en sådan verksamhet, helt eller delvis, är förlagd till ett statligt bolags dotterbolag bör ett sådant dotterbolag inte kunna avyttras utan att riksdagen får ta ställning till ett regeringsförslag om att verksamheten inte längre skall bedrivas i statlig regi.

Ett annat fall gäller när ett statligt bolag har att uppfylla samhällsåtaganden eller andra typer av mål som har en politisk karaktär och inte är strikt affärsrässiga och det statliga bolaget i fråga valt att förlägga sådan verksamhet till ett dotterbolag. I revisorernas enkät har sju företag uppgivit att sådan verksamhet, helt eller delvis, är förlagd till dotterbolag.

Riksdagens revisorer har inte underlag att bedöma vilka dotterbolag som inte bör kunna avyttras utan riksdagens godkännande. Enligt revisorerna bör

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

regeringen göra en översyn av denna fråga. En rimlig ordning är att regeringen inom ramen för sin ägarstyrning klargör vilka dotterbolag som därmed inte får säljas utan riksdagens godkännande. Ett sådant krav kan i förekommande fall skrivas in i moderbolagets bolagsordning eller i ägardirektiv till moderbolaget. Regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet från en sådan översyn.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

9.10 Generella riktlinjer

Granskningen visar på en varierad grad av tydlighet i målformuleringar för de statliga bolagen. Det är svårt att se några konsekventa principer som styr ägarutövandet. Till viss del kan vissa principer skönjas för olika departement och två av dessa har också vardera redovisat en ägarpolicy. Enligt Riksdagens revisorer finns det dock starka skäl för att regeringen utformar gemensamma riktlinjer för styrningen av de statliga bolagen. Det arbete som har bedrivits inom Regeringskansliet med att ta fram en ägarhandbok skulle kunna ligga till grund för sådana riktlinjer.

I sådana riktlinjer kan principer för krav på avkastning och utdelning för skilda typer av bolag slås fast. Vidare kan en principiell syn utvecklas för vilka typer av kvalitetsmål som kan ställas på bolag som helt eller delvis har andra syften än rent kommersiella. Det vore också av värde om vissa principer för val av styrelseledamöter och styrelsens arbetsformer samt utnyttjande av revisorer kunde formuleras i dessa gemensamma riktlinjer. Dokumentet skulle också kunna innehålla riktlinjer för löner och anställningsvillkor för styrelse- och bolagsledning.

Eftersom riktlinjer av detta slag främst skulle innehålla principiella utgångspunkter för det statliga bolagsägandet, vore det enligt Riksdagens revisorer lämpligt om dessa riktlinjer underställdes riksdagen i en proposition.

Litteratur

De flesta källor är angivna i fotnoter i den löpande texten. I övrigt har följande litteratur studerats i granskningen:

Aharoni, Yair The Evolution and management of State-Owned Enterprises.

Arlebäck, Sven-Olof Styrelsen som resurs, Svenska Dagbladets Förlag AB, 1989.

Charpentier, Claes Ekonomisk styrning av statliga verk, doktorsavhandling, Handelshögskolan 1992.

Ds 1989:23 Vad skall staten äga? ESO-rapport, Allmänna Förlaget, Stockholm 1989.

Ds 1992:101 Bolagisering av affärsverk – Konstitutionella aspekter, Kommunikationsdepartementet.

Ds 1994:125 Tillsyn över revisorer, Näringsdepartementet.

Hedlund, Gunnar Voice, exit och loyalty som mekanismer för ägarinflytande, Institutet för internationellt företagande (IBB) Handelshögskolan i Stockholm 1984 (stencil).

Henning, Roger Staten som företagare-en studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet, Stockholm 1974.

Hägg, Ingemund Att äga stora företag SNS Förlag 1987.

Johansson, Svante Bolagstämma, Juristförlaget, doktorsavhandling 1990.

Johansson, Åke m.fl. Att leda helheten och delarna-en idéskrift om koncernsamordning som ledningsinstrument, Komrev AB 1995.

Kedner, Gösta Aktiebolagslagen med kommentarer, Studentlitteratur 1995.

Landström, Lars Statligt kontra privat företagande – en jämförande organisationsteoretisk studie av det statliga företagets beteende, Uppsala 1970.

SNS Occasional Paper nr 25, maj 1991.

Staten som ägare-Erfarenheter från Assi, Celsius, Nordbanken, Procordia och SSAB, SNS-förlag, Stockholm 1992.

SOU 1978:85 Statligt företagande i samhällets tjänst.

SOU 1993:69 Revisorerna och EG, Slutbetänkande av Revisorsutredningen.

SOU 1994:147 Former för statlig verksamhet – delbetänkande av Utredningen om verksamheter som är beroende av statligt stöd.

SOU 1995:44 Aktiebolagets organisation. Delbetänkande av Aktiebolagskommittén.

SOU1997:38 Myndighet eller marknad-Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.

SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.

Waara, Lennart Den statliga företagssektorns expansion, avhandling i ekonomisk historia, Liber Förlag, Stockholm 1980.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

I granskningen har intervjuer genomförts med företrädare för ett urval av de statliga bolagen, nämligen Apoteksbolaget, Systembolaget, Amugruppen, Svensk Bilprovning, ALMI Företagspartner, Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut, Teracom och V&S Vin & Sprit. Erfarenheterna från intervjuerna, samt från de enkätsvar som inkommit från dessa företag, sammanfattas under respektive rubrik. Intervjuer har gjorts med ett urval av personer från företagsledning, styrelser och ägaransvarigt departement. Beträffande de aktuella bolagen redogörs också, i förekommande fall, för de erfarenheter som redovisats i andra rapporter under senare år.

Apoteksbolaget AB

Apoteksbolagets försäljning av läkemedel i landet sker dels via ca 800 apotek, dels till den slutna sjukvården. Apoteksbolagets omsättning var år 1995 cirka 20,6 miljarder kronor, varav huvuddelen gäller försäljning av receptbelagda läkemedel.

Apoteksbolaget bildades 1970 som en följd av riksdagens beslut om en lagstadgad ensamrätt för staten att bedriva detaljhandel med läkemedel.⁸⁰ Ensamrätten uppläts på Apoteksbolaget AB, som bildades genom att staten löste in de fristående apoteksidkarna i landet. De sistnämnda hade genom privilegier utfärdade av regeringen erhållit en ensamrätt, men också en skyldighet, att tillhandahålla läkemedel inom ett visst geografiskt område.

Ensamrätten reglerades i lagen om detaljhandel med läkemedel.⁸¹ I det nämnda riksdagsbeslutet samt i den utredning som föregick beslutet redovisades motiven till att Apoteksbolaget bildades.⁸² Man ville få till stånd en effektivare läkemedelsförsörjning genom att främja ett ökat samarbete mellan läkemedelssektorn och sjukvården samt genom att utnyttja stordriftsfördelar och ny teknik. Enligt utredningen skulle ett samlat statligt bolag ge möjligheter att öka tillgängligheten för den enskilde, stärka industrins position och minska samhällets kostnader för läkemedel.

Enligt bolagsordningen skall bolaget tillhandahålla varor och tjänster inom läkemedelsområdet samt bedriva därmed förenlig verksamhet. Verksamheten skall enligt bolagsordningen bedrivas på sådant sätt att en god läkemedelsförsörjning i Sverige främjas. Det finns ingen passus om att bolagets verksamhet inte syftar till vinst. Bolagsordningen kan sålunda tolkas som att företaget skall ha som mål att, inom ramen för den särskilda inriktning av bolagets verksamhet som den angetts i bolagsordningen, bereda ägaren vinst, i likhet med vad som gäller för de flesta aktiebolag.

⁸⁰ Prop. 1970:74, bet. 2LU37, rskr.234, bet. SU 98, rskr.223.

⁸¹ SFS 1970:205.

⁸² Läkemedelsförsörjning i samverkan, SOU 1969:46.

Enligt det avtal som staten tecknat med Apoteksbolaget skall bolaget följa de allmänna riktlinjer som formulerats i ett riksdagsbeslut under år 1996.⁸³ Även tillämpliga delar av de riktlinjer som beslutats i tidigare riksdagsbeslut skall följas. Riksdagsbeslutet innebar ett införande av en lag om högkostnadsskydd vid köp av läkemedel m.m. Lagen är en följd av regeringens förslag att överföra kostnadsansvaret för läkemedelsförmånen, vilket i dag åvilar staten, till landstingen och de tre landstingsfria kommunerna. Beslutet innehöll inga direkta direktiv till Apoteksbolaget vad gäller ekonomiska mål eller andra typer av samhällsåtaganden.

I avtalet formuleras ett antal övergripande mål för Apoteksbolagets verksamhet. Det främsta målet är att upprätthålla en god läkemedelsförsörjning och verka för en rationell läkemedelsanvändning. Verksamheten skall bedrivas på ett sådant sätt att möjligheterna att utnyttja resultatet av läkemedelsutvecklingen främjas. Man skall vidare svara för producentoberoende information till enskilda konsumenter samt erbjuda sådan till hälso- och sjukvården. Läkemedelsförsörjningen skall ske till lägsta möjliga kostnad såväl i distributionsledet som i övrigt.

Ett mål är också uppsatt för att garantera rikstäckning. Det sägs att bolaget skall ha ett rikstäckande system som är väl anpassat till lokala förhållanden och tillgodoser kravet på en säker, rationell och effektiv läkemedelsförsörjning. Vid lokalisering och utformning av försäljningsställen skall bolaget eftersträva en god service till allmänheten och hälso- och sjukvården.

Vidare stadgas att bolagets priser vid försäljning av läkemedel som omfattas av lagen om högkostnadsskydd fastställs av Riksförsäkringsverket.⁸⁴ Bolagets priser i övrigt skall sättas så att skälig förräntning av det egna kapitalet erhålls. I övrigt ställs mer eller mindre specificerade krav på bolaget rörande statistikproduktion, säkerhetsfrågor, pensionsutfästelser och beredskapsuppgifter samt frågor om samråd med myndigheter. Avtalet gäller t.o.m. 31 december 1998, men kan sägas upp tidigare om så är nödvändigt med anledning av eventuella beslut i riksdagen.

Vid 1997 års bolagsstämma utnyttjade ägaren för första gången möjligheten att lämna ett skriftligt ägardirektiv. I direktivet ställs kravet att bolaget under år 1998 skall vidta åtgärder för att minska kostnaderna inom bolaget med 300 miljoner kronor, räknat som jämförelse med bokslutet avseende 1996 i 1998 års prisnivå. Korrigering skall ske för den hamstringseffekt som uppstod vid årsskiftet till följd av det ändrade högkostnadsskyddet. Kostnadsminskningarna förutsätts genomföras inom ramen för gällande avtal mellan staten och bolaget, samtidigt som kostnadsminskningarna måste innebära att statens utgifter för läkemedelsförmånen, räknat på helår, minskas med 300 miljoner kronor för år 1998 i enlighet med vad som angetts i 1997 års ekonomiska vårproposition.⁸⁵ Det framgår av ägardirektivet att ägaren avser att återkomma med ytterligare ett besparingskrav på 100 miljoner kronor år 1999. Ägardirektivet innehåller även ett utdelningsmål. Bolaget skall sträva

⁸³ Prop 1996/97:27, bet. 1996/97:SoU5, rskr. 1996/97:58.

⁸⁴ SFS 1996:1150.

⁸⁵ Prop. 1996/97:150.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

efter att uppnå ett resultat som medger en vinstutdelning till bolagets ägare under verksamhetsåret 1997 om 400 miljoner kronor. Detta motsvarar ca 17 procent av ägarkapitalet i bolaget.⁸⁶

Staten äger för närvarande 67 % av aktierna i koncernen. Resterande andel ägs av bolagets pensionsstiftelse. Riksdagen beslöt i juni 1996 att godkänna regeringens förslag att Apoteksbolaget skall bli helägt av staten.⁸⁷ I propositionen om en aktiv förvaltning av statens företagsägarande anfördes att syftet var att effektivisera läkemedelsförsörjningen genom att ägarens styrning av bolaget skulle vara klar och tydlig och potentiella intressekonflikter mellan olika ägare skulle undvikas.⁸⁸

Riksdagen beslöt också att ansvaret för läkemedelskostnaderna i öppen vård skall överföras till landstingen från den 1 januari 1998. Två nyligen tillsatta utredningar väntas också komma att påverka Apoteksbolagets framtida verksamhet. Den ena utredningen skall se över den framtida läkemedelsdistributionen och därmed Apoteksbolagets roll.⁸⁹ Den andra skall genomföra en översyn av prisregleringen av läkemedel.⁹⁰

Bolaget har två verksamhetsdrivande dotterbolag. Apoteksbolaget Kemi och Miljö AB bedriver utveckling av miljöverksamhet. Institutet för Hälso- och sjukvårdsekonomi IHE AB bedriver forskningsprojekt rörande hälsovårdsekonomi.

Systembolaget AB

Systembolaget är helägt av staten och bedriver detalj- och partihandel av alkoholdrycker med ensamrätt. Bolaget bildades 1955 och övertog då den verksamhet, inom detalj- och partihandel till restauranger, som tidigare bedrivits av 41 regionala systembolag. I alkohollagen regleras Systembolagets monopol.⁹¹ I lagen finns också vissa krav på hur detaljhandelsförsäljning skall bedrivas. Försäljning får t.ex. inte ske på kredit och enbart till personer som fyllt 20 år.

Bolagets försäljning sker i knappt 400 systembutiker och ca 570 utlämningsställen. Omsättningen uppgick under år 1996 till ca 20 miljarder kronor.

Systembolaget har ett dotterbolag, Lagena Distribution AB, som bildats mot bakgrund av de nya förutsättningar som följde av partihandelsmonopolets avskaffande. Lagena Distribution skall bl.a. säkerställa att varor även från små leverantörer skall finnas tillgängliga i hela landet.

Ägarens mål för bolaget är formulerat i ett avtal som har tillkännagivits i SFS, trots att avtalet varken är en lag eller en förordning.⁹² Bakgunden var att EG-kommissionen krävde att avtalets innehåll skulle vara lätt tillgängligt för

⁸⁶ Definierat som justerat eget kapital enligt 1996 års årsredovisning.

⁸⁷ Bet. 1995/96:NU26, rskr.1995/96:302.

⁸⁸ Prop. 1995/96:141.

⁸⁹ Dir. 1996:119.

⁹⁰ Dir. 1996:120.

⁹¹ SFS 1994:1738.

⁹² SFS 1994:2049.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

olika intressenter. De övergripande målen är enligt avtalet att samhällliga, sociala och medicinska skadeverkningar i möjligaste mån förebyggs. Samtidigt skall bolaget bedrivas rationellt och tillse att kunder ges en god service.

De ekonomiska kraven på Systembolaget är att bolaget får täckning för kostnaderna plus skälig avkastning på kapital. I den mån bolaget gör vinster skall dessa inlevereras till staten. I princip innebär det att begreppen avkastning och utdelning sammanfaller. Inleverans av vinstmedel till ägaren sker dock inte i form av aktieutdelning, utan genom att bolaget betalar in vinsten till Riksskatteverket senast i juni året därefter. Konstruktionen anses ha en bakgrund i en tidigare situation när staten inte var ensam ägare till de olika systembolagen.

I praktiken betalar inte bolaget in all vinst till staten. Avsättningar får göras med högst 25 miljoner kronor till en särskild dispositionsfond samt till en fastighetsfond vid försäljningar av fastigheter. De innestående medlen på dispositionsfonden får uppgå till högst 250 miljoner kronor. Förslag på fonderingar bedöms dock från fall till fall och det finns ingen självklarhet i att de innestående medlen skall uppgå till maximibeloppet i fonden. Under 1996 fick bolaget behålla ungefär 10 av de ca 99 miljoner kronor, som var moderbolagets vinst efter bokslutsdispositioner och skatt.

Någon närmare definition av begreppet skälig avkastning finns inte redovisad. Det egna kapitalet uppgick år 1996 till 962 miljoner kronor. Inleveranserna av vinstmedel uppgick under samma år till 90 miljoner kronor. Under år 1996 och år 1995 har dock vinsterna i bolaget varit ovanligt låga, bl.a. till följd av lägre försäljningsvolym och ökade hanteringskostnader. Under åren 1987 – 1994 uppgick de årliga inlevererade vinstmedlen till lägst 131 miljoner kronor och högst 600 miljoner kronor. De inlevererade medlen var därmed under dessa år betydande i förhållande till bolagets egna kapital.

Det finns inga mål vad gäller prisnivåer eller handelsmarginaler, annat än att bolaget skall använda sig av objektiva kriterier när marginalerna sätts och att man skall undvika onödigt fördyring i verksamheten. De skall t.ex. vara lika för inhemska och importerade varor. Bolaget har under senare tid utarbetat egna effektivitetsmål i detta avseende, t.ex. att prisnivån exklusive skatter och moms skall vara i nivå med eller lägre än övriga nordiska länder. Ett annat mål som bolaget formulerat är att lönsamheten inte skall vara lägre än genomsnittet för övrig detaljhandel.

I avtalet finns ett mer konkret servicekrav, nämligen kravet på rikstäckande distribution. Varje kommun skall ha rätt att ha en egen systembutik om kommunen så önskar. Vidare skall bolaget på begäran av köpare i ort som saknar butik ordna med försändning på rekvisition. Beslut om nedläggning eller flyttning av systembutik skall föregås av ett inhämtande av yttrande från kommunfullmäktige och polismyndighet i berörd kommun. Sådana beslut skall grundas på en samlad bedömning från företagsekonomiska, service-mässiga och alkoholpolitiska överväganden. Bolaget skall årligen till regeringen redovisa vilka beslut som fattats under föregående kalenderår om

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

etablering eller nedläggning av butiker. Utöver detta kvalitetskrav formulerar bolaget egna kvalitetsmål, t.ex. rörande väntetider och sortimentsbredd.

I avtalet finns ett antal punkter som rör konkurrensneutralitet mellan leverantörer till Systembolaget och mellan kunder. Bolaget får exempelvis inte gynna inhemska produkter. Dessa punkter har tillkommit främst i syfte att uppfylla EU:s krav på konkurrensneutralitet. Vidare ges vissa riktlinjer i form av restriktioner när det gäller marknadsföring och produktinformation. Bolaget skall vid marknadsföring följa de regler som finns föreskrivna dels i alkohollagen, dels i en särskild lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker.⁹³

Bolaget får enligt avtalet inte bedriva annan verksamhet än sådan som har omedelbart samband med bolagets rättigheter enligt alkohollagen. Bolaget får inte heller förvärva aktier eller annan delaktighet i annat företag eller bedriva näringsverksamhet utan regeringens medgivande.

Enligt företrädare för Socialdepartementet är de övergripande mål som formulerats av ägaren svåra att följa upp. Ett behov av att formulera tydligare mål för Systembolaget som underlättar ett uppföljningsarbete har framhållits. Samtidigt har påpekats att det är frågan om en balansgång, då ägaren inte bör detaljstyra verksamheten.

Enligt bolaget är de mål man själva utarbetat, rörande effektivitet och service, förhållandevis lätta att följa upp. Däremot är de sociala målen, t.ex. att alkoholkonsumtionen totalt skall minska, svårare att följa upp då det bl.a. är svårt att skilja ut effekter som bolaget genomför från andra effekter i samhället.

I årsredovisningen återfinns en beskrivning av hur verksamheten har bedrivits under året. Däremot finns inte någon direkt information om hur bolaget anser att man uppnått de mål som satts upp för bolaget. Till ägaren ges däremot kontinuerligt information om måluppfyllelsen av bolagets egna mål vid styrelsesammanträden, där bl.a. flera departementsföreträdare ingår.

Amugruppen AB

Amugruppen AB är ett av staten helägt bolag och skall enligt bolagsordningen bedriva utbildning för arbetslivet med huvudinriktning på arbetsmarknadsutbildning, företagsutbildning och rehabiliteringsutbildning samt därmed förenlig verksamhet. Amugruppen blev ett aktiebolag i juli 1993 och övertog då den verksamhet som tidigare bedrevs av uppdragsmyndigheten AMU-Gruppen. Den huvudsakliga delen av marknaden konkurrensutsattes år 1986, då Arbetsmarknadsverket fick rätt att fritt välja och upphandla arbetsmarknadsutbildning av olika utbildningsföretag.

Amugruppens omsättning var 1996 ca 3,5 miljarder kronor. Resultatet var 1996 efter finansiella poster men före omstruktureringskostnader 51 miljoner kronor. Försäljningen av utbildningstjänster sker främst till Arbetsmarknads-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

⁹³ SFS 1978:763.

verket, ca 75 % av Amugruppens totala omsättning. En viss försäljning sker också till företag, kommuner, landsting och försäkringskassor.

Amugruppen är fortfarande den största utbildningsanordnaren vad gäller arbetsmarknadsutbildning, men har successivt tappat marknadsandelar till främst privata utbildningsföretag. Under år 1995/96 hade bolaget en marknadsandel på 35 – 45 % av de totala volymer som Arbetsmarknadsverket upphandlar, beroende på något olika sätt att beräkna marknadsandelar. Bakom denna siffra ligger dock högst varierande marknadsandelar för olika typer av arbetsmarknadsutbildning. Inom investeringstunga utbildningar inriktade mot industrin, t.ex. svetsar- och montörutbildningar, har Amugruppen fortfarande en dominerande ställning.

I förarbetena till det riksdagsbeslut som föregick bolagiseringen betonades att staten skulle utöva en aktiv ägarroll.⁹⁴ Det framfördes att Amugruppen borde ge en marknadsmässig avkastning och ha en soliditet på minst 20 %. Regeringen framhöll vidare den blivande koncernens ansvar att erbjuda arbetsmarknadsutbildning i hela landet. Att koncernen levde upp till detta krav sågs som en förutsättning för att utbildningen i fråga skulle kunna bedrivas i tillräcklig omfattning.

I enlighet med regeringens proposition om Kapitaltillskott till Amugruppen beslöt riksdagen i december 1996 att bemyndiga regeringen att inom en ram om 600 miljoner kronor besluta om kapitaltillskott eller andra åtgärder i syfte att förstärka den finansiella basen i bolaget.⁹⁵

På förslag av arbetsmarknadsutskottet genomförde Riksdagens revisorer i början av år 1997 en granskning av Amugruppen.⁹⁶ Granskningen rörde de förhållanden som gällt i bolaget från bolagsbildningen fram till slutet av år 1996. Bakgrunden var att bolaget hamnat i akuta ekonomiska problem till följd av neddragningar av arbetsmarknadsutbildningarna. Riksdagens revisorer fann en rad brister i bolagets ledning. Avsaknad av strategi, utvecklad koncernstyrning, och en stel organisation. Revisorerne kunde också konstatera att staten uppträtt passivt som ägare av bolaget. Man hade inte i några styrdokument ställt konkreta krav på vad bolaget skulle åstadkomma, varken i lönsamhetstermer eller i några andra avseenden. Här fanns enligt revisorerne en oklarhet som behövde undanröjas. Enligt revisorerne borde, om bolaget fortsättningsvis skulle leva upp till mål som nämndes i propositionen före bolagiseringen, dessa mål skrivas in i bolagsordningen eller i ägardirektiv.

Revisorerne fann också att Arbetsmarknadsdepartementet, som hade fackansvaret för Amugruppen, hade ansvar för relativt få andra bolag och att det inte fanns tillräckliga kunskaper om bolagsfrågor inom departementet. Revisorerne framhöll vidare att ett aktivt ägaransvar i ett bolag kräver kunskaper om den verksamhet som bedrivs och därtill förtrogenhet med aktiebolagslagen. Det var enligt revisorerne ett rimligt krav att ägaren har en uppfattning om vilken övergripande strategi som bolaget skall ha. Ägaren skall formulera

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

⁹⁴ SOU 1992:25, prop. 1992/93:152, bet. 1992/93:AU6, rskr. 1992/93:175.

⁹⁵ Prop. 1996/97:55, bet. 1996/97:AU6, rskr. 1996/97:108.

⁹⁶ Riksdagens revisorers förslag angående Amugruppen AB, 1996/97:RR8.

tydliga krav på vad bolaget skall åstadkomma och löpande följa upp om mål uppfylls. I den mån bolaget i fråga får problem av mer betydande art måste ägaren engagera sig, bl.a. genom tydliga instruktioner till bolagets styrelse. Någon sådan aktiv roll hade dock inte departementet spelat under de tre år som koncernen verkat.

Revisorerne noterade vidare en förhållandevis stor omsättning av både styrelseledamöter och tjänstemän på departementet som handlagt ärenden rörande Amugruppen. Enligt revisorernas mening kunde det inte uteslutas att dessa täta byten försvårat en effektiv styrning och genomförandet av en långsiktig strategi. Revisorerne kunde heller inte finna några principer eller kriterier för val av styrelseledamöter.

Riksdagens revisorer ansåg att regeringen, som förvaltar statens aktier och utövar ägaransvaret i Amugruppen, borde stärka och förbättra styrningen av bolaget. På en aktiv ägare måste man kunna ställa kravet att tydliga mål formuleras mot styrelse och företagsledning.

Arbetsmarknadsutskottet delade revisorernas uppfattning både i synen på förhållandena inom bolaget och vad gäller statens ägarroll. Utskottet föreslog att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad revisorerne anfört om styrningen av Amugruppen. Riksdagen beslöt i överensstämmelse med utskottets förslag.⁹⁷

Som en direkt följd av denna kritik kom staten som ägare att tillställa bolagsstyrelsen ett ägardirektiv vid 1997 års bolagsstämma, där ägaren anger sin syn på verksamhetens inriktning samt ägarens förväntningar och krav på bolaget. Vidare ställs vissa ekonomiska mål upp samt vissa mål rörande personalfrågor.

Bl.a. framhålls att verksamheten skall bedrivas med god spridning över landet, men att detta krav samtidigt skall avvägas mot en sund ekonomisk utveckling för bolaget. Ett krav på avkastning på justerat eget kapital har formulerats, liksom ett utdelningsmål. Vidare är ett soliditetsmål angivet. Mål för personalpolitiken är också angivna, bl.a. rörande jämställdhet och kompetensutveckling. Det slås också fast att dialogen mellan bolaget och ägaren skall vara aktiv. Ägaren skall också så långt det är möjligt informera bolaget i frågor som påverkar bolagets verksamhetsförutsättningar.

AB Svensk Bilprovning

Svensk Bilprovnings huvuduppgift är den årliga fordonskontrollbesiktningen, som utgör ca 90 % av företagets totala verksamhet. Bolagsordningen var tidigare allmänt hållen. Bolaget skulle utveckla, marknadsföra och producera fordonskontroller och andra tekniska kontroller inom fordonsområdet samt idka annan därmed förenlig verksamhet. Under år 1997 har den ändrats för att bättre ange syftet med verksamheten. Nu anges att syftet är att främja trafiksäkerhet och miljö i Sverige genom kontroll av fordonsstandarden.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

⁹⁷ Bet. 1996/97:AU10, rskr. 1996/97:189 och 190.

Bolaget skall utföra teknisk fordonskontroll i enlighet med vägtrafiklagstiftningen och bedriva besiktningsverksamhet som medger god tillgänglighet i hela landet. Det finns inga ägardirektiv fastlagda på bolagsstämma.

Det sistnämnda kravet tolkar bolaget som ett samhällsåtagande, dvs. att man är ålagd att bedriva verksamhet i glesbygd eller liknande, dvs. ta regionala hänsyn. Visst stöd för denna tolkning finns också i fordonskungörelsen, där det nämns att kontroll av fordon skall anordnas så att den ej orsakar större olägenhet än vad som är nödvändigt med hänsyn till kontrollens ändamål. Bolagets styrelse har sedan flera år tillbaka formulerat vissa etableringsprinciper i ett policydokument. Här framgår bl.a. hur företagsekonomiska och samhällsekonomiska aspekter skall vägas in i samband med etableringsbeslut. Statsmakterna ställer inga krav på någon redovisning av hur detta samhällsåtagande löpande uppfylls. Enligt bolagsledningen är detta samhällsåtagande förenligt med de ekonomiska resultatmål som ägaren ställt upp för bolaget.

Bolaget bildades år 1962 och staten äger 52 % av bolagets aktiekapital. Övriga andelar innehas av framför allt organisationer inom transportsektorn, såsom Motorbranschens riksförbund, Motormännens riksförbund, bilförsäkringsföretag samt åkeri- och taxiförbund. Svensk Bilprovning omsatte 1 052 miljoner kronor 1996 (989 år 1995). År 1996 redovisade bolaget en förlust på 2 miljoner kronor. Resultatet 1995 var en vinst på 60 miljoner kronor efter finansiella poster.

Bolaget bedriver enligt lagen om vissa besiktningsorgan på fordonsområdet sin verksamhet med ensamrätt.⁹⁸ Denna lag reglerar också den myndighetsutövning som bolaget har. Bolagets roll och beslutsrätt framgår även av olika paragrafer i fordonskungörelsen och bilavgasförordningen.⁹⁹ Här redovisas i mer detaljerad form frågor som rör besiktningar, godkännanden, meddelanden av förelägganden och körförbud.

Under den borgerliga regeringsperioden fram till år 1994 lades fram förslag om att konkurrensutsätta verksamheten genom ett ackrediteringssystem. Enligt ett riksdagsbeslut i december 1996 kommer dock bolagets ensamställning att fortsätta att gälla.

Ägarnas ekonomiska mål för bolaget har tidigare framgått av ett konsortialavtal som tecknats mellan ägarna och bolaget. För närvarande finns dock inte något avtal.

Ägaren ställer inte några direkta kvalitetskrav på verksamheten. Mot bakgrund av att bolaget är ett lagstadgat monopol, har ägarna ställt ett krav på att verksamheten skall självkostnadsprissättas. Ägaren har däremot inte uttalat några krav vad gäller effektivitet i verksamheten. Bolagets styrelse har formulerat ett mål att avgiftsnivåerna inte får utvecklas snabbare än konsumentprisindex.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

⁹⁸ SFS 1994:2043.

⁹⁹ SFS 1972:595.

Utifrån uppgifter som framkommit under revisorernas intervjuer råder det en viss oklarhet om huruvida självkostnadskravet inkluderar krav på en viss avkastning på insatt kapital och om kravet också inkluderar möjligheten att ge utdelning till ägarna. Under senare tid har staten som ägare begärt att del av vinsten delas ut till ägaren varje år. Det finns dock inget utdelningskrav formulerat av staten eller av ägarna i övrigt. Enligt uppgifter som framkommit har delägarna skilda uppfattningar i denna fråga. Departementet har numera framfört ståndpunkten att någon avkastning eller utdelning inte bör ske i ett bolag som har ett lagstadgat monopol. Frågan om vinstgenerering och utdelningspolicy är enligt uppgifter från bolaget och Kommunikationsdepartementet för närvarande föremål för omprövning.

Utöver formuleringarna rörande de samhällspolitiska målen har ändamålsparagrafen även kompletterats med skrivningar rörande gränserna för bolagets affärsmässiga verksamhet. Här framgår att bolaget kan bedriva annan test- och provningsverksamhet inom fordonsområdet än den som utförs med stöd av vägtrafiklagstiftningen, förutsatt att sådan verksamhet bedrivs separat i dotterbolag. Bolaget kan därutöver bedriva rådgivning inom sitt verksamhetsområde.

Fram till i år saknade bolaget departementsföreträdare i styrelsen, men sedan juni 1997 finns en sådan. Informella kontakter mellan företagsledningen och departementet förekommer minst en gång i månaden. Normalt sker dessa kontakter på tjänstemannanivå eller på statssekreterarnivå. Företagsledningen anser att kontakterna i huvudsak kan ses som ett informationsutbyte utan inslag av ägarstyrning.

Enligt en särskild förordning fattar regeringen beslut om nya avgifter. Härutöver har bolaget under senare år sökt ägarens uppfattning i en särskild fråga vid tre olika tillfällen. Det har inträffat vid ett förslag till ändring i bolagsordningen, vid samgåendet med Statens maskinprovningar och i samband med en fråga som rörde utlandsengagemang.

ALMI Företagspartner AB

ALMI Företagspartner har till uppgift att ge lån och rådgivning till små och medelstora företag. Risknivån i långivningen skall vara så hög att banker och andra privata kreditinstitut inte är beredda att medverka i finansieringen. Långivning skall samtidigt endast ges till företag som kan bedömas ha lönsamhets- och tillväxtpotential. Härutöver skall informations- och rådgivningsverksamhet förmedlas till alla företag som önskar bolagets tjänster. Av bolagsordningen framgår samtidigt att bolaget inte får bedriva inlåningsverksamhet, dvs. sådan verksamhet som avses i bankrörelselagen.¹⁰⁰

Bolaget ägs i sin helhet av staten och är samtidigt moderbolag i ALMI-koncernen. Rörelsen bedrivs i 22 regionala dotterbolag, som i de flesta fall ägs av ALMI Företagspartner till 51 %. Övriga ägare är landstingen och kommuner i de berörda regionerna.

¹⁰⁰ SFS 1987:617.

Koncernen bildades år 1994 genom en ombildning av de tidigare regionala utvecklingsfonderna, som utgjorde en stiftelse i varje län. Dessa hade i sin tur bildats år 1978 genom en ombildning av länsvisa företagarföreningar med staten och landstingen som stiftare och huvudmän. År 1995 övertog man från Industrifonden administrationen av de s.k. nyföretagarlånen och de särskilda nyföretagarlånen för kvinnor.

Moderbolaget förvaltar ett kapital om ca 4 miljarder kronor, vilket utgör basen för koncernens kreditverksamhet. Under år 1996 beviljade ALMI-koncernen lån om totalt 1 325 miljoner kronor. Den totala lånestocken uppgick vid årsskiftet 1996/97 till 2 639 miljoner kronor brutto och netto, efter reserveringar för befarade kreditförluster, till 2 241 miljoner kronor.

Den högre riskprofilen innebär i praktiken att ALMI inte klarar sin verksamhet på helt egen hand. Ägarna ger därför bolaget ett årligt tillskott av medel i form av driftsanslag. Intäkterna för koncernen uppgick år 1996 till 856 miljoner kronor, varav 232 miljoner kronor utgjordes av driftsanslag från stat och landsting. I övrigt kom 440 miljoner kronor från finansiella intäkter (främst ränteintäkter på lån). Intäkter från fakturering för utförda arbeten av konsultkaraktär m.m. uppgick till 167 miljoner kronor.

Kostnaderna i koncernens rörelse uppgick till 590 miljoner kronor, medan kreditförluster uppgick till 211 miljoner kronor. Avskrivningar och räntekostnader uppgick till 16 miljoner kronor. Sammantaget gjorde bolaget, med dessa intäkter och kostnader, en vinst på 43 miljoner kronor.

De förhållandevis omfattande kreditförlusterna är sålunda ett uttryck för att koncernen fått ett uppdrag att bedriva kreditgivning med hög riskprofil. Ett konsortialavtal mellan ägarna reglerar fördelningen av driftsanslagen till de rörelsedrivande dotterbolagen. Driftsanslaget från staten uppgick år 1996 till 109 miljoner kronor, medan anslagen från minoritetsägarna, landstinget och olika kommuner, sammanlagt uppgick till ett något högre belopp, 114 miljoner kronor, under samma år. Dotterbolagen erhöll under samma år också ett bidrag på 48 miljoner kronor från moderbolaget, som togs från avkastningen på likvida medel. För år 1997 är anslaget från staten nedskuret till 61 miljoner kronor.

I bolagsordningen finns ett syfte formulerat för verksamheten, nämligen att främja näringslivets utveckling, särskilt vad gäller små och medelstora företag. I förarbetena till bolagiseringen framhölls att behovet av insatser av detta slag är betydande. Stöd till små och medelstora företag ansågs därmed vara en bristvara som den vanliga kreditmarknaden inte klarar av att tillhandahålla i tillräckligt stor omfattning. Att staten valt modellen att vara ägare i ett kreditbolag får vidare tolkas som att staten ansett att alternativen, t.ex. stimulanser till privata aktörer att satsa i riskvillig lånefinansiering, är ett mindre effektivt sätt att tillrättalägga denna brist. Ägandet har dock inte i något sammanhang motiverats från denna utgångspunkt.

I samband med bolagiseringen angav riksdagen att ett avkastningsmått bör formuleras så att det samlade kapitalet på lång sikt bevaras intakt i reala termer. Det framhölls samtidigt att verksamheten inte skulle detaljstyras av

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

staten och att de regionala bolagen själva skall göra de prioriteringar som anses erforderliga.¹⁰¹

I 1995 års kompletteringsproposition föreslogs, som nytt avkastningskrav, att kapitalet skall bevaras nominellt och inte reellt intakt.¹⁰² Bakgrunden till ändringen var att tidigare avkastningskrav i kombination med bankernas återhållsamma långivning ansågs kunna begränsa småföretagens lånemöjligheter till sunda utvecklingsprojekt och därmed hämma tillväxten inom nämnda företagsgrupp. Genom att sänka avkastningskravet gjorde regeringen bedömningen att det finansiella utrymmet kunde ökas med 200 – 300 miljoner kronor.

Regeringens styrning av bolaget sker numera främst via ett på bolagsstämman antaget ägardirektiv. Direktivet har en förhållandevis detaljerad karaktär, där stort utrymme ges till att beskriva vilken verksamhet koncernen skall bedriva och på vilket sätt.

Några exempel på vad som tas upp i ägardirektivet är följande: Bolaget skall i sin roll som finansär samverka med andra kreditinstitutioner i syfte att öka den totala kapitalmängden för kundföretagen. Bolaget skall aktivt bedriva verksamhet med nyföretagarlån och lån till kvinnliga företagare. Bolaget skall avsätta medel för att finansiera nya produkter i tidiga utvecklingsskeenden. Bolaget skall sträva efter att åstadkomma att småföretagen tillhandahåller heltäckande service när det gäller information, rådgivning och kompetenstillförsel. Det skall i sin rådgivning särskilt beakta invandrarföretags situation. Vidare skall bolaget verka för en ökad internationalisering och ökad uppmärksamhet från företagets sida vad gäller miljöfrågor. Enligt ägardirektivet skall också bolaget verka för att styrelserna i de regionala bolagen är allsidigt sammansatta.

I uppföljningen av verksamheten redovisas måluppfyllelsen avseende de ekonomiska kraven i årsredovisningen. Måluppfyllelse för de samhällsåtgärderna som företaget har, redovisas i promemorior till Näringsdepartementet.

I 1997 års budgetproposition gjorde regeringen bedömningen att resultatet av ALMI-koncernens verksamhet varit tillfredsställande. Man angav som skäl för denna bedömning hur många kontakter bolaget haft med småföretag och hur stor långivningen varit. Vidare angavs att ALMI medverkat till att många företag fått mer kvalificerade styrelser och att ett visst antal företagare fått en bredare utbildning. Det framhölls också att nyföretagarlånen och lånen till kvinnliga företagare medverkar till att skapa nya arbetstillfällen. Bedömningarna byggde i allt väsentligt på bolagets egna uppgifter.

I 1998 års budgetproposition redovisades en liknande bedömning. Här framhölls också särskilt svårigheten att mäta effekterna av bolagets verksamhet. Det utvecklades inte närmare vari svårigheterna ligger, men de torde främst utgöras av problemen att mäta nettoeffekterna av ALMI:s insatser. Alla

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

¹⁰¹ Prop. 1993/94:40, bet. 1993/94:NU11, rskr. 1993/94:80.

¹⁰² Prop 1994/95:150, bil. 12, bet. 1994/95:NU28.

beskrivningar av vad ALMI åstadkommer under ett år, i form av utlåning och rådgivning, är bruttosiffror. Frågan är hur mycket av denna aktivitet som skulle kommit till stånd även utan existensen av ALMI:s verksamhet, dvs. nettoeffekten. För att kunna bedöma värdet av de insatta resurserna bör sådana nettoeffekter i sin tur ställas mot motsvarande beräkningar av andra former av stöd till ny- och småföretagarverksamhet.

Ägaren har framfört synpunkten att bolaget bör utveckla sina interna styrmedel och arbeta mer med intern benchmarking. I 1997 års ägardirektiv gavs bolaget i uppdrag att anlita en extern konsult för att mer grundläggande utvärdera bolagets verksamhet.

Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB

Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB (SP) är ett av staten helägt bolag för teknisk utvärdering, mätteknik, provning, forskning och utveckling samt certifiering av produkter och kvalitetssystem. Verksamheten startade år 1920 under namnet Statens Provningsanstalt. Ändring till det nuvarande namnet skedde år 1993 i samband med att verksamheten bolagiserades.¹⁰³

SP är moderbolag i en koncern som består av de helägda dotterbolagen Svenskt Byggodkännande AB (SITAC), som bedriver certifiering och typgodkännande inom bygg- och anläggningsområdet, samt Svensk Maskinprovning AB, som utför provning, besiktning och certifiering av produkter, maskiner och fordon.

SP:s omsättning år 1996 var ca 352 miljoner kronor. Resultatet efter finansiella poster var samma år 23,5 miljoner. Koncernens soliditet uppgick till 53,3 %. Bolaget har ca 450 anställda.

Konkurrenssituationen är enligt bolagsledningen inte helt lätt att beskriva i termer av marknadsandelar. Konkurrensen har dock enligt bolaget successivt ökat, exempelvis från företag med egna FoU-avdelningar, industriforskningsinstitut, nordiska och europeiska FoU-institut samt i vissa fall högskolor. Företaget bedömer att man numera har en marknadsandel som understiger 50 %.

Bolagiseringen föregicks av en utredning, vars slutsats var att huvuddelen av SP:s verksamhet var tillräckligt kommersiell och konkurrensutsatt för att verksamheten med framgång skulle kunna bedrivas som ett bolag.¹⁰⁴ SP ansågs också ha den affärsmässiga mognad som skulle krävas. Man ansåg vidare att bolaget även kunde privatiseras. Omfattningen av de delar av verksamheten som regering och riksdag ansåg som en statlig angelägenhet och därför var anslagsfinansierad bedömdes inte vara av den storleken att en bolagisering och eventuell privatisering äventyrades. Till dessa anslagsfinansierade verksamheter hörde bl.a. forskning och utveckling inom mät- och provningsteknik.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

¹⁰³ Prop. 1992/93:239, bet.1992/93:NU32, rskr. 1992/93:384.

¹⁰⁴ SOU 1992:74.

Regeringen framhöll också att bolagsformen ansågs också kunna underlätta SP:s samverkan med högskola och industri, exempelvis genom gemensamt ägda FoU-bolag. Det var regeringens mening att staten som ägare skulle utöva en aktiv ägarroll och ansvara för att verksamheten skulle fortsätta att utvecklas så att svenskt näringsliv har en god resurs i bolaget.

I samband med beslutet om bolagiseringen av SP beslöt riksdagen att till det nybildade bolaget överföra Boverkets uppgifter vad gäller godkännande och certifiering inom byggområdet. Riksdagen hade tidigare beslutat att denna verksamhet skulle avskiljas från Boverket.¹⁰⁵ Bakgrunden till detta beslut var de nya villkor inom det aktuella området som följde av EES-avtalet. Godkännande och certifiering inom byggområdet bedrevs under konkurrens inom EG.

SP erhåller ramanslag för den del av verksamheten som utgörs av provnings- och mätteknisk forskning och utveckling. För innevarande budgetår anvisades knappt 46 miljoner kronor för detta ändamål. I regleringsbrevet anges övergripande mål och verksamhetsmål för den del av SP:s verksamhet som kan sägas utgöra statliga angelägenheter och som därför finansieras över statsbudgeten.

De ekonomiska målen är formulerade i den nämnda proposition som föregick bolagiseringen. Verksamheten skall generera de överskott som erfordras för investeringar och utveckling hos ett teknik- och FoU-institut på en europeisk nivå. Avkastningskraven skall ställas utifrån normala kommersiella bedömningar med beaktande av verksamhetens förutsättningar.

De ekonomiska målen bedöms av företaget vara lätta att följa upp. Målen för den anslagsfinansierade delen av verksamheten är svårare att följa upp. På bolaget ställs särskilda krav att redovisa graden av måluppfyllelse för denna del av verksamheten. I bolagets årliga anslagsframställning för viss mät- och provningsteknisk forskning och utveckling är företaget ålagt att redovisa de samhällsekonomiska effekterna av genomförda insatser.

Vad gäller bolagsfrågor lyder SP under Näringsdepartementets enhet för struktur- och ägarfrågor. Anslaget för FoU-insatser handläggs av departementets enhet för export- och inre marknadsfrågor. Denna fördelning av ansvaret inom departementet, mellan ägar- och sektorpolitiska frågor, är ett medvetet principiellt förhållningssätt.

Teracom AB

Teracom AB (tidigare Teracom Svensk Rundradio AB) är helägt av staten och har som huvuduppgift att bedriva utsändning och överföring av radio- och TV-program. Grunden för verksamheten är ägandet av ca 700 sändarstationer. De programföretag som har tillstånd att bedriva rikstäckande sändningsverksamhet (public service-företagen och TV 4) skall enligt sina avtal med staten anlita Teracom för sin sändningsverksamhet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

¹⁰⁵ Prop. 1992/93:172, bet. 1992/93:BoU20, rskr. 1992/93:301.

Därmed råder sålunda en form av avtalsbaserat monopol vad gäller utsändningen av de nämnda företagens program. Det s.k. markbaserade nätet har också en karaktär av naturligt monopol, då alltför höga etableringskostnader inte anses göra det rimligt att ytterligare en infrastruktur skulle kunna etableras på detta specifika område.

Detta gäller däremot inte vare sig programöverföringen för dessa företags räkning eller utsändningen av närradions och den privata lokalradions program. Denna del av verksamheten är konkurrensutsatt. Vidare tillhandahåller Teracom ett stort antal tjänster i konkurrens. Enligt bolaget motsvarar i dag den konkurrensutsatta delen av Teracoms verksamhet knappt fyra tiondelar av företagets omsättning. Bolagsledningen framhåller att konkurrens också föreligger från alternativa distributionskanaler, främst satellit- och kabeldistribution, och att denna konkurrens ökar.

Till de övriga tjänster som Teracom erbjuder hör möjligheten för marknadens mobiltelefoni- och radiooperatörer att hyra in sig i Teracoms infrastruktur i stället för att bygga egna radiostationer. Exempel på andra sådana tjänster är Radiotidningar till synskadade, RADEX-tjänsten (radioburen dataöverföring) och tjänsten Affärs-TV. Som exempel på den breddning av verksamheten som bolaget sedan starten genomfört kan t.ex. nämnas positioneringstjänsten EPOS och luftlägesinformationssystemet LULIS, som används av försvarsmakten.

Ett motiv bakom statens ägande är att rundradionätet anses utgöra en del av samhällets grundläggande infrastruktur och att bl.a. beredskapshänsyn talar för att staten bör ha full kontroll över detta. Statens ägande anses vidare garantera konkurrensneutralitet inom rundradioverksamheten samt bidra till skälig prissättning inom områden på vilka bolaget har monopolställning.¹⁰⁶

Bolaget bildades 1 juli 1992 genom att verksamheten bröts ut ur det tidigare Televerket. Det viktigaste skälet härtill var behovet av en neutral nätoperatör vid tillkomsten av ett tredje markbundet TV-nät och rätten att sända reklam i detta nät. Operatören borde bl.a. av detta skäl stå fri från Televerket, vars associationsform riksdagen då också beslutat ändra.¹⁰⁷

I koncernen ingår de helägda dotterbolagen TERACOM Components AB, som bedriver utveckling, konstruktion, tillverkning och försäljning av radio-mekanikprodukter, och HD-Divine AB, som bedriver utveckling, marknadsföring och försäljning av modulatorer och tekniska lösningar för integrering i sändarutrustning och av tekniska lösningar för set top-boxar för marksänd digital TV. Teracom äger också 37,5 % av aktiekapitalet i Nordiska Satellit-aktiebolaget, 40 % av aktiekapitalet i Nordic Digital Television AB samt 7 % i det USA-baserade företaget Differential Corrections Inc.

Teracom har ca 700 anställda och omsatte år 1996 knappt 1,2 miljarder kronor. Verksamheten avseende utsändning av rikstäckande radio- och TV-program, vilken således inte är konkurrensutsatt, skall enligt riksdagens

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

¹⁰⁶ Prop. 1991/92:140, bet. 1991/92:KrU28, rskr. 1991/92:329.

¹⁰⁷ Prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU24, rskr. 1990/91:286.

direktiv bedrivs med skälig lönsamhet. Med detta avses att intäkterna skall täcka utsändningstjänsternas självkostnader. Begreppet skälig har dock inte närmare definierats.

Övriga tjänster som tillhandahålls av Teracom skall enligt direktiven marknadsprissättas, då det på dessa övriga områden, såsom programöverföringar, finns konkurrerande alternativ. Överskotten i de konkurrensutsatta verksamheterna skall i viss mån användas till att finansiera utsändningstjänsternas självkostnader, så att programföretagens kostnader för köp av dessa tjänster kan minska.

I samband med riksdagsbeslutet om bolagisering av Teracom beslöts att bolaget årligen skall inbetala ca 214 miljoner kronor i 1992 års penningvärde som betalning för de anläggningar och den utrustning man övertog. Förutom ränta, som företaget betalar räknas skulder månatligen upp med ett särskilt index. I propositionen uttrycktes ett mål avseende bolagets soliditet, nämligen 30 % år 2000. Vid bolagsbildningen uppgick soliditeten till 23 %.

För den konkurrensutsatta verksamheten är avkastningskravet 3 % på eget kapital. Vid bolagets bildande uppskattades den konkurrensutsatta delen av verksamheten utgöra en fjärdedel av Teracom's totala affärsverksamhet. Mot denna bakgrund valde man att formulera ett avkastningskrav på 0,75 % av det genomsnittliga kapitalet. Detta krav anges i särskild skuldförbindelse. Därmed har man inte någon form av avkastningskrav på den monopolskyddade delen av verksamheten, trots att den som ovan nämnts skall ge skälig avkastning. Bolagets ledning framhåller dock att indexeringen av bolagets skuld till staten i själva verket har formen av ett avkastningskrav.

Den konkurrensutsatta delen av verksamheten har successivt stigit, från ca 25 % vid bolagsbildningen till ca 37 % år 1995. Detta har hittills inte inneburit några skärpta avkastningskrav från ägarens sida. Enligt departementsföretädare är det svårt att avgöra om de vinster som uppkommer i verksamheten verkligen är att hänföra till den konkurrensutsatta verksamheten.

Företaget lämnar information i årsredovisningen om de ekonomiska målen. Enligt företaget finns dock inget uttalat krav från ägaren att göra så. Utdelning lämnades för år 1993 och 1996, men inte för år 1994 och 1995, huvudsakligen till följd av att koncernresultatet var sämre än resultatet för moderbolaget.

Företaget anser att man har att uppfylla två s.k. samhällsåtaganden, nämligen dels vissa krav på beredskapsplanering, dels ett indirekt krav på graden av geografisk täckning vad gäller sändningarna. Det förstnämnda kravet är preciserat i ett avtal mellan ägaren och företaget och det senare indirekt, i de sändningstillstånd som utfärdats för public service-företagen och TV 4.

Det sistnämnda kravet innebär att man behöver upprätta olika typer av sändarstationer även i områden där det normalt inte skulle vara kommersiellt lönsamt att etablera sig. Staten som ägare har dock inte ställt några sådana krav på Teracom, utan kraven ställs på radio- och TV-företagen som i sin tur ställer motsvarande krav på Teracom. Vid sådana situationer är det en för-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

handlingsfråga om vilka villkor, pris- och servicemässiga, som radio- och TV-företagen kan erhålla av Teracom. Enligt bolagsledningen har dock resultatet av dessa affärsförhandlingar gett godtagbara resultat för alla inblandade.

Teracom erhåller ingen särskild ersättning från staten för något av dessa samhällsåtaganden. Åtagandena måste sålunda finansieras genom de ersättningar som programföretagen erlägger. Företaget anser att samhällsåtagandena därmed är förenliga med de ekonomiska krav som ställs på företaget.

Teracom lyder under Kulturdepartementet som sedan bolagsstämman i maj 1996 inte har någon representant i styrelsen. Enligt departementsföreträdare är motivet att man annars skulle hamna i en rollkonflikt, då departementet ansvarar både för mediepolitiken i stort och samtidigt har ägaransvaret för bolaget. Ägaren har inte utnyttjat möjligheten att styra bolaget med på bolagsstämma antaget ägardirektiv.

V&S Vin & Sprit AB

Vin & Sprit-koncernen bedriver huvudsakligen produktion, försäljning och distribution av alkoholprodukter. Bolaget bildades år 1917 för att bedriva partihandel med alkoholdrycker. År 1923 fick bolaget monopol på import och partihandel med spritdrycker, vin och starköl samt tillverkning och export av spritdrycker. Bolagets ensamrätt upphörde den 1 januari 1995, till följd av Sveriges EU-medlemskap. De förändrade villkoren för Vin & Sprit uttrycktes i regeringens proposition om riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker.¹⁰⁸

Staten äger hela aktiekapitalet i Vin & Sprit. I koncernen ingår tre dotterbolag: Amfora Vinhus AB som marknadsför viner, Sjövik Projekt AB som förvaltar V&S:s fastigheter och Skånebrännerier som tillverkar råsprit. Vin & Sprit är sedan 1995 indelat i tre affärsområden: V&S Norden med ansvar för utveckling, tillverkning och försäljning av vin och sprit i huvudsak på den nordiska marknaden, The Absolut Company som utvecklar, tillverkar och säljer Absolut vodka i över 100 länder samt affärsområde Sjövik Projekt AB.

Företagets omsättning uppgick år 1996 till knappt 3,2 miljarder kronor, vilket var en betydande minskning från året innan då omsättningen uppgick till ca 4,1 miljarder kronor. Förklaringen anses vara avvecklingen av distributionsföretaget Provinum, som ombesörjde distributionen av hela sortimentet under monopoltiden. Bolagets marknadsandel understiger numera 50 % när det gäller försäljningen till Systembolaget. Samtidigt sker en kontinuerlig expansion av försäljningen utomlands. Vinsten år 1996 uppgick efter finansiella poster till 622 miljoner kronor och efter struktur- och engångskostnader till 272 miljoner kronor (725 mkr 1995).

Alkoholmonopolen har motiverats utifrån den s.k. desintresseringsprincipen, vilken innebär en begränsning av privata vinstintressen i syfte att hålla nere

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

¹⁰⁸ Prop. 1993/94:136, bet. 1993/94: SoU22, rskr.1993/94: 249.

alkoholkonsumtionen. På områden där Vin & Sprit är verksamt gäller således inte längre denna princip. I stället skall bolagen som agerar på marknaden kontrolleras genom ett system av tillstånd, tillsyn och sanktioner.

Enligt företagets egen utsago är de ekonomiska målen att maximera vinsten kombinerat med krav på viss vinst i förhållande till det egna kapitalet. Styrelsen har formulerat de ekonomiska målen. Bolaget lämnar till ägaren fortlöpande månadsbokslut med kommentarer.

Bolaget har successivt ökat soliditeten under en följd av år. År 1988 uppgick soliditeten till 31 %, medan den år 1995 uppgick till 51 %. Under år 1996 sjönk dock soliditeten marginellt, till 50 %, bl.a. till följd av att bolagets resultat belastades av vissa struktur- och engångskostnader om ca 350 miljoner kronor.

Under åren fram till 1992 begärde ägaren inte någon utdelning på vinster som genererades. Däremot inlevererades vinstmedel enligt en modell som liknade den som för närvarande gäller för Systembolaget. Från och med år 1992 har ägaren erhållit en årlig utdelning, som enligt bolaget kan jämföras med den utdelningspolicy som gäller för börsföretag. Under de senaste tio åren har i de flesta fall den inlevererade vinsten eller utdelningen uppgått till 100–150 miljoner kronor årligen. Vid några tillfällen har dock staten begärt in betydligt mer vinstmedel än normalt. Särskilt kan här nämnas år 1994, då utdelningen uppgick till 880 miljoner kronor.

Vin & Sprit förvaltas av Finansdepartementet. Ägaren har, förutom en representant i form av statssekreteraren från Finansdepartementet, även tre riksdagsledamöter i bolagets styrelse. Därutöver har, i enlighet med bolagsordningen, riksdagens förvaltningsstyrelse möjlighet att utse tre revisorer och tre suppleanter.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

Enkäten

Enkäten besvaras genom att ett eller flera av svarsalternativen markeras. För varje fråga finns en möjlighet att lämna ytterligare kommentarer eller formulera ett eget svarsalternativ om de angivna alternativen inte skulle passa. I svaren kan även en hänvisning göras till offentliga dokument som exempelvis årsredovisningar. I så fall vill vi be er att närmare precisera vilket avsnitt i dokumentet som ni hänvisar till. Vi önskar också att företaget utser en särskild kontaktperson i ärendet.

Fråga 1. Vilken form av marknadssituation anser ni att företaget befinner sig i?

- ☐ Företagets marknadsandel på den relevanta marknaden understiger 50 %
- ☐ Konkurrens finns, men marknadsandelen på den relevanta marknaden överstiger 50 %
- ☐ Företaget har en ensamställning på den relevanta marknaden, men potentiell konkurrens föreligger
- ☐ Företaget har ett lagskyddat monopol
- ☐ Annan marknadsställning (ange vilken)

Fler än ett svarsalternativ kan anges om skilda delar av företagets verksamhet har olika konkurrenssituation

Kända kommande förändringar av företagets marknadssituation bör även anges

Kommentar:.....
.....
.....
.....
.....

Fråga 2. Bedriver företaget i något avseende myndighetsutövning?

- ☐ Ja (ange i så fall i vilket avseende)
- ☐ Nej

Kommentar:.....
.....
.....
.....

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Fråga 3. Vilken typ av ekonomiska mål ställer ägaren/ägarna på företaget?

- ☐ Krav på vinstmaximering
- ☐ Krav på en viss vinst, (exempelvis viss avkastning på insatt kapital)
- ☐ Krav på att verksamheten skall gå ihop utan subventioner från staten
- ☐ Krav på att verksamheten skall gå ihop med hjälp av ett i förväg fastställt ägartillskott från staten
- ☐ Annan typ av resultatmässiga krav (ange vilken)
- ☐ Inget särskilt krav är formulerat

Fler än ett svarsalternativ kan anges om skilda delar av företagets verksamhet har olika mål

Kommentar:.....
.....
.....
.....

Fråga 4. I vilket eller vilka dokument anges de ekonomiska målen för företaget?

- ☐ Bolagsordning
- ☐ Ägardirektiv
- ☐ Avtal mellan staten och bolaget
- ☐ Propositioner/riksdagsbeslut
- ☐ Lagar
- ☐ Förordningar
- ☐ Annat dokument (ange vilket)

Fler än ett svarsalternativ kan anges

Kommentar:.....
.....
.....
.....
.....

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Fråga 5. Hur ser ni på möjligheten att följa upp om de ekonomiska målen uppnåtts?

- ☐ Mycket svårt, därför att målen är mycket allmänt hållna
- ☐ Ganska svårt, därför att målen är relativt allmänt hållna
- ☐ Ganska enkelt, därför att målen är relativt väl preciserade
- ☐ Mycket enkelt, därför att målen är mycket väl preciserade

Kommentar:.....

.....

.....

.....

Fråga 6. Ställer ägaren/ägarna, utöver vad som anges i aktiebolagslagen, särskilda krav på att graden av måluppfyllelse redovisas? I så fall, var?

- ☐ I årsredovisningen
- ☐ I annat dokument (ange vilket)
- ☐ Inga direkta krav på redovisning av måluppfyllelse ställs

Kommentar:.....

.....

.....

.....

Fråga 7. Omformulerar ni internt ägarens/ägarnas ekonomiska mål på ett sådant sätt att de blir mer konkretiserade och därmed lättare att följa upp?

- ☐ Ja, och de redovisas också externt, bland annat till ägaren/ägarna
- ☐ Ja, men de används enbart internt i företaget
- ☐ Nej

Kommentar:.....

.....

.....

.....

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Fråga 8. Hur ofta har ägaren/ägarna under senare år (exempelvis under de senaste tio åren) begärt att del av vinsten skall ges som utdelning?

- ☐ Varje år
- ☐ Ofta, men inte varje år
- ☐ Mer enstaka tillfällen
- ☐ Aldrig
- ☐ Går ej att besvara då verksamheten är helt ny

Kommentar:.....

.....

.....

Fråga 9. Finns i förväg fastställda utdelningskrav från ägaren/ägarna?

- ☐ Ja, och de är preciserade
- ☐ Ja, men de är inte närmare preciserade
- ☐ Nej

Kommentar:.....

.....

.....

Fråga 10. Anser ni att företaget, genom ändamålsparagrafen i bolagsordningen eller av annan restriktion som uppställts av ägaren/ägarna, hindras från att expandera verksamheten till närliggande och för företaget lönsamma områden?

- ☐ Ja, och företaget har aktivt försökt få en ändring till stånd i detta avseende (ange i så fall kortfattat hur)
- ☐ Ja, men företaget har inte försökt få till stånd någon ändring
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

Kommentar:.....

.....

.....

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Fråga 11. Har statsmakterna i någon form (via bolagsordning, avtal, direktiv, lagar eller motsvarande) ålagt företaget att producera tjänster som inte är ekonomiskt lönsamma (s.k. samhällsåtaganden) och som därför måste finansieras genom medel från företagets övriga verksamhet eller via statliga subventioner?

☐ Ja

☐ Nej

Kommentar:.....

.....

.....

.....

.....

Om fråga 11 besvaras med nej behöver inte frågorna 12–18 besvaras.
--

Fråga 12. I vilket eller vilka styrdokument är de i fråga 11 nämnda samhällsåtagandena formulerade?

☐ Bolagsordning

☐ Ägardirektiv

☐ Avtal mellan staten och bolaget

☐ Propositioner/riksdagsbeslut

☐ Lagar

☐ Förordningar

☐ Annat dokument (ange vilket)

Fler än ett svarsalternativ kan anges

Kommentar:.....

.....

.....

.....

.....

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

**Fråga 13. Hur ser ni på möjligheten att följa upp om de samhälls-
åtaganden som formulerats för verksamheten har uppfyllts?**

- ☐ Mycket svårt, därför att kraven är mycket allmänt hållna
- ☐ Ganska svårt, därför att kraven är relativt allmänt hållna
- ☐ Ganska enkelt, därför att kraven är relativt väl preciserade
- ☐ Mycket enkelt, därför att kraven är mycket väl preciserade

Kommentar:.....

.....

.....

**Fråga 14. Ställer staten särskilda krav på att graden av måluppfyl-
lelse redovisas vad gäller samhällsåtaganden? I så fall, var?**

- ☐ I årsredovisningen
- ☐ I annat dokument (ange vilket)
- ☐ Inga direkta krav på redovisning av måluppfyllelse har ställts

Kommentar:.....

.....

.....

**Fråga 15. Omformulerar ni internt statens krav på samhällsåtagan-
den på ett sådant sätt att de blir mer konkretiserade och därmed
lättare att följa upp?**

- ☐ Ja, och de redovisas också externt, bland annat till statsmakterna
- ☐ Ja, men de används enbart internt i företaget
- ☐ Nej

Kommentar:.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**Fel! Autotextposten är
inte definierad.**

Underbilaga 2

Fråga 16. Får ert företag särskild ersättning för att utföra dessa ej lönsamma åtaganden?

- ☐ Ja, för samtliga åtaganden av denna typ
- ☐ Ja, för vissa men inte alla åtaganden
- ☐ Nej

Kommentar:.....

.....

.....

.....

.....

Fråga 17. Har företaget dotterbolag som helt eller delvis verkar i syfte att uppfylla dessa samhällsåtaganden?

- ☐ Ja (ange i så fall vilka bolag och vilka åtaganden)
- ☐ Nej, samhällsåtagandena uppfylls i sin helhet inom moderbolagets verksamhet

Kommentar:.....

.....

.....

.....

.....

Fråga 18. Anser ni att dessa samhällsåtaganden är förenliga med de ekonomiska resultatmål som ägaren/ägarna ställer på verksamheten?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Kommentar:.....

.....

.....

.....

.....

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Fråga 19. Beaktar företaget eventuella policyuttalanden från riksdagens sida som berör företagets verksamhetsområde, trots att företaget inte formellt är bundet av sådana uttalanden?

☐ Ja, företaget har beaktat sådana uttalanden (ange i så fall kortfattat vilka)

☐ Nej

☐ Vi anser inte att några sådana uttalanden finns inom företagets verksamhetsområde

Kommentar:.....

.....

.....

Fråga 20. Hur ofta förekommer informella kontakter mellan staten som ägare och företagets ledning?

☐ Minst en gång i månaden

☐ Några gånger per år

☐ Någon gång per år

☐ Aldrig

Kommentar:.....

.....

.....

Fråga 21. Hur sker vanligtvis dessa informella kontakter?

☐ På ministernivå inom departementet

☐ På statssekreterarnivå inom departementet

☐ På tjänstemannanivå–departementsråd eller motsvarande

☐ På tjänstemannanivå–departementssekreterare eller motsvarande

☐ På annat sätt (ange vilket)

Kommentar:.....

.....

.....

.....

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Fråga 22. Om en departementsföreträdare är styrelseledamot i företaget, i vilken grad anser ni att de informella kontakterna också sker via denne?

- ☐ I hög grad
- ☐ I viss grad
- ☐ Inte alls
- ☐ Departementsföreträdare saknas i styrelsen

Kommentar:.....

.....

.....

Fråga 23. Vilken allmän karaktär anser ni att dessa informella kontakter har?

- ☐ Ett informationsutbyte utan inslag av ägarstyrning
- ☐ Huvudsakligen ett informationsutbyte, men med visst inslag av ägarstyrning
- ☐ Huvudsakligen ett forum för ägarstyrning
- ☐ Annan karaktär, ange vilken

Kommentar:.....

.....

.....

Fråga 24. Vilken typ av frågor brukar behandlas vid dessa informella kontakter?

- ☐ Långsiktiga strategiska frågor, rörande bl.a. verksamhetens mål
- ☐ Frågor som rör investeringsbeslut
- ☐ Frågor som rör företagets resultatutveckling
- ☐ Annan typ av frågor (ange vilka)

Fler än ett svarsalternativ kan anges

Kommentar:.....

.....

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Fråga 25. Förekommer det att styrelsen i frågor, där man redan har mandat att fatta beslut, inte fattar något beslut utan att först inhämta ägarens/ägarnas uppfattning i frågan?

- ☐ Ja, det förekommer ofta
- ☐ Ja, det förekommer ibland
- ☐ Ja, men det har bara hänt vid något enstaka tillfälle
- ☐ Nej

Kommentar:.....

.....

.....

Fråga 26. Har styrelsen i en formell procedur sökt ägaren/ägarnas uppfattning i en fråga under de senaste fem åren?

- ☐ Ja, genom att föra frågan till behandling på bolagsstämman
- ☐ Ja, genom att skriftligen efterlysa ägarens/ägarnas uppfattning i frågan
- ☐ Nej

Fler än ett svarsalternativ kan anges

Kommentar:.....

.....

Fråga 27. Är styrelserepresentanterna i företaget skyddade mot ekonomiska skadeståndsanspråk genom en s.k. styrelseförsäkring?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Kommentar:.....

.....

Företagets namn:

.....

Företagets kontaktperson och telefonnummer:

.....

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Intervjupersoner

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 3

Personer som intervjuats vid personliga besök eller per telefon

Per Balazsi, departementssekreterare, Finansdepartementet

Claes Bankvall, VD, Sveriges Provnings- och forskningsinstitut AB

Inger Blomberg, auktoriserad revisor, Riksrevisionsverket

Görel Bohlin, f.d. landshövding, styrelseordförande, AB Svensk Bilprovning

Ragnar Boman, civilekonom, konsultföretaget Stora Huset AB

Birgitta Bratthall, departementssekreterare, Socialdepartementet

Connie van der Capellen, departementsråd, Kommunikationsdepartementet

Peter Carrick, VD, Amugruppen AB

Filip Cassel, auktoriserad revisor och revisionsdirektör, RRV, revisor i ett flertal statliga bolag

Robert Cloarec, departementsråd, Arbetsmarknadsdepartementet

Bo Dockered, styrelseordförande, Amugruppen AB

Mats Emthén, advokatfirman Glimstedt

Mats Eliasson, managementkonsult, Röda Sten Ekonomikonsult AB

Katja Elväng, VD, STT Airways AB och styrelseledamot i ALMI Företagspartner AB

Per-Olof Engelbrecht, departementsråd, Närings- och handelsdepartementet, styrelseledamot i ALMI Företagspartners AB

Pia Enochsson, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet

Fredrik von Essen, departementssekreterare, Kommunikationsdepartementet

Helena Fernsten, departementssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet

Åsa Finnström, departementssekreterare, Kulturdepartementet

Marianne Förlinger, departementssekreterare, Finansdepartementet

Karl Erik Gustafsson, professor, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet och styrelseledamot i Teracom AB

Dan Hjalmarsson, Eurofutures AB

Ulf Herrlin, ekonomidirektör, Amugruppen AB

Karin Holmerin, auktoriserad revisor, RRV

Stefan Holmström, auktoriserad revisor, KPMG Bohlins AB

Lars Häggmark, kansliråd, Närings- och Handelsdepartementet

Anita Johansson, departementsråd, Kulturdepartementet
Per-Egon Johansson, VD, Svensk Bilprovning AB
Lars Christer Jonsson, personalchef, Volvo, styrelseledamot i Amugruppen AB
Gunilla Karlsson, sakkunnig, Socialdepartementet
Jarmo Laine, Statsrevisorerna i Finland
Åke Lindblad, f.d. VD, SAQ Kontroll
Leif Lundquist, departementssekreterare, Socialdepartementet
Göran Lundwall, verksamhetscontroller, ALMI Företagspartner AB
Lennart Låftman, VD, 5:e AP-fonden och styrelseledamot i Kungl. Dramatiska teatern AB
Ingvar Löfstrand, sakkunnig, Socialdepartementet
Bo Netz, departementsråd, Finansdepartementet
Fredrik Nygård, departementssekreterare, Kommunikationsdepartementet
Hans-Christer Olsson, departementsråd, Närings- och handelsdepartementet
Jan Persson, ämnessakkunnig, Finansdepartementet
Valdemar Persson, VD, Teracom AB
Eric Petersson, vice VD, ALMI Företagspartner AB
Ingrid Pettersson, departementsråd, Socialdepartementet
Ann-Marie Qvarfort, departementsråd, Arbetsmarknadsdepartementet
Peter Sandén, Eurofutures AB
Rolf Skog, sekreterare i Aktiebolagskommittén
Per A. Smeds, VD, koncernchef, ALMI Företagspartner AB
Gun Stahle, kanslichef Teracom AB
Peter Strömberg, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet
Per Tegnér, departementsråd, Närings- och Handelsdepartementet
Lena Torell, vicerektor Chalmers Tekniska Högskola och styrelseledamot i Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB
Håkan Westergren, departementssekreterare, Kulturdepartementet
Kerstin Wigzell, överdirektör, vice ordförande, Systembolaget AB
Anders Åhlund, departementssekreterare, Finansdepartementet

Fel! Autotextposten är inte definierad.
Underbilaga 3

Statliga bolag som helt eller delvis har andra mål än kommersiella

På s. 2 i denna bilaga redovisas de statliga majoritetsägda bolag som våren 1997 helt eller delvis hade andra mål än kommersiella. Till denna grupp har fyra typer av bolag hänförs. För det första bolag som enligt egen utsago inte har vinstkrav på hela eller delar av sin verksamhet. För det andra bolag som har en ensamställning eller lagstadgad monopolställning för hela eller delar av sin verksamhet eller som har en annan marknadsställning som avviker från det normala. För det tredje bolag som helt eller delvis är anslagsfinansierade. Den fjärde typen av bolag är de som enligt egen utsago utför samhällsåtaganden, dvs. är ålagda att utföra företagsekonomiskt olönsamma tjänster. Totalt 34 bolag tillhör någon av dessa fyra kategorier. Uppgifterna kommer i allt väsentligt från den enkät som Riksdagens revisorer genomförde i början av år 1997. Några av uppgifterna är justerade till följd av uppgifter som framkommit efter att enkäten genomfördes. Uppgifter som korrigerats är markerade med en asterisk.

I enkätundersökningen har framkommit att det är tolv bolag som inte kan hänföras till någon av ovanstående fyra kategorier bolag. Dessa tolv bolag kan således betraktas som i sin helhet vinstsyftande och konkurrensutsatta, samtidigt som de saknar samhällsåtaganden och inte är anslagsfinansierade. Dessa är LKAB, Nordbanken, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB), AB Svensk Exportkredit, Svensk Fastighetsvärdering AB (SVEFA) Svenska Rymdaktiebolaget AB, Svenska Skogsplantor AB, Swedesurvey AB, Swedfund International AB, V&S Vin & Sprit AB, Vasakronan AB och Vattenfall AB.

Härutöver ägde staten våren 1997 13 holdingbolag. Dessa bolag hänförs i detta avseende till en särskild kategori, då de enbart har till uppgift att förvalta aktier och inte opererar på en marknad i vanlig mening. Dessa är Förvaltningsaktiebolaget Stattum, Halmstad Högskolas Utvecklingsaktiebolag, Holding AB vid Högskolan i Luleå, Holdingbolaget vid Göteborgs Universitet AB, Holdingbolaget vid Umeå Universitet AB, KTH Holding AB, Karolinska Institutet Holding AB, Lunds Universitets Utvecklingsaktiebolag, SAS Sverige AB, SLU Holding AB, Stockholms Universitets Holding AB, Universitetsholding i Linköping AB och Uppsala Universitets Utvecklingsaktiebolag.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bolag våren 1997	Vinst krav	Marknadsställning	Helt eller delvis finansierad	Utför samhälls- åtaganden
A-Banan Projekt AB	Nej	Temporärt bolag	Ja, engångskaraktär	Ja
ALMI Företagspartner AB	Nej		Ja, årligen	Ja
Amugruppen AB				Ja*
Apoteksbolaget AB		Lagstadgat monopol		Ja
AssiDomän AB				Ja
AB Bostadsgaranti	Nej			
AB Götakanalbolag	Nej		Ja, årligen	Ja
Kasernen Fastighets AB		Ensamställning		Ja
Kungl. Dramatiska Teatern AB	Nej		Ja, årligen	Ja
Kungl. Operan AB	Nej		Ja, årligen	Ja
AB Kurortsverksamhet	Nej			
AB Svenska Miljöstyrningsrådet	Nej	Ensamställning	Ja, årligen	
Posten AB			Ja, för spec. tjänster	Ja
Samhall AB	Nej		Ja, årligen	Ja
SAQ Kontroll AB		Ensamställning		
SBL Vaccin AB (sålt juli 1997)	Nej	Ensamställning		
Securum AB (avvecklat okt 1997)	Nej	Temporärt bolag	Ja, engångskaraktär	Ja
SOS Alarm AB		Delvis ensamställning		
Statliga Akademiska Hus AB		Delvis ensamställning*		
AB Svensk Bilprovning	Nej	Lagstadgat monopol		Ja
Svenska Lagerhus AB	Nej			
AB Svenska Spel		Lagstadgat monopol		
Sv-Danska Broförbindelsen AB	Nej	Temporärt bolag	Ja, engångskaraktär	
Svenskhemmet Voksenåsen A/S	Nej	Ensamställning	Ja, årligen	Ja
Sv. Provn.- och Forskningsinst. AB	Nej		Ja, för spec. tjänster	
Sveriges Rese- och Turistråd	Nej	Ja	Ja, årligen	
Systembolaget AB	Nej	Ja, lagstadgat		Ja
Telia AB			Ja, för spec. tjänster	Ja
Teracom AB		Ja		Ja
AB Tumba Bruk		Delvis ensamställning		
Venantius AB	Nej	Temporärt bolag	Ja, engångskaraktär	Ja*
Vägverkets Inv.AB Väginvest	Nej			
Värdepapperscentralen VPC AB	Nej	Lagstadgat monopol		Ja
Zenit Shipping AB	Nej	Temporärt bolag		

Följande remissinstanser har yttrat sig:

Regeringskansliet, Apoteksbolaget AB, Post- och telestyrelsen, Telia AB, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Konkurrensverket, V&S Vin & Sprit AB, Teracom AB, ALMI Företagspartner AB, Stockholms Fondbörs AB, Sveriges Industriförbund, Svenska Revisorsamfundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)

Vidare har Tjänstemännens centralorganisation (TCO), utan eget ställningstagande, lämnat ett yttrande i ärendet från Statstjänstemannaförbundet (ST).

Allmänna synpunkter

Flertalet remissinstanser har ställt sig positiva till att Riksdagens revisorer belyst frågan om statens ägarroll och understryker betydelsen av detta utredningsarbete. De flesta av remissinstanserna ställer sig också i grunden positiva till de förslag som revisorerna redovisat i rapporten. Hit hör bl. a. de statliga bolag som yttrat sig över revisorernas förslag, nämligen *Telia*, *Vin & Sprit* och *Apoteksbolaget*. Apoteksbolaget och Konkurrensverket framhåller även rapportens pedagogiska utformning. Enligt Regeringskansliet utgör rapporten ett värdefullt bidrag för att ge ytterligare vägledning i det pågående arbetet inom kansliet som syftar till att skapa en mer effektiv, enhetlig, samordnad och aktiv förvaltning av statens bolagsägarande.

Några av remissinstanserna anser samtidigt att det finns frågor som rapporten inte belyser i tillräcklig omfattning. Riksrevisionsverket menar att möjligheten att organisera de statliga bolagen under ett holdingbolag borde ha undersökts. SAF anser att rapporten är angelägen, men att den är alltför fokuserad på statsmakternas mål för bolagen och i alltför liten grad inriktad på att säkerställa samhällsåtaganden genom fri konkurrens mellan olika samhällsidkare. Statskontoret och Industriförbundet menar att förslagen är väl motiverade, men anser också att frågan om att privatisera statliga bolag bör aktualiseras i vissa fall.

Målen

Riksdagens revisorer föreslog i rapporten att de övergripande målen för bolag som helt eller delvis har andra syften än rent kommersiella alltid bör skrivas in i bolagsordningen. För bolag som har samhällsåtaganden, är anslagsberoende eller har lagstadgad monopolställning bör ägaren även utveckla olika kvalitetsmål som är tillräckligt konkreta för att kunna följas upp. Det bör alltid preciseras hur samhällsåtaganden skall finansieras.

Revisorerna framhöll vidare att bolag med vinstkrav alltid bör ha tydliga avkastningskrav och en preciserad utdelningspolicy. Utdelningspolicyn bör formuleras så att storleken på utdelningen blir förutsägbar över tiden i förhål-

lande till den eventuella vinst bolaget genererar. I den mån någon form av självkostnadsprincip skall tillämpas av ett statligt bolag bör det preciseras vad den principen innebär. Det bör t.ex. framgå om den skall inkludera någon form av avkastning och utdelning till ägaren. Regeringen bör också utveckla vilka prissättningsprinciper som bör råda för bolag med lagstadgade monopol samt om det skall finnas någon valfrihet huruvida bolaget kan välja ut vissa tjänster som kan vara lönsamma och andra olönsamma.

Regeringskansliet framhåller att under våren 1996 presenterades regeringens proposition 1995/96:141 Aktiv förvaltning av statens företagsägarande. Dessutom pågår i Axelgruppen sedan en tid ett projekt med syftet att bl.a. särskilt identifiera förbättrade och mer enhetliga metoder och rutiner för målformulering, styrning och uppföljning avseende företag i monopolställning med samhällspolitiska mål. Regeringskansliet anför vidare att även för företag som verkar med huvudsakligen kommersiella mål på konkurrensutsatta marknader kan det från ägarperspektiv finnas skäl att utveckla tydligare samt mer systematiska och enhetliga rutiner för målformulering och uppföljning.

Apoteksbolaget framhåller att ägaren och bolaget inte ändrat frågan om mål och måluppfyllelse under den gångna tjugofemårsperioden på ett sätt som bör eftersträvas. Bolaget anser dock att en bristande måluppfyllelse i sig skulle vara "självmarkerande".

Post- och telestyrelsen anser att det är angeläget med en renodling av de statliga verksamhetsformerna. En utgångspunkt för en sådan renodling bör vara om den aktuella verksamheten över huvud taget bör vara föremål för ett statligt åtagande. Konkurrensutsatt verksamhet bör inte bedrivas i myndighetsform och i normalfallet ej heller i statlig regi.

Telia framhåller att staten har renodlat sin ägarroll vad gäller styrningen av Telia och ställer numera endast normala ägarkrav, i huvudsak ekonomiska. Telia anser att de samhällsåtaganden som Telia uppfyller inte beror på att staten äger bolaget utan på Telias ställning och storlek på den svenska marknaden. Telia delar Riksdagens revisorers bedömning om att bolag som befinner sig på en helt konkurrensutsatt marknad inte nödvändigtvis måste redovisa sina mål skriftligt.

Statskontoret menar att målen bör vara formulerade så att konkurrens-hämmande inslag i näringslivet bör kunna motverkas och en väl fungerande prisbildning främjas.

Teracom anser att vad gäller beslut om målen är det av vikt att förändringar utförs av ägaren efter samråd med bolaget i fråga och med god framförhållning. Teracom instämmer helt och hållet i att det är viktigt att utdelningspolicyn utformas så att storleken på utdelningen blir förutsägbar.

Även *Konkurrensverket* anser att, förutom kravet på en öppen och separat redovisning för den verksamhet som bedrivs som en exklusiv rättighet/skyldighet, det ur effektivitetssynpunkt kan vara motiverat att låta sådana verksamheter bli föremål för upphandling i konkurrens. Verket instämmer i Riksdagens revisorers slutsatser och förslag och tillägger att vad gäller statliga företags agerande på avreglerade marknader kan det finnas behov av särkrav för att skydda små och medelstora företag, samt att ge nya företag en

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

skälig chans att träda in på marknaden och konsolidera sin ställning. Dessutom pekar man på riskerna med korssubventionering.

Enligt *Industriförbundet* är det av största vikt att oklarheter angående verksamhetens inriktning undanröjs, lämpligen genom förtydliganden i bolagsordningen. Även i övrigt instämmer man i revisorernas förslag.

Svenska Revisorsamfundet anser att det är värdefullt med tydligare syftesbeskrivningar och verksamhetsmål, i synnerhet för bolag med helt eller delvis andra mål än rent kommersiella.

Statstjänstemannaförbundet menar att oklarhet i syftesbeskrivningar underlättar skapandet/upprätthållandet av politiska "allianser", men leder till svårigheter att formulera tydliga mål för bolaget. Ett aktivt ägarskap blir då i praktiken omöjligt att utöva utan risk för att "rubba" den politiska kompromissen mellan olika intressen.

LO menar att offentliga bolag ibland används som beskattningsskälla i stället för att sänka t.ex. priser och hyror och därmed gynna det viktiga konsumentintresset. *LO* anser att rapporten borde ha innehållit en balans- och resultaträkning för att kunna bedöma hur väl staten förvaltar sitt bolagskapital.

SAF anser att rapporten i stort är alltför fokuserad på hur statsmakternas mål för bolagen i fråga dokumenteras, implementeras och följs upp. Man pekar på att målens utformning i sig kan bidra till att skapa såväl styrproblem som andra problem. *SAF* anser att konkurrensupphandling skulle leda till bättre målformuleringar, bättre möjligheter till politisk styrning och bättre uppföljning. *SAF* framhåller att trots avsaknad av ett legalt monopol på en marknad, kan ett företag verka på en marknad av betydande statlig dominans. Det saknas en klar analys om huruvida bristen på konkurrens t.ex. kan bero på alltför lågt ställda avkastningskrav i de statliga bolagen. Nivån på avkastningskraven diskuteras inte. Vidare hävdar *SAF* att samhällsåtaganden inte bör säkras genom särskilda åtaganden för offentliga bolag, utan att åtaganden i stället upphandlas i fri konkurrens. På denna punkt borde rapporten ha kunnat vara avsevärt tydligare. Redan i den s.k. ägarhandboken framgår att man bör pröva om aktuella mål kan uppnås på annat sätt än genom statligt ägande.

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) anser att staten som ägare bör bidra med ett visionsarbete för att frammana drivkraften för framåtskridande. Staten bör sedan i interaktion med företagsledningen utarbeta de mål som skall vägleda företaget och verksamheten. *SABO* pekar också på att de kommunala bostadsbolagen numera karakteriseras som affärsmässigt allmännyttiga, vilket innebär den motstridiga kombinationen samhällsåtagande och strikt företagsekonomiskt rationell verksamhet. Affärsutveckling som har ett liknande motsatsförhållande kan ofta utgöra en motor för en kreativ utveckling av affärsverksamheten.

Styrmöjligheterna

Revisorerna föreslog att staten bör samla de mål och krav som ställs på ett bolag i ett betydligt färre antal dokument. De mer preciserade kraven på bolag bör redovisas i skriftliga ägardirektiv, godkända på bolagsstämman.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Bolagsstämorna skall förberedas på ett systematiskt sätt med en tydlig koppling mellan departementsbeslutet att rösta och instruktionen. Som komplement till de skriftliga direktiven behövs en konstruktiv och löpande dialog mellan bolaget och ägaren.

För bolag som helt befinner sig på den konkurrensutsatta marknaden och där ägaren enbart ställer vissa ekonomiska krav, är det fördelaktigt om målet – att verka i rent vinstsyfte – klargörs i något styrdokument, t.ex. bolagsordningen.

Regeringskansliet anser att en löpande dialog mellan bolagets styrelse och ägaren är av väsentlig betydelse. Nya och utvecklade former för en sådan uppföljning prövas inom några departement. Man framhåller att gemensamma riktlinjer redan finns utarbetade i den interna ägarhandbok för regeringens förvaltning som Axelgruppen sammanställde våren 1997. Vad gäller styrning av företag i monopol eller konkurrensskyddad ställning, kan det tillkomma ytterligare kompletterande riktlinjer senare.

Teracom delar revisorernas uppfattning att skriftliga ägardirektiv bör kompletteras med en löpande dialog med bolaget. Det är särskilt viktigt i situationer när konkurrensbilden förändras och kraven på snabba beslut är stora. Man anser att det är naturligt att en särskild dialog också måste föregå direktiven. Vidare betonar *Teracom* vikten av att dialogen mellan bolag och departement inte får medföra att innehållet eller utformningen av denna gör att bolagsstyrelsens roll blir oklar.

ALMI Företagspartner delar revisorernas uppfattning att samla alla mål i några få dokument, så att det blir lättare att göra prioriteringar och motverka målkonflikter. Man understryker betydelsen av mer konkreta och mätbara verksamhetsmål.

Svenska Revisorsamfundet delar Riksdagens revisorers uppfattning.

SABO instämmer i att regeringen bör se till att samla de krav och mål som finns på ett bolag i ett färre antal dokument samt i slutsatserna om ägardirektiv och bolagsordning. Med ändamålsenliga ägardirektiv menar *SABO* att staten kan skapa instrument för insyn, styrning och kontroll av bolagsverksamheten.

Styrelseledamöternas roll

Granskningens resultat visade att ett det finns två problem vad gäller styrelseledamöternas roll. Det ena problemet hänger samman med vem en styrelseledamot i en statlig bolagsstyrelse egentligen representerar. Det andra gäller förfarandet vid utnämningar av nya styrelseledamöter.

Revisorerna framhöll att utnämningar av nya styrelseledamöter sker genom en dialog mellan ägare, företagsledning och övriga styrelseledamöter. Det fanns också enligt revisorerna skäl att genomföra åtgärder i syfte att dels minska risken för att ledamöter i statliga bolagsstyrelser missuppfattar sin roll, dels förtydliga vad ägaren förväntar sig av bolaget i fråga. Styrelseledamöter, främst nyutnämnda, bör få en systematiserad information av ägaren om de mål och krav ägaren har ställt upp för bolaget. Vid behov bör också nya styrelseledamöter ges möjlighet till introduktionsutbildning i allmän bolagskunskap.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Revisorerna ansåg vidare att i den mån en departementsföreträdare väljs in i styrelsen skall utnämningen ske efter samma bedömningsgrunder som för övriga ledamöter. Personer inom departementet som arbetar med ärenden rörande målformuleringar för bolaget i fråga samt uppföljning av sådana mål bör inte sitta i styrelsen för bolaget. På så sätt undviks en situation där departementsföreträdaren hamnar i en rollkonflikt. En person som handlägger anslagsärenden bör inte samtidigt sitta i bolagets styrelse.

Regeringskansliet framför att nya former för utveckling av kontakterna mellan ägarföreträdare och styrelser samt att söka skapa bättre förutsättningar för erfarenhetsutbyte och intressegemenskap mellan styrelser i de statligt ägda bolagen för närvarande övervägs och prövas inom Regeringskansliet.

Riksrevisionsverket instämmer i förslaget om utnämningssdialogen.

Stockholms Fondbörs framhåller förtjänsten med nomineringskommittéer enligt bl.a. amerikansk och brittisk modell för att underlätta för ägare att framföra synpunkter på styrelsens sammansättning.

Teracom betonar dialogen vid utnämningen av nya styrelseledamöter. *Teracom* instämmer i frågan om det betydelsefulla med information till styrelseledamöterna från ägaren.

Industriförbundet betonar att kompetensen måste vara helt styrande vad gäller valet av styrelseledamöter i bolagen. Det innebär att utrymmet för politiker, som ofta inte har erfarenhet från företagsledning m.m., strikt måste begränsas. Förbundet anser att ordningen med departementsföreträdare i styrelserna väcker starka principiella invändningar. Risken för insiderproblem samt att departementsledamöter kan få dubbla roller gör att förbundet anser att frågan om statens representation i de hel- eller delägda företagen därför bör utredas särskilt.

Svenska Revisorsamfundet instämmer i att kompetensen måste vara vägledande vid tillsättande av styrelseledamöter. Förslaget om en introduktionsutbildning anser man vara bra och välbehövligt.

LO framhåller problemet med att styrelserepresentanterna mer kan se sig som representanter för sig själva och inte för ägaren. *LO* anser att representanterna har svårt att försäkra sig om aktieägarnas stöd inför viktiga beslut. Man anser att det är ett viktigt instrument att departementen arbetar med nomineringskommittéer som förbereder valen till bolagsstämmorna. Dessutom lyfter *LO* fram jämställdhetsaspekten och manar till en bredare rekryteringsbas.

Utnyttjandet av revisorerna

Riksdagens revisorer gjorde bedömningen att det behövs mer frekventa och systematiska kontakter mellan ägarföreträdare och revisorer för de statliga bolagen. Regeringen bör utveckla ett för Regeringskansliet gemensamt förhållningssätt och gemensamma rutiner för revisionen av de statliga bolagen, i första hand för bolag med samhällsåtaganden, för att bättre utnyttja revisorernas kompetens. På så sätt stärker man uppföljningen och kontrollen av de statliga bolagen. Revisorerna bör också på ett lämpligt sätt precisera vad som skall avses med bolagens samhällsuppgifter och vad som förväntas av Riksrevisionsverket i detta avseende.

Revisorerna efterlyste också en prövning av ändamålsenligheten med det nuvarande systemet där riksdagens förvaltningsstyrelse direkt väljer revisorer i vissa statliga bolag.

Regeringskansliet framhåller att i den ägarhandbok som utarbetats inom kansliet rekommenderas utnyttjande av bolagens revisorer samt kontakter mellan ägarföreträdare och revisorer på ett sätt som nära motsvarar revisorernas rekommendationer. Riktlinjerna har ännu inte fullt ut hunnit realiseras.

Riksrevisionsverket hävdar att regeringen bör klargöra vilka delar av återrapportering från ett bolag som revisorerna, utöver sina allmänna åligganden, skall granska, inom ramen för god revisionssed. Enligt Riksrevisionsverket skulle man bättre utnyttja revisorerna genom att utfärda särskilda direktiv till revisorerna, som meddelas på bolagsstämman. Därefter görs en intern arbetsfördelning upp mellan revisorerna så att revisorer från Riksrevisionsverket utreder samhällsåtaganden.

Svenska Revisorsamfundet förespråkar en utökad förvaltningsrevision och hänvisar till tidigare remissvar där man tillstyrker att det införs en möjlighet för andra än kvalificerade revisorer att medverka i förvaltningsrevision i aktiebolag m.m. Härvidlag borde benämningen granskningsman användas i stället för förtroenderevisor. Förslagen vad gäller information och tystnadsplikt tillstyrks med ett undantag, en förtroenderevisor bör inte vara skyldig att anmäla misstanke om brott.

LO instämmer i revisorernas bedömning att det behövs mer frekventa och systematiska kontakter mellan ägarföreträdare och revisorer för de statliga bolagens revisorer.

Uppföljningsarbetet

Revisorerna framhöll att det finns skäl att erinra om riktlinjerna som togs i riksdagen våren 1996 rörande en aktiv förvaltning av statens företagsägarande. Uppföljningen av ekonomiska mål bör göras mer frekvent. För mål av karaktären samhällsåtaganden kan uppföljningen göras mindre frekvent. Regeringen bör klarlägga och redovisa till riksdagen hur dessa mål skall följas upp. Det är dessutom viktigt att ägaren inte bara passivt tar emot information om vad som sker i bolaget utan också aktivt deltar i en dialog om bolagets framtida strategi.

Regeringskansliet framhåller att de flesta av de statliga företagen lämnar ekonomiska rapporter kvartalsvis eller tertialvis. Dessa rapporter ger en allmän bild över bolagens utveckling. Regeringskansliet anser att en mer fördjupad uppföljning av de ekonomiska målen under löpande verksamhetsår av erfarenhet kan sägas vara motiverad främst i sådana situationer när större avvikelser eller problem förekommer.

Enligt *Statskontoret* är det angeläget att regeringen i sin resultatredovisning till riksdagen också inkluderar bolagens insatser där det är relevant. En analys av den statliga företagsamhetens samhällsekonomiska effekter bör ingå också där.

Riksrevisionsverket vill poängtera risken med att de av regeringen uppställda målen utformas alltför konkret och kortsiktigt, så att möjligheten till

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

långsiktig målstyrning därigenom minskar. Precis som myndigheter skulle bolag kunna avlämna en resultatredovisning där verksamhetens resultat redovisas och kommenteras i förhållande till de mål som uppställts för verksamheten.

Industriförbundet biträder revisorernas förslag. Förbundet anser att den nuvarande situationen är ytterst otillfredsställande. Departementen bör snarast göra prioriteringar, så att mer resurser kan avsättas för målformulering och uppföljning.

SABO anser att följderna av att tillräckligt arbete inte lagts ned på utarbetande av visioner och mål blir att det inte finns några krav på redovisning av måluppfyllelsen.

Regeringskansliets resurser

Enligt revisorerna bör regeringen överväga att utreda ägaransvaret inom Regeringskansliet. En lösning kan vara att hela ägaransvaret övergår till ett departement, men att övriga departement får ansvar för de sektorspolitiska frågorna. Ett annat alternativ skulle kunna vara att den allmänna bolagskompetensen koncentreras till ett departement som har insyn i samtliga bolag. Ägaransvaret skulle då ligga kvar hos fackdepartementen.

Enligt *Regeringskansliet* framstår en översyn av frågor rörande resurser och kompetens samt organisation av ägarfunktionen inom kansliet som väl-motiverad.

Riksrevisionsverket menar att man bör skilja mellan ägarrollen och reglerrollen. Verket anser att det hade varit värdefullt ur analysynpunkt, då frågorna är lagreglerade, att försöka skilja ägarrollen och reglerrollen åt för statens del. Man anser vidare att revisorerna borde ha diskuterat frågan om att ägarfunktionen kan utövas av holdingbolag.

Konkurrensverket menar att sektorsansvaret bör skiljas från ägaransvaret för att minska risken för sammanblandning av dessa olika intressen. Verket förespråkar alternativet att ägaransvaret utövas av Finansdepartementet och sektorsansvaret av respektive fackdepartement.

LO understryker att när ägarfunktionen fungerar riktigt bra är det ofta en senior tjänsteman i departementet med en betydande kompetens inom områdena produktion och ägarfrågor som bereder underlaget för den politiska ledningen. Det behövs en tydlig ägarkontroll för att inte bolagen skall bli förläningar för företagsledning.

Även *SABO* tillstyrker att de organisationsförändringar som Riksdagens revisorer föreslår utreds vidare. Om ägaransvaret övergår till ett departement och det sektorspolitiska ansvaret kvarstår på fackdepartementen bör bolagskompetensen kunna stärkas samtidigt som departementen kan koncentrera arbetet kring frågor om målformulering utifrån det sektorspolitiska ansvaret. Följden skulle bli en mer offensiv utveckling av bolagen, vilket i sin tur gör att arbetet med att effektivisera den offentliga verksamheten underlättas. *SABO* tillägger att regeringen även bör överväga att utarbeta en miljö- och kvalitetspolicy som bör vara styrande i arbetet med de statliga bolagen.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Riksdagens möjligheter till insyn och kontroll

Revisorerne föreslog att regeringen återkommande bör komplettera sin redogörelse för de statliga bolagen med en redovisning om målen för de statliga bolagen samt en redogörelse för i vilken utsträckning uppsatta mål uppnåtts. Dessutom bör riksdagsmän i högre grad ges möjlighet att närvara vid bolagsstämmor.

Enligt *Regeringskansliet* är förslagen om kompletteringar bl.a. med ytterligare uppgifter om mål och resultatuppföljning välmotiverade och möjliga att genomföra i takt med att målformuleringarna successivt vidareutvecklas så att de blir tydligare och mer homogena. Regeringskansliet framhåller vidare att i enlighet med den rådande kompetensfördelningen mellan riksdag och regering har frågor av operativ karaktär inte underställts riksdagen. Regeringen skulle dock i högre grad kunna informera riksdagen om sådana riktlinjer av speciellt intresse.

Statstjänstemannaförbundet (ST) betonar vikten av att förslagen i rapporten genomförs. Det är av betydelse att riksdagen kontrollerar att bolagets resultat överensstämmer med syfte och mål samt att statens ägaransvar utövas på ett korrekt sätt för att främja måluppfyllelse. Utövas inte denna kontroll försvåras riksdagens möjlighet att ta reellt ansvar för sitt beslut om ägande m.m.

Statliga bolags dotterbolag

Revisorerne föreslog att regeringen bör klargöra vilka dotterbolag som inte skall kunna avyttras utan riksdagens godkännande.

Få remissinstanser har berört detta förslag i sina remissvar. *Socialdepartementet* gjorde i sitt remissyttrande över rapporten 1996/97:9 Försäljning av statliga bolags dotterbolag – fallet ADA AB bedömningen att det var moderbolaget, Apoteksbolaget, som hade att besluta om en försäljning, eftersom det var bolaget som tidigare fattat beslut om bildandet av dotterbolaget. Enligt Socialdepartementet kan olika bedömningar göras i denna fråga i avsaknad av klara riktlinjer. Departementet välkomnade revisorernas rapport som man ansåg borde bidra till ökad tydlighet i framtiden.

Regeringskansliet anser att de synpunkter revisorerne framför beträffande skäl för riksdagsbehandling vid försäljning av statliga dotterbolag bör studeras ytterligare.

Telia delar revisorernas mening om de uppräknade fallen när försäljning av dotterbolag bör underställas riksdagen. Dock anser Telia att syftet med bildandet av ett dotterbolag främst är ett effektivitetsmedel och att man uppnår styrningsmässiga fördelar genom dotterbolag. Telias kärnverksamhet bedrivs såväl i moderbolaget som i dotterbolagsform.

Enligt *Industriförbundet* bör man överväga i vilken utsträckning som statliga moderbolag får bilda dotterbolag. Förbundet framhåller vikten av restriktivitet när det gäller statlig verksamhet, vilket också medför att problemet om en försäljning av dotterbolag skall kunna ske utan riksdagens godkännande minskar. Förbundet pekar också på risken att verksamheter etableras där

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

ägaren har mindre insyn i och minskade möjligheter att styra än när det gäller moderbolag.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Generella riktlinjer

Det finns enligt revisorerna starka skäl för att regeringen utformar gemensamma riktlinjer för styrningen av statliga bolag. En principiell syn skulle också kunna utvecklas för vilka kvalitetsmål som kan ställas på bolag som helt eller delvis har andra syften än rent kommersiella.

Få remissinstanser har kommenterat denna fråga. *Teracom* bedömer att revisorernas yttrande om de gemensamma riktlinjer för styrningen av statliga bolag som regeringen senare bör ta fram är lämpliga och tillräckliga. Endast riktlinjen för löne- och anställningsvillkor ställer man sig frågande till eftersom det saknas en bakgrundsbeskrivning. *Teracom* anser att de riktlinjer som redan finns rörande anställningsvillkor för personer i företagsledande ställning är tillräckliga.

Innehållsförteckning

Fel! Autotextposten är inte definierad.

1 Revisorernas granskning.....	1
2 Revisorernas överväganden	1
2.1 Mål och styrformer	1
2.2 Uppföljning, insyn och revision.....	5
2.3 Arbetet inom Regeringskansliet.....	8
2.4 Styrelserna i statliga bolag	10
2.5 Dotterbolag till statliga bolag.....	12
3 Revisorernas förslag	13
 <i>Bilaga 1: Statens roll som ägare av bolag</i>	 15
Förord	16
Sammanfattning.....	19
1. Inledning.....	23
1.1 Granskningens bakgrund och syfte	23
1.2 Metod.....	23
1.3 Avgränsningar.....	24
2. De statliga företagen.....	25
2.1 Inledning	25
2.2 Bolagen – en kort presentation	26
2.3 Konkurrensförhållanden	31
2.4 Vissa ekonomiska mått m.m.	31
2.5 Ägarfunktionen	32
3 Varför äger staten bolag?.....	33
3.1 Motiv för statliga åtaganden – teoribildningen	33
3.2 Statsmakternas uttalanden om offentliga åtaganden	36
3.3 Motiv för att bedriva verksamhet i statliga bolag.....	37
3.4 Frågan om verksform	40
4 Arbetet med ägarrollen inom Regeringskansliet	44
4.1 Regeringens principuttalanden om ägarrollen.....	44
4.2 Ägarpolicydokument.....	45
4.3 Interdepartementala arbetsgrupper	47
4.4 Resurserna för bolagsfrågor inom departementen	48
5 Vilka krav ställer staten på sina företag?	50
5.1 Krav angående verksamhetens inriktning	50
5.2 Kvalitetskrav.....	51
5.3 De ekonomiska kraven på bolagen	52
5.4 Utdelningskrav.....	56
5.5 Krav på samhällsåtaganden.....	57
5.6 Uppföljning av mål inom Regeringskansliet.....	59
6 Hur styr staten sina bolag?.....	62
6.1 Bolagsstämma och ägardirektiv	62
6.2 Bolagsordningen	65
6.3 Avtal	67
6.4 Informell styrning	67
6.5 Styrelsen och utnämningen av styrelseledamöter.....	69

6.6 Riksdagens policyuttalanden.....	74
7 Hur sker kontrollen av statliga bolag?	76
7.1 Revision av statliga bolag	76
7.2 Möjligheter till insyn i statliga företag.....	81
7.3 Regeringens årliga redogörelse för de statliga företagen	83
7.4 Uppföljning via särskilda övervakningsmyndigheter	84
8 Frågan om statliga företags dotterbolag	85
8.1 Allmänt	85
8.2 Försäljning av dotterbolag	86
8.3 Fallet ADA.....	87
9 Revisorernas överväganden	89
9.1 Utgångspunkter	89
9.2 Målen	89
9.3 Styrningsmöjligheterna.....	92
9.4 Styrelseledamöternas roll	94
9.5 Utnyttjandet av revisorerna	96
9.6 Uppföljningsarbetet	97
9.7 Regeringskansliets resurser	98
9.8 Riksdagens möjligheter till insyn och kontroll	99
9.9 Statliga bolags dotterbolag.....	100
9.10 Generella riktlinjer	101
Referenser.....	102
Underbilaga 1: Exempel på styrning av statliga bolag.....	104
Apoteksbolaget AB	104
Systembolaget AB	106
Amugruppen AB.....	108
AB Svensk Bilprovning	111
ALMI Företagspartner AB	112
Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB	115
Teracom AB.....	117
V&S Vin & Sprit AB	119
Underbilaga 2: Enkäten	121
Underbilaga 3: Intervjupersoner	131
Underbilaga 4: Statliga bolag, förteckning	133
<i>Bilaga 2: Sammanfattning av remissyttranden.....</i>	<i>135</i>

Fel! Autotextposten är inte definierad.