



Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag

– regeringens styrning

RIR 2017:37



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

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

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-467-4

RIR 2017:37

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MATTON COLLECTION

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2017

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

Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag

– regeringens styrning

Riksrevisionen har granskat ändamålsenligheten i regeringens styrning av bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag och om möjligheter skapas för att uppnå de samhällsnyttor som riksdagen uttalat sig om. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Ämnessakkunnig Dimitrios Ioannidis har varit föredragande. Ämnessakkunnig och ställföreträdande enhetschef Fredrik Bystedt samt revisionsdirektör Jörgen Appelgren har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Dimitrios Ioannidis

För kännedom:

Regeringskansliet; Näringsdepartementet, Finansdepartementet, Kulturdepartementet och Socialdepartementet

STATLIGT ÄGDA BOLAG MED SAMHÄLLSUPPDRAG – REGERINGENS STYRNING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund och motiv	11
1.2 Frågeställningar och avgränsningar	15
1.3 Bedömningsgrunder	16
1.4 Metod	22
2 Styrningen av bolag med samhällsuppdrag	24
2.1 Riksdag och regering	24
2.2 Regeringskansliets arbete med samhällsuppdragen	27
3 Regeringens och bolagens arbete med samhällsuppdragen	31
3.1 Formulering och målsättning av samhällsuppdragen	31
3.2 Regeringens hantering av målkonflikter i samhällsuppdragen	36
3.3 Regeringens uppföljning av samhällsuppdragen	40
3.4 Redovisningen av samhällsuppdragen	43
Referenslista	48
Bilaga 1. Metodbeskrivning	50
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 2. Enkätfrågor till styrelseordförande och vd:ar i statligt ägda bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag	
Bilaga 3. Rättsutredning om transparens avseende bolags samhällsuppdrag och då särskilt vid bolagssyfte som avviker från aktiebolagslagens vinstkrav	

STATLIGT ÄGDA BOLAG MED SAMHÄLLSUPPDRAG – REGERINGENS STYRNING

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Knappt hälften av de statligt ägda bolagen har s.k. särskilt beslutade samhällsuppdrag (fortsättningsvis används benämningen samhällsuppdrag).¹ Samhällsuppdragen beslutas av riksdagen och syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning till ägaren. Dessa uppdrag är, direkt eller indirekt, offentligt finansierade. Regeringen ska utforma styrningen av bolagen så att riksdagens beslut efterlevs.

Huvudregeln för både privat och offentligt ägda aktiebolag är att de ska ge vinst till ägaren. Samhällsuppdragen syftar däremot inte till ekonomisk avkastning utan till att nå andra mål som riksdagen beslutat om. Därför kan det finnas en potentiell målkonflikt då samhällsuppdragen tar resurser i anspråk, vilket påverkar hur ambitiösa de ekonomiska målen kan vara. Styrningen av bolag med samhällsuppdrag kräver därför särskilda processer och kompetens i förvaltningen när det gäller att förtydliga uppdragen, hur samhällsuppdragen ska finansieras och hantera potentiella målkonflikter och komplexa uppgifter.

Näringsutskottet noterar i sin behandling av 2014 års redogörelse för bolag med statligt ägande att det är viktigt att fastställa kostnaden för samhällsuppdragen. Utskottet menar att information om kostnaden för att genomföra ett samhällsuppdrag ger ett bättre underlag för prioritering av hur skattebetalarnas medel ska användas.

Regeringen har i sina årliga skrivelser till riksdagen om de statligt ägda bolagens verksamhet konstaterat att det i bolagsordningarnas verksamhetsbeskrivning ofta framgår vad samhällsuppdraget är men inte alltid dess samhällsnytta. Regeringen har sedan några år inlett ett arbete med s.k. uppdragsmål för bolag med samhällsuppdrag. Uppdragsmålen syftar till att säkerställa att samhällsuppdragen utförs väl, tydliggöra kostnaden för utförandet av uppdragen, möjliggöra uppföljning och redovisning av uppdragen till riksdagen och andra intressenter samt att klargöra förutsättningarna för de ekonomiska målen.

¹ 23 av totalt 47 statligt ägda aktiebolag har för närvarande samhällsuppdrag: Almi Företagspartner, APL, Arlandabanan Infrastructure, Göta kanalbolag, Kungliga Dramatiska teatern, Kungliga Operan, Miljömärkning Sverige, RISE, Samhall, Saminvest, Statens bostadsomvandling, SEK, SOS Alarm, SSC, Sveaskog, Svedab, Svenska Spel, Swedavia, Swedfund, Systembolaget, Teracom Group, VisitSweden och Voksenåsen. Saminvest är i ett uppstartsskede. Inom ramen för granskningen har en enkät skickats till vd:ar och styrelseordföranden i bolag med samhällsuppdrag. Saminvest har inte ingått i enkäten. Saminvest har dock ingått i de genomgångar av ägardialoger och årsredovisningar som ingått i granskningen.

Riksrevisionen har granskat om regeringens styrning av bolag med samhällsuppdrag har anpassats så att styrningen ger goda förutsättningar för att de samhällsuppdrag som riksdagen beslutat om ska kunna utföras väl.

I denna rapport besvaras följande revisionsfrågor:

1. Har regeringen formulerat och fastställt tydliga mål för samhällsuppdragen?
2. Hanterar regeringen potentiella målkonflikter i samhällsuppdragen?
3. Följer regeringen upp samhällsuppdragen så att det finns ett relevant underlag för styrning och redovisning av samhällsuppdragen?
4. Redovisar regeringen samhällsuppdragen till riksdagen på ett ändamålsenligt sätt, och verkar regeringen för att bolagens redovisning är ändamålsenlig?

Granskningens resultat

Har regeringen formulerat och fastställt tydliga mål för samhällsuppdragen?

Tydliga mål ger bättre möjligheter att följa upp och därmed att ändra styrningen och direktiven vid behov. Därtill erhålls bättre underlag för redovisningen till riksdagen och andra intressenter.

Regeringen konstaterar själv att det för bolag med samhällsuppdrag i bolagsordningarnas verksamhetsbeskrivning ofta framgår vad det särskilt beslutade samhällsuppdraget är, men inte alltid dess samhällsnytta. Riksrevisionen anser att det är anmärkningsvärt. Riksrevisionens bedömning är att många bolag har uppdrag som är allmänt hållna. Bolag som har fått s.k. uppdragsmål har enligt Riksrevisionens bedömning betydligt tydligare mål jämfört med de bolag som ännu inte fått uppdragsmål. Uppdragsmålsprocessen är ett viktigt verktyg för att förtydliga varje bolags samhällsuppdrag. Regeringens grundinställning är att uppdragsmål ska sättas för alla bolag med samhällsuppdrag. Sedan år 2013 har uppdragsmål fastställts för 8 av 23 bolag med samhällsuppdrag. För en majoritet av bolagen med samhällsuppdrag har regeringen ännu inte prövat om uppdragsmål kan fastställas och för denna grupp är målen inte lika tydliga. Riksrevisionens bedömning är att arbetet med bolagens uppdragsmål går väl långsamt. Om takten inte ökar kan det dröja ytterligare 7 år innan samtliga bolag med samhällsuppdrag fått uppdragsmål. Mot bakgrund av de positiva effekter som uppnåtts finns det anledning att öka takten i processen med att ta fram uppdragsmål.

Hanterar regeringen målkonflikter i samhällsuppdragen?

Styrningen av bolag med samhällsuppdrag är utmanande på grund av att bolagen har multipla mål. Regeringen har en integrerad metod för att arbeta med de olika

typer av mål som statliga bolag kan ha: ekonomiska mål och uppdragsmål som beslutas av ägaren samt av de av styrelsen beslutade strategiska målen för hållbart företagande. Metoden behöver appliceras på samtliga bolag och inte som i dag enbart på vissa.

Regeringen har i stor utsträckning gett bolagens styrelser ansvar för att hantera målkonflikter mellan samhällsuppdraget och de ekonomiska målen. I Riksrevisionens enkät uppgav 13 bolag att samhällsuppdraget är underfinansierat eller att det finns långsiktiga finansieringsproblem. Tre av dessa bolag uppgav att de inte kan fullgöra uppdraget fullt ut. I enkätsvaren är det enbart företrädare för två bolag som angav att ägaren givit någon anvisning om hur en potentiell målkonflikt ska hanteras. Detta ställer höga krav på att uppföljningar och redovisning av samhällsuppdragen noggrant behandlar målkonflikterna.

Enligt enkätsvaren vill också flera bolag att finansieringsfrågor ska hanteras mer långsiktigt i dialog med ägaren, vilket i vissa fall skulle reducera risken för målkonflikter.

Följer regeringen upp samhällsuppdragen så att det finns ett relevant underlag för styrning och redovisning av samhällsuppdragen?

Statens ägarpolicy, som ingår i regeringens årliga skrivelse till riksdagen, anger att bolagens mål ska följas upp i ägardialoger mellan företrädare för ägaren och styrelsens ordförande. I ägardialogerna diskuteras måluppfyllelse liksom eventuella åtgärder för att uppnå målen.

Granskningen visar att måluppfyllelse diskuterades i 70 procent av ägardialogerna och djupet i diskussionerna varierar. Riksrevisionen ser en tendens till att diskussionerna är mer begränsade för bolag som inte har uppdragsmål och att uppdragsmålsprocessen verkar möjliggöra en fördjupad och förenklad uppföljning.

Riksrevisionens bedömning är att frågor som rör kostnader för samhällsuppdragen och risker för att målen inte uppnås har behandlats i begränsad omfattning i ägardialogerna. Detsamma gäller samhällsuppdrag och konkurrensfrågor. Dessutom innehåller ägardialogerna inte heller material om jämförelser av bolagens uppfyllande av samhällsuppdragen med andra jämförbara verksamheter inom och utom Sverige.

Riksrevisionen noterar att förvaltningen av de statliga bolagen med tiden har blivit mer kunskapsorienterad och professionell. Förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet är Regeringskansliets kunskapscentrum när det gäller bolagsförvaltning, men granskningen visar att denna kompetens tillvaratas i varierad utsträckning när andra departement förvaltar bolag med samhällsuppdrag. Detta förhållande kan påverka den samlade kvaliteten i regeringens arbete med samhällsuppdragen.

Redovisar regeringen samhällsuppdragen till riksdagen på ett ändamålsenligt sätt, och verkar regeringen för att bolagens redovisning är ändamålsenlig?

Varje år lämnar regeringen en skrivelse till riksdagen som innehåller en verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande. Den årliga skrivelsen innehåller ingen sammanhållen redovisning som informerar om grundläggande förhållanden för samhällsuppdragen, t.ex. ägarstyrningens utformning för bolagen, eventuella målkonflikter och samhällsuppdragets konkurrensimplikationer.

För bolag med samhällsuppdrag som finansieras med anslag på statens budget lämnar regeringen en resultatredovisning i budgetpropositionen. Riksrevisionen menar att denna redovisning visar att det är möjligt att lämna en redovisning som både är tydlig och har ett högt informationsvärde.

Riksrevisionen noterar även att bolagens externa redovisning i många fall saknar upplysningar om centrala förhållanden avseende samhällsuppdragen såsom att bolagen har ett samhällsuppdrag beslutat av riksdagen, kostnaderna för samhällsuppdragen och eventuell förekomst av målkonflikter. Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning i detta avseende kan förbättras.

Rekommendationer

Samhällsuppdragen har en central betydelse för statens ägande av bolag.

Riksrevisionen bedömer därför att det är viktigt att regeringens styrning av bolag med samhällsuppdrag utvecklas ytterligare mot ökad tydlighet, transparens och professionalisering. Riksrevisionen observerar brister dels avseende hur systematisk styrningen är, då granskningen visar på icke obetydliga variationer mellan bolagen, dels avseende djupet i regeringens uppföljning och redovisning av samhällsuppdragen, inte minst när det gäller målkonflikter och finansieringen av samhällsuppdragen.

Riksrevisionen konstaterar att förvaltningsorganisationen över tid byggt upp en professionell organisation för den ekonomiska styrningen av bolagen. Denna utveckling har varit motiverad. Riksrevisionens bedömning är att regeringens styrning inklusive uppföljning av bolagens samhällsuppdrag behöver ges ökad uppmärksamhet vad avser kompetens och fördelningen av förvaltningsorganisationens resurser för analys och kapacitet att efterfråga och bedöma underlag från bolagen.

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till regeringen:

- Påskynda genomförandet av uppdragsmålsprocessen så att så många bolag som möjligt kan få uppdragsmål inom överskådlig tid. Detta ställer krav på att tillräckliga resurser för detta arbete säkerställs.

- Utveckla den årliga skrivelsen till riksdagen med en sammanhållen redovisning av samhällsuppdragen. Redovisningen bör ge en tydlig bild av ägarstyrningens utformning för bolagen, måluppfyllelse, målkonflikter mellan finansiering och genomförande av uppdragen och uppdragets konkurrensimplikationer. Redovisningen av anslag i budgetpropositionerna kan med fördel tjäna som förebild för redovisningen av samhällsuppdragets genomförande även för de bolag som inte finansieras med anslag.
- För bolag som inte behöver redovisa särkostnaderna för sina samhällsuppdrag enligt transparenslagen skulle regeringen kunna överväga att ställa krav på motsvarande redovisning.
- Verka för att bolagens redovisning i årsredovisningarna blir tydligare. Årsredovisningarna bör tydliggöra att bolagen har ett samhällsuppdrag som är beslutat av riksdagen samt ange
 - vilka fastställda uppdragsmål som finns och i vilken utsträckning målen nås
 - vilka kostnader som är förknippade med samhällsuppdragen
 - om frågor om målkonflikter mellan samhällsuppdrag och ekonomiska mål analyserats samt när det är lämpligt att redovisa sådana analyser och eventuella åtgärder med anledning av analyserna
 - om samhällsuppdragets konkurrensaspekter analyserats samt när det är lämpligt att redovisa sådana analyser och eventuella åtgärder med anledning av analyserna
 - vilka externa jämförelser som görs av relevans för samhällsuppdraget och när det är lämpligt att redovisa dessa jämförelser.

1 Inledning

Statlig verksamhet i aktiebolag är ett av de medel som regeringen har till sitt förfogande för att skapa samhällsnytta. Riksdagen har beslutat om fyra skäl till att staten ska fortsätta äga bolag,² varav två handlar om att bolag ska ha särskilda uppgifter. Det ena skälet är att bolaget har ett naturligt monopol eller att det finns starka intressen som talar för monopol. Det andra skälet är att bolaget svarar mot viktiga nationella intressen och/eller har samhällsuppdrag som svårigen kan hanteras utan ett statligt inflytande.³

Samhällsuppdrag har beslutats av riksdagen och syftar till att generera andra effekter än ekonomisk vinst för ägaren.⁴ Det finns dock tecken på att det bortom regeringens definition kan vara oklart vad ett samhällsuppdrag är och vilka bolag som har samhällsuppdrag.⁵

Samhällsuppdragen är offentligt finansierade och omfattar viktiga samhällsområden. Bolag med samhällsuppdrag utgör en icke obetydlig del av statens bolagsinnehav. De 23 bolagen med samhällsuppdrag har en sammanlagd omsättning på nära 61 mdkr vilket motsvarar omkring 15 procent av omsättningen i samtliga statliga bolag. Bolagens totala tillgångar uppgick 2016 till 389 mdkr,⁶ vilket motsvarar omkring 26 procent av de totala tillgångarna i statligt ägda bolag. Eftersom samhällsuppdragen definitionsmässigt inte behöver vara

² Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 24 avsnitt 3.13.1 s.58–59. Se bet. 2006/07: NU1 och bet. 2006/07:FiU:1. När riksdagen behandlade regeringens proposition om försäljning av vissa statligt ägda företag, prop. 2006/07:57 bekräftades dessa skäl i Näringsutskottets betänkande 2006/07:NU16, rskr. 2006/07:217.

³ I Riksrevisionens granskning av statens bolagsinnehav (RiR 2017:1) beskrivs att riksdagen i början av 1990-talet fattade beslut om vilka kriterier som skulle användas i samband med bolagiseringen av verksamheter i affärsverk och myndigheter. Med utgångspunkt i riksdagens beslut om statsbudget för 1993/94 utarbetade regeringen kriterier för när en affärsverksamhet kan bedömas vara aktuell för ombildning till aktiebolagsform. Enligt företrädare för Näringsdepartementet har dessa kriterier fortsatt relevans. Dessa kriterier var att verksamheten: är av betydande omfattning, inte primärt styrs av politiska uppgifter och mål, bedrivs under fungerande konkurrensvillkor, har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel samt att den inte inbegriper myndighetsutövning, se s.36. (RiR 2017:1).

⁴ *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande* 2016, s. 14 och 24.

⁵ I ett yttrande till Förvaltningsdomstolen i Stockholm 2016-08-25 refererar Konkurrensverket till att Högsta förvaltningsdomstolen lämnat följande yttrande avseende Akademiska Hus: "Att uppnå högsta möjliga avkastning ansågs dock inte vara ett syfte med verksamheten som var överordnat bolagets samhällsuppdrag." Akademiska Hus har dock inte ett samhällsuppdrag enligt regeringens definition. I ett remissyttrande 2016-12-09 skriver Konkurrensverket följande om PostNord: "Den befrielse från momsplikt på paketdistribution som PostNord har påverkar konkurrensen gentemot konkurrerande företag. När konkurrensen på paketmarknaden utvecklas kan innehållet i samhällsuppdraget behöva ses över." PostNord har inte ett samhällsuppdrag enligt regeringens definition. Post- och telestyrelsen har utsett PostNord att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten enligt postlagen.

⁶ Balansomslutning.

affärsmässigt bärkraftiga kan de behöva finansieras direkt med statliga medel i form av anslag eller genom medel som genereras internt i bolagen. När bolagen inte erhåller anslag kan den offentliga finansieringen ske indirekt genom att avkastningskraven justeras nedåt.

1.1 Bakgrund och motiv

Enligt aktiebolagslagens (2005:551) huvudregel är syftet med aktiebolag att skapa ekonomiskt värde, men lagen medger att aktiebolag helt eller delvis kan ha annat än ett vinstdrivande syfte. Styrningen av bolag med samhällsuppdrag kan dock vara utmanande på grund av att bolagen har flera mål.

Om syftet och målet med de särskilda samhällsuppdragen inte är tydligt formulerade finns det utmaningar både för regeringens uppföljning av bolagen och i verksamheterna som i slutändan kan innebära att den eftersträlvade samhällsnyttan inte uppnås.

Eftersom samhällsuppdragen omfattar verksamhet som helt eller delvis syftar till andra effekter än ekonomisk avkastning kan det finnas risk för under- eller överfinansiering av uppdragen. Underfinansiering inträffar om finansieringen av samhällsuppdragen inte täcker de faktiska kostnaderna. Då finns risk för sämre kvalitet i genomförandet av uppdraget eller att andra delar av verksamheten behöver subventionera samhällsuppdraget. Om finansieringen av samhällsuppdragen överstiger kostnaderna och detta inte fångas upp av justerade ekonomiska mål blir bolagen i stället överkompenserade. Det kan medföra att konkurrensförhållanden snedvrids gentemot andra marknadsaktörer.

Regeringens redovisning till riksdagen behöver vara relevant, annars riskerar riksdagen att inte ha effektiva underlag inför beslut om samhällsuppdrag.

1.1.1 Litteraturöversikt

Riksrevisionens tidigare granskningar – otydliga mål

Tidigare granskningar av statligt ägda bolag med samhällsuppdrag har visat att målen inte alltid varit tydliga. I RiR 2006:11: *Vad och vem styr de statliga bolagen?* konstaterade Riksrevisionen att det inte var tydligt preciserat i bolagens styrdokument hur avvägningen mellan olika mål skulle göras, t.ex. mellan samhällsuppdrag och lönsamhetsmål. I RiR 2007:15: *Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget* konstaterade Riksrevisionen att Almis samhällsuppdrag inte var tillräckligt preciserat vilket lett till en mycket varierande verksamhet inom koncernen. I granskningarna av Swedfund, RiR 2009:4 och RiR 2014:16,

konstaterade Riksrevisionen att effekterna av bolagets investeringar i utvecklingsländer inte preciserats och följts upp tillräckligt.⁷

Ägarutredningen – kompetens och behov av ytterligare kunskap

De statliga bolagens samhällsuppdrag har även uppmärksammats i offentliga utredningar. Ägarutredningen (SOU 2012:14) redogjorde samlat för aspekter på bolag med samhällsuppdrag som även andra tagit upp, t.ex.

Förtroendekommissionen (SOU 2004:47) och Regelutredningen (SOU 2005:4). I denna samlade redogörelse identifierade Ägarutredningen särskilt att skillnader i rationalitet, sammansatta ägaruppdrag och komplexa målbilder inte klargjorts tillräckligt och inte avspeglades i förvaltningen, som var alltför likriktad och odifferentierad.⁸ Det kan råda osäkerhet om vad ett samhällsuppdrag är och när ett bolag har ett sådant. Bolagen bör därför ha tydligt formulerade ägaruppdrag som i bolagsordningen, eller i förekommande fall ägaranvisningen, klart anger vilka samhällsuppdrag som bolaget har. Ägardirektiven bör enligt utredningen beredas mellan berörda departement så att bolag med samhällsuppdrag får en styrning som beaktar alla nödvändiga aspekter.

Utredningen noterade att ett bolags samhällsuppdrag kan påverka vilken kompetens som krävs för att styra bolaget och sätta mål samt vilken parlamentarisk kontroll som behövs. Särskild kompetens behövs därför såväl i förvaltningsorganisationen som i bolagens styrelse och ledning när det gäller samhällsuppdragen.

Enligt Ägarutredningen behöver regeringen hantera att statligt ägda bolag med samhällsuppdrag skiljer sig från de andra bolagen i det statliga bolagsinnehavet, särskilt när det gäller potentiella målkonflikter mellan icke-ekonomiska och ekonomiska hänsyn. Det är enligt utredningen därför viktigt att utveckla en professionell kunskaps- och erfarenhetsbas för målstyrning av samhällsuppdrag som motsvarar den allmänt etablerade begreppsapparaten och metodiken som används för att följa upp och utvärdera bolags agerande i ekonomiskt hänseende.

Hantering av mål, målkonflikter och komplexa uppgifter

Styretredningen

Mål- och resultatstyrningen i offentlig verksamhet har varit och är föremål för forskning och utredning med avseende på brister och utmaningar för styrning genom mål. Styretredningen (SOU 2007:75) drar i sitt betänkande vissa slutsatser

⁷ I förberedelserna av denna granskning har företrädare för Näringsdepartementet meddelat att förhållanden av denna art kan kvarstå i vissa fall, men åtgärdas i andra. Näringsdepartementets företrädare har också hänvisat till det pågående arbetet med att ge uppdragsmål till bolag med samhällsuppdrag. Justerade anteckningar från möte med företrädare för bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet, 2017-02-02.

⁸ SOU 2012:14, *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*.

beträffande styrningen av statliga myndigheter. Riksrevisionen anser att styrtredningens övergripande analyser och slutsatser är av relevans för regeringens styrning av statliga bolag med samhällsuppdrag och förvaltningen av bolagen i Regeringskansliet.

Utredningen noterar i sin sammanfattning att styrningen behöver analytisk kompetens för att kunna ge verksamheter råd och stöd.⁹ Styrningen behöver vara varierad för att vara relevant för specifika verksamheter.¹⁰ Styrningen behöver underlag som kan förklara kausala samband.¹¹ Sammanfattningsvis behöver politiska beslut och genomförandet av dessa två typer av kunskapsunderlag. För den löpande styrningen behövs information med starkt inslag av regelbundenhet. För att kunna göra omprövningar av beslut och genomförande behöver olika handlingsalternativ belysas.¹²

I den förvaltningspolitiska propositionen skriver regeringen följande:

”Styrningen bör vara tydlig och resultatinkriktad. Tydlig innebär bl.a. att myndighetens uppdrag preciseras genom att uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar anges.”¹³

Näringsutskottet bedömer i sin behandling av den förvaltningspolitiska propositionen att den statliga styrningen i så hög grad möjligt bör vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet, givet verksamheternas karaktär, kunskapsintensitet och specialisering. Den statliga styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk. Arbetsformerna inom Regeringskansliet bör enligt utskottets bedömning även fortsättningsvis utvecklas.¹⁴

Forskning om målkonflikter

Forskning om statliga bolags styrning har identifierat att styrning genom olika typer av mål som kan stå emot varandra inte nödvändigtvis resulterar i ett praktiskt genomförande där samtliga mål uppnås.

Inom företagsekonomin finns det forskning om organisationer som har målkonflikter inbyggda i sina uppdrag, s.k. hybridorganisationer, exempelvis vinst och andra mål, och hur detta återspeglas och hanteras i styrningen. Forskningen om hybridorganisationer har uppmärksammat målkonflikten mellan samhällsuppdrag och ekonomiska mål i styrningen av statliga bolag. Man beskriver hur operativa nivåer ”desarmerar” målkonflikter och hanterar komplexa uppgifter i praktiken genom att välja och prioritera bland delar av uppdraget. En

⁹ SOU 2007:75, *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 11.

¹⁰ Ibid, s. 13.

¹¹ Ibid, s. 13–14.

¹² Ibid, s. 18.

¹³ Prop. 2009/10:175, s. 98, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:135.

¹⁴ Bet. 2009/10:FiU38, s. 11.

iakttagelse är att statlig bolagsförvaltning har professionaliserats och blivit mer kunskapsbaserad samtidigt som den fjärrat sig från det politiska, trots att förekomsten av statligt ägda bolag och samhällsuppgifterna är politiskt förankrade. Detta kan påverka fokus i utförandet av uppgifter. Det finns en risk för att man rör sig bort från vissa mål genom att icke-finansiella värden får mindre betydelse i de processer som används. Detta kan ske genom att samhälleliga mål förenklas och reduceras så de har färre parametrar än finansiella mål och genom att arbetet med förvaltningen och i bolagen ”professionaliseras” och uppges vara ”kunskapsbaserat” i motsats till ”politiken”.¹⁵

Nationalekonomisk teori har enligt Holmström (1982) traditionellt inte uppmärksammat betydelsen av information i t.ex. företag, trots att information har central betydelse.¹⁶ När uppdragen till företag blir komplexa och när det inte finns en konkurrensutsatt marknad att jämföra med blir informationsproblemen mer komplicerade vilket gör det svårare att ingå ändamålsenliga kontrakt. Den kontraktsteoretiska forskningen har identifierat att kontrakt ofta i praktiken leder till ofördelaktiga resultat genom att parterna kan ha olika drivkrafter. På ett övergripande plan kan det råda enighet om att sträva efter såväl produktionseffektivitet som kvalitet. Men t.ex. kvalitetsfrågor kan vara svåra att specificera i kontrakt.¹⁷

Om målsättningarna för verksamheten kan göras mätbara förbättras möjligheterna att uppdragen utförs i enlighet med intentionerna. Samtidigt kan då risken uppstå att utförarna fokuserar på mätbara uppgifter och negligerar de uppdrag som inte är mätbara. De senare uppgifterna kan egentligen vara de centrala.¹⁸

Aharoni identifierade en försvårande faktor när överenskommelser och kontrakt mellan ägare och styrelse och ledning ska implementeras, nämligen att en statlig ägare kan vara mindre synlig och otydligare i jämförelse med vissa privata ägare. En orsak är att staten utövar ägandet på flera sätt: genom lagstiftare, ministrar och statstjänstemän som alla företräder det allmänna. Det är inte alltid självklart att

¹⁵ Alexius, S. och Cisneros Örnberg, J., Mission(s) impossible? Configuring values in the governance of state-owned enterprises, *International journal of public sector management*, vol. 28, nr 4/5, 2015, s. 286-306.

¹⁶ Holmström, B. (1982), Moral hazard in teams, *The Bell Journal of Economics*, vol. 13, no 2s. 324.

¹⁷ *Scientific background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic sciences in memory of Alfred Nobel 2016, Oliver Hart and Bengt Holmström: Contract theory*, The committee for the prize in memory of Alfred Nobel 2016, 2016-10-10, s.1, s. 19, 26.

¹⁸ *Ibid*, s. 11–13.

dessa företrädare har nödvändiga kunskaper och maktmedel för att se till att målsättningar för bolagen uppnås.¹⁹

När ägaren inte är synlig för bolagsledningarna och när avvägningar mellan olika mål kan behöva göras av bolagsledningarna kan det, enligt Aharoni, medföra att bolagsledningarna får ett betydande handlingsutrymme. Detta utrymme ökar ytterligare om bolaget har många olika mål, om bolaget garanteras tillförsel av medel eller om bolaget ägs av staten tillsammans med andra intressenter.²⁰

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

1.2.1 Granskningens syfte och frågeställningar

Rapportens syfte är att visa om regeringens styrning av bolag med samhällsuppdrag har anpassats så att styrningen ger goda förutsättningar för att de samhällsuppdrag som riksdagen beslutat om ska kunna utföras väl.

I granskningen ställs fyra revisionsfrågor:

1. Har regeringen formulerat och fastställt tydliga mål för samhällsuppdragen?
2. Hanterar regeringen potentiella målkonflikter i samhällsuppdragen?
3. Följer regeringen upp samhällsuppdragen så att det finns ett relevant underlag för styrning och redovisning av samhällsuppdragen?
4. Redovisar regeringen samhällsuppdragen till riksdagen på ett ändamålsenligt sätt, och verkar regeringen för att bolagens redovisning är ändamålsenlig?

1.2.2 Granskningens avgränsningar

Fokus i granskningen är på regeringens styrning av bolag som har särskilt beslutade samhällsuppdrag och den omfattar inte styrningen av bolag som saknar samhällsuppdrag. En del statligt ägda bolag, såsom PostNord och Akademiska Hus, omfattar samhällsviktiga funktioner, och det kan finnas missuppfattningar om att de också har av riksdagen beslutade samhällsuppdrag trots att de formellt inte har det. Dessa bolag ingår inte i granskningen.

Granskningen omfattar inte hur samhällsuppdrag formuleras eller huruvida de ska finnas, och därför inte heller den historiska process som lett fram till de samhällsuppdrag som finns i dag.

Vidare ingår inte lämpligheten i att samhällsuppdrag utförs av statliga bolag snarare än av myndigheter eller i annan form. Genomförandet av enskilda samhällsuppdrag omfattas inte heller av granskningen.

¹⁹ Y. Aharoni, Managerial discretion, i: *State-owned enterprise in the western economies*, red. R. Vernon och Y. Aharoni, Routledge Revivals, 1981.

²⁰ Ibid.

Granskningen har omfattat systematiken i och principerna för styrning av samhällsuppdragen. Varken ändamålsenligheten i eller effekterna av enskilda utvecklingsåtgärder har granskats. Däremot har granskningen omfattat takten i implementeringen av sådana utvecklingsåtgärder.

De enskilda bolagen med samhällsuppdrag är inte föremål för granskning men i granskningen har Riksrevisionen undersökt årsredovisningarna för dessa bolag för att bedöma genomslaget av regeringens styrning avseende extern rapportering.

Av regeringens verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2016 framgår att 23 statligt ägda aktiebolag för närvarande har samhällsuppdrag. Saminvest är i ett uppstartsskede. Inom ramen för granskningen har en enkät skickats till vd:ar och styrelseordföranden i bolag med samhällsuppdrag men Saminvest har inte ingått i enkäten. Saminvest har dock ingått i de genomgångar av ägardialoger som ingått i granskningen.

1.3 Bedömningsgrunder

Det finns en hierarki i de bedömningsgrunder som använts. Utgångspunkten för förvaltningen av den statliga bolagsportföljen är att regeringen enligt 9 kap. 8 § regeringsformen (RF) förvaltar och förfogar över statens tillgångar, med vissa undantag. Andelarna i de statligt ägda bolagen utgör sådana tillgångar. Enligt 9 kap. 9 § RF beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar.

Tabell 1 visar en översikt över de bedömningsgrunder som används i granskningen och vilken revisionsfråga som de använts för.²¹

Tabell 1 Bedömningsgrunder

Revisionsfråga	Budgetlagen	Aktiebolagslagen	1981 års riktlinjebeslut om regeringens redovisning till riksdagen	Statens ägarpolicy	Statens riktlinjer för bolagens externa rapportering	OECD:s riktlinjer
1		X		X		X
2				X		X
3				X		X
4	X	X	X	X	X	X

²¹ I kapitel 3 där Riksrevisionen redogör för granskningens iakttagelser redovisas i varje avsnitt de operationaliserade bedömningsgrunder som använts i Riksrevisionens bedömningar.

Regeringens ägarpolitik uttrycks i statens ägarpolicy, som utgör grunden för Regeringskansliets förvaltning av bolagen med statligt ägande. Av den framgår att den svenska regeringens förvaltningsprinciper i huvudsak följer OECD:s riktlinjer för bolagsstyrning av statligt ägda företag. Riktlinjerna är inte bindande men regeringen menar att dessa riktlinjer ger staten som ägare och de statligt ägda bolagen ett förutsägbart ramverk att förhålla sig till. Regeringen lyfter fram att riktlinjerna är rekommendationer som riktas till regeringar för att säkerställa att statligt ägda företag verkar effektivt, transparent och ansvarstagande.²²

1.3.1 Samhällsuppdragets formulering

Tydliga uppdrag och mål

Riksdagens centrala funktioner enligt 1 kap. 4 § RF är att stifta lagar, besluta om skatt till staten och bestämma hur statens medel ska användas. I det senare avseendet beslutar riksdagen om de statligt ägda bolagens uppdrag. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen enligt 1 kap. 6 § RF. Utifrån bestämmelserna i 9 kap. RF att bl.a. föreslå statsbudget och förvalta statens tillgångar fastställer regeringen mål för de statligt ägda bolagen.²³ Målen för bolagen ska sättas så att de kan nås i en så hög utsträckning som möjligt.²⁴

Näringsutskottet understryker i sitt ställningstagande med anledning av 2015 års redogörelse för bolag med statligt ägande att staten har ett stort ansvar i att vara en ansvarsfull och professionell ägare. Centrala delar i detta ansvar är enligt utskottet att aktivt arbeta med mål och måluppföljning.²⁵

Transparens

Enligt en kommentar till aktiebolagslagen (2005:551) bör beskrivningen av bolagets verksamhet i bolagsordningen utformas så att bolagets aktieägare,

²² Sverige har deltagit i framtagandet av både de ursprungliga riktlinjerna från 2005 och de reviderade riktlinjerna från 2015. Se *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2016*, s. 14. Riktlinjerna är enligt företrädare för OECD utfallsinriktade styrmedel ("outcome-based" policyinstrument) i meningen att de inte är föreskrivande när det gäller mekanismer för att uppnå önskade utfall (bl.a. att skapa värde för samhället, effektivt allokera resurser i ekonomin och en stat som är transparent i förhållande till medborgarna), mejlsvar med anledning av fråga till Hans Christiansen, Corporate Governance specialist, OECD, 2017-04-04.

²³ Detta ligger till grund för regeringens beskrivning i skrivelserna till riksdagen om de statligt ägda bolagen om att riksdagen beslutar om uppdrag till bolagen och regeringens fastställer mål för bolagen. Se t.ex. *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2016*, s. 17 som ingår i skr. 2015/16:140, 2016 års redogörelse för företag med statligt ägande, bet. 2016/17:NU4, rskr. 2016/17:61. Se även Riksrevisionen, *Regeringens hantering av risker i statliga bolag* (RiR 2015:15), bilaga 3, Regeringsformen som bedömningsgrund vid granskning av regeringens hantering av risker i statliga bolag, s. 3.

²⁴ Prop. 1995/96:200, s. 87-88, bet. 1996/97:KU3.

²⁵ S. 17, bet. 2014/15:NU4.

borgenärer och andra intressenter inte behöver hysa någon tvekan om vad bolaget får ägna sig åt.²⁶

Riksrevisionen gör följande tolkning av hur avsteg från vinstsyftet ska hanteras, utifrån en rättsutredning som Riksrevisionen beställt i syfte att ge bidrag till granskningens bedömningsgrunder:²⁷ Det torde vara tillräckligt och sannolikt lämpligt att informera allmänheten om avvikelser från vinstsyftet genom att utfärda och offentliggöra ägaranvisningar, uppdragsmål och ekonomiska mål som behandlar avvikelsen. Dessa innehåller betydligt mer information än en bolagsordningsföreskrift och är lättare att kontinuerligt anpassa till en föränderlig omvärld. För att dokumenten ska vara effektiva för bolagets omvärld, kunder, leverantörer, konkurrenter och medborgare bör de offentliggöras och lagras på ett sätt som gör att man lätt kan ta del av dem. Därvid kan det vara naturligt att tillhandahålla dem på det statligt ägda bolagets webbplats.

Uppdragsmål

Statens ägarpolicy 2017 uttrycker att om ett uppdrag lämnas i en ägaranvisning ska det tydligt framgå hur uppdraget finansieras, redovisas och följs upp.²⁸ Ägarpolicyen beskriver också att det i relevanta fall fastställs uppdragsmål för att man ska kunna utvärdera och följa upp hur samhällsuppdragen utförs.²⁹ Syftet med att fastställa uppdragsmål för bolagen är att säkerställa att samhällsuppdragen utförs väl, tydliggöra kostnaden för utförandet av samhällsuppdragen, möjliggöra uppföljning och redovisning till riksdagen och andra intressenter samt att klargöra förutsättningarna för de ekonomiska målen.

²⁶ Sten Andersson m.fl., Kommentar till 4 kap. 1 och 3 §§ aktiebolagslagen (2005:551).

²⁷ Se avsnitt 1.5 Metod samt elektronisk bilaga 3.

²⁸ Statens ägarpolicy 2017, avsnitt 3.2, ingår i skr. 2015/16:140, 2016 års redogörelse för företag med statligt ägande, bet. 2016/17: NU4, rskr. 2016/17:61.

²⁹ Regeringens grundinställning är att uppdragsmål ska sättas för alla bolag med samhällsuppdrag. Att regeringen i Statens ägarpolicy angett att uppdragsmål ska fastställas i relevanta fall har sin förklaring i att det inte kan uteslutas att det finns specifika fall där uppdragsmål efter prövning inte är relevanta. Ett exempel är Arlandabanan Infrastructure. Under genomförandet av uppdragsmålsprocessen för bolaget konstaterade regeringen att det inte fanns relevanta mått att använda. Regeringen bedömde att Arlandabanan Infrastructure är speciellt eftersom bolaget inte bedriver någon egentlig verksamhet utan är ett holdingbolag för statens ägande i Arlandabanan. Regeringen upplyser om detta i *Verksamhetsberättelsen för bolag med statligt ägande 2016*, där det i avsnittet om Arlandabanan Infrastructure framgår att "Mål enligt processen för uppdragsmål har inte kunnat utvecklas på grund av bolagets särart" (upplysningar om detta har lämnats till Riksrevisionen av företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet 2017-12-11).

Tydliga beslut

OECD:s riktlinjer för statligt ägda bolag uttrycker att samhällsuppdrag som ska uppfyllas av ett enskilt eller flera statligt ägda bolag ska vara föremål för ett tydligt beslut och motiveras av lagar och regleringar.³⁰

1.3.2 Hantering av målkonflikter

Av statens ägarpolicy framgår att kostnaderna för att utföra samhällsuppdragen ska tydliggöras i samband med att uppdragsmål fastställs. Utgångspunkter för uppdragsmål ska, enligt ägarpolicy, vara dels föremålet för bolagets verksamhet, dels verksamhetens syfte, dvs. de önskade effekterna av bolagets verksamhet. Ett bolags möjligheter att utföra ett samhällsuppdrag och att generera avkastning kan vara beroende av varandra, och därför ska uppdragsmål och ekonomiska mål enligt ägarpolicy i normalfallet tas fram samordnat. Då kan ambitionsnivån för uppdragsmålen vägas mot den påverkan på risk och avkastning som denna nivå innebär.³¹

Näringsutskottet noterar i sin behandling av 2014 års redogörelse för bolag med statligt ägande att det är viktigt att fastställa kostnaden för samhällsuppdragen. Utskottet menar att information om kostnaden för att genomföra ett samhällsuppdrag ger ett bättre underlag för prioritering av hur skattebetalarnas medel ska användas.³²

OECD:s riktlinjer för styrning av statligt ägda bolag anger att det behövs höga standarder för transparens och offentliggörande av kostnads- och intäktsstrukturer för de huvudsakliga verksamhetsområden som samhällsuppdrag ingår i. Kostnader för samhällsuppdrag ska täckas av staten och offentliggöras. För att skapa likvärdiga konkurrensvillkor med eventuella privata konkurrenter behöver statligt ägda bolag med samhällsuppdrag vara kompenserade så att såväl under- som överfinansiering undviks.³³ I en OECD-rapport om finansiering av statligt ägda bolag kommenteras det faktum att det förekommer att regeringar kompenserar statligt ägda bolag för samhällsuppdrag genom att justera avkastningskrav nedåt. När sådana justeringar är omfattande och inte är väl motiverade skapar detta incitament för statliga bolag att expandera utan några direkta ägarstyrda motiv.³⁴ Risken för att konkurrensförhållanden snedvrids genom över- och underfinansiering minskas dock så länge bolagen faktiskt vinstmaximerar i den verksamhet som inte omfattas av samhällsuppdraget.

³⁰ OECD *guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*, I – Rationales for stateownership, D., 2015.

³¹ Statens ägarpolicy 2017, avsnitt 3.6 ingår i skr. 2015/16:140, 2016 års redogörelse för företag med statligt ägande, bet. 2016/17: NU4, rskr. 2016/17:61.

³² S. 13–14, bet. 2014/15:NU4.

³³ OECD *guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*, III D– State-owned enterprises in the marketplace, 2015.

³⁴ OECD, *Financing state-owned enterprises – an overview of national practices*, 1984, s. 70.

1.3.3 Uppföljningen av samhällsuppdragen

Ägardialog

Av statens ägarpolicy framgår att uppdragsmål och ekonomiska mål ska följas upp vid ägardialoger mellan företrädare för ägaren och styrelsens ordförande. I ägardialogen diskuteras utfallet av målen liksom eventuella åtgärder som planeras för att uppnå målen.

Rapporteringssystem

OECD:s riktlinjer för statligt ägda bolag anger att ett av statens primära ansvarsområden som ägare är att inrätta rapporteringssystem som tillåter den statliga bolagsförvaltningen att regelbundet övervaka, granska och utvärdera de statliga bolagens prestationer när det gäller målen och att övervaka hur bolagen efterlever de styrningsstandarder som finns.

OECD:s riktlinjer är inte bindande men innebär att det finns en ”skyldighet” för staten att identifiera kostnader för samhällsuppdragen samt att dessa kostnader ska täckas av staten och offentliggöras.³⁵

Likvärdiga konkurrensvillkor

OECD:s riktlinjer betonar att det är viktigt att statliga bolags verksamheter inte påverkar konkurrensen på sina marknader negativt.³⁶ Att skapa likvärdiga konkurrensvillkor i utvecklade länder som Sverige är enligt företrädare för OECD bland de viktigaste frågorna att bevaka i styrningen och uppföljningen av statliga bolag. Statliga bolag i dessa länder verkar ofta på marknader där det finns konkurrens, i många fall utvecklad sådan. Statliga bolag i sådana länder har därför en direkt påverkan på konkurrensen.³⁷

Externa jämförelser

OECD ser fördelar med att systematiskt jämföra bolagens prestationer i förhållande till privata bolag eller andra offentliga aktörer inom eller utom landet, eftersom sådana jämförelser kan göra det lättare att följa upp olika aspekter av samhällsuppdrag. Vissa statliga bolag har verksamheter som är svåra att jämföra, och då kan man i stället studera delar av verksamheten såsom produktiviteten och

³⁵ Se riktlinje III.D. Riksrevisionen har låtit utreda frågan om transparens beträffande justering av avkastningskrav nedåt på grund av samhällsuppdrag, se elektronisk bilaga 3.

³⁶ OECD 2015, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, s. 22, III: State Owned enterprises in the marketplace.

³⁷ Avstämning med Hans Christiansen, Corporate Governance specialist, OECD, 2017-04-04. Kontakt togs i granskningen med företrädare för OECD för att få underlag om och förståelse för bakgrunden till prioriteterna i OECD:s riktlinjer avseende styrning av statligt ägda bolag.

effektiviteten i användningen av arbetskraft och kapital. Sådana jämförelser är särskilt viktiga för statliga bolag som inte möter konkurrens.³⁸

1.3.4 Redovisningen av samhällsuppdragen

Regeringens befogenheter och skyldigheter när det gäller att redovisa statens verksamhet och medelsanvändning regleras i budgetlagen.³⁹ Enligt 10 kap. 1 § budgetlagen är regeringen redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Redovisningen av verksamheten i och måluppfyllelsen för bolag med statligt ägande sker i allt väsentligt i den årliga skrivelsen till riksdagen. De finansiella aspekterna av statens bolagsinnehav redovisas i årsredovisningen för staten, enligt den s.k. kapitalandelsprincipen. När bolag får anslag eller bidrag sker en resultatredovisning även i budgetpropositionerna.⁴⁰ Regeringen föreslår också ändamål för och nivå på anslagen för kommande budgetår.

Viktigt med transparens kring samhällsuppdrag

Riksrevisionen har låtit utreda hur viktigt det är för ett statligt bolags omgivning (kunder, konkurrenter, leverantörer etc.) att känna till grundläggande förhållanden om samhällsuppdrag, och finansiering av dem som kan påverka marknadsförhållanden, mot bakgrund av aktiebolagslagens huvudregel om vinstkrav.⁴¹ I utredningen fastslås att det kan vara värdefullt för övriga marknadsaktörer att förstå de grundläggande förutsättningarna för ett samhällsuppdrag och hur detta finansieras, i synnerhet i den mån detta uppdrag kan påverka marknaden.

Högt ställda krav på information till riksdagen

Enligt riktlinjebeslutet om regeringens redovisning av förvaltningen av de statligt ägda bolagen förväntar sig riksdagen att informationsvärdet i regeringens redovisning till riksdagen om de statligt ägda bolagen uppfyller högt ställda krav.⁴²

Årsredovisning ska ge rättvisande bild

Regeringens riktlinjer för extern rapportering i bolag med statligt ägande uttrycker att bolagens årsredovisning ska ge en rättvisande bild av bolagens verksamhet, ställning och resultat i enlighet med gällande lagstiftning, normer och rekommendationer samt god redovisningssed. Detta inkluderar bl.a. information

³⁸ OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises, II- The state's role as an owner, F. 2015.

³⁹ Enligt 1 kap. 2 § budgetlag (2011:203) avser statens verksamhet sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

⁴⁰ Regeringsformen som bedömningsgrund vid granskning av regeringens hantering av risker i statliga bolag, bilaga 3 till RiR 2015:15, s. 7–8.

⁴¹ Se avsnitt 1.5 Metod samt elektronisk bilaga 3.

⁴² Prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

om beslutade finansiella och icke-finansiella mål såsom verksamhetsmål och uppdragsmål (om sådana finns) samt om måluppfyllelsen.⁴³

Information som har väsentlig betydelse för staten och för allmänheten

OECD:s riktlinjer för statligt ägda bolag uttrycker att bolagens rapportering ska inkludera områden som har väsentlig betydelse för staten som ägare och för allmänheten. Informationen ska bl.a. omfatta bolagets mål samt om de uppnåtts och i så fall hur. I det senare avseendet ska bolaget rapportera om relevanta finansiella nyckeltal och icke-finansiella prestationsindikatorer. Bolaget ska också rapportera om eventuella samhällsuppdrag har fullgjorts. För samhällsuppdrag ska relevanta kostnader för och finansiering av uppdraget redovisas.⁴⁴

1.4 Metod

En mer utförlig beskrivning av Riksrevisionens metod återfinns i bilaga 1.

Dokumentstudier har genomförts av riksdagstryck, material från förvaltningsorganisation på Näringsdepartementet och material i ägarutredningens arkiv. Ägarutredningens underlag är från 2011–2012, genom att gå igenom detta underlag har Riksrevisionen skapat sig en bild av tidigare förhållanden som kan relateras till dagens förhållanden. Ägarutredningens arkiv innehåller också historiskt material från Regeringskansliet.

Riksrevisionen har granskat och bedömt tydligheten i de uppdrag som bolag med samhällsuppdrag har, dels utifrån underlagen till riksdagsbehandlingen, dels utifrån regeringens styrdokument.

Riksrevisionen har också granskat och bedömt underlag inför och från genomförda ägardialoger med de bolag som har samhällsuppdrag som förvaltas av förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet.

Intervjuer har vidare genomförts med företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet som ansvarar för att förvalta 17 av de 23 statliga aktiebolagen som har samhällsuppdrag.

⁴³ Rapporteringen ska inkludera bl.a. följande: de mest väsentliga omvärldsfaktorerna som påverkar företagets verksamhet, affärsmodell, strategi, verksamhet, marknad, kunder, konkurrenter och organisation. Om bolaget fastställt strategiska prioriteringar ska även dessa redovisas med rapportering om utfall av föregående års strategiska prioriteringar samt eventuella förändringar i de strategiska prioriteringarna inför kommande år. Dessutom ska rapporteringen omfatta risker och riskhantering, möjligheter och hot samt känslighetsanalys av huvudsakligafinansiella risker. Se Statens ägarpolicy 2017, Riktlinjer för extern rapportering i bolag med statligt ägande.

⁴⁴ *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*, III – State-owned enterprises in the marketplace, C och IV – Equitable treatment of shareholders and other investors, A. 2015.

Riksrevisionen har även tagit fram en enkät till styrelseordförande och vd:ar i statligt ägda bolag med samhällsuppdrag. Enkätfrågorna redovisas i bilaga 2 som återfinns som elektronisk bilaga till rapporten på Riksrevisionens webbplats.

Jur.dr. Carl Svernlöv har genomfört en rättsutredning i syfte att ge Riksrevisionen ett bidrag till bedömningsgrunder beträffande frågor om transparens när det gäller bolags samhällsuppdrag, och då särskilt om bolagssyftet avviker från aktiebolagslagens vinstkrav. Rättsutredningen används som underlag till Riksrevisionens tolkning av hanteringen av samhällsuppdragen i förhållande till gällande rätt. Rättsutredningen redovisas i bilaga 3 som återfinns som elektronisk bilaga till rapporten på Riksrevisionens webbplats.

Företrädare för Närings-, Finans-, Kultur- och Socialdepartementen, har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Professorerna Sten Nyberg, vid Stockholms universitet, och Mats Bergman, vid Södertörns högskola, har varit referenspersoner i granskningen.

2 Styrningen av bolag med samhällsuppdrag

I detta kapitel ges dels en beskrivning av hur riksdag och regering styr statligt ägda bolag och dels en beskrivning av Regeringskansliets organisering av arbetet med samhällsuppdragen. Kapitlet avslutas med vissa sammanfattande iakttagelser.

2.1 Riksdag och regering

Regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta statligt ägda bolag så att värdeutvecklingen och avkastningen blir bästa möjliga samt så att bolag som har samhällsuppdrag utför dem väl.⁴⁵ Riksdagen beslutar om samhällsuppdrag på förslag av regeringen, och regeringen ska utforma styrningen av bolagen så att riksdagens beslut efterlevs. Tabell 2 visar hur riksdag och regering styr statligt ägda bolag.

Tabell 2 Den statliga ägarstyrningen – mål och uppföljning

Ansvar	Beslutsmandat	Beskrivning
Riksdag och regering	Riksdagen beslutar om uppdrag på grundval av propositioner. Riksdagen beslutar i förekommande fall om anslag för samhällsuppdrag.	Riksdagen beslutar om bolagens övergripande uppdrag. Regeringen återrapporterar genom en årlig skrivelse till riksdagen.
Ägaren/regeringen	Regeringen beslutar om bolagsstyrning, t.ex.: Bolagsordning, Ägaranvisning, Uppdragsmål, Ekonomiska mål.	Ekonomiska mål, uppdragsmål syftar till att tydliggöra bolagets uppdrag så att verksamheten bedrivs effektivt och hållbart samt till att underlätta uppföljning.
Ägaren + bolagsstyrelse och ledning	Ägardialog.	I ägardialogen följer staten som ägare upp att bolagen följer uppdraget och de beslutade målen.

Källa: Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015 s. 10. Riksrevisionen har redigerat tabellen och tagit bort den del som handlar om strategiska hållbarhetsmål som bolagens styrelser ansvarar för.

2.1.1 Kostnader och finansiering av samhällsuppdrag

Eftersom samhällsuppdragen sällan eller aldrig är affärsmässigt bärkraftiga behöver de finansieras direkt med statliga medel i form av anslag eller genom medel som genereras internt i bolagen. Tolv av bolagen med samhällsuppdrag får anslag och eller bidrag. För de uppdrag som inte finansieras genom anslag

⁴⁵ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2016, s. 2.

justeras de ekonomiska målen för att kompensera för de kostnader som uppdragen beräknas medföra.⁴⁶

Tabell 3 visar hur bolagen med samhällsuppdrag är fördelade när det gäller finansiering och styrning.

Tabell 3 Styrning och finansiering av bolag med samhällsuppdrag

	Anslag till större del	Anslag och finansiering från löpande verksamhet	Finansiering från löpande verksamhet
Styrning genom lönsamhetsmål från ägaren, uppdragsmål för samhällsuppdraget från ägaren och verksamhetsföremål enligt bolagsordning		Göta kanalbolag SOS Alarm	SEK Rymdbolaget, SSC Systembolaget Swedavia Swedfund
Styrning genom kapitalstrukturmål från ägaren, uppdragsmål från ägaren och verksamhetsföremål enligt bolagsordning		Almi	
Styrning genom ägaranvisning och lönsamhetsmål från ägaren samt verksamhetsföremål enligt bolagsordning	Samhall	Teracom	APL Svenska Spel
Styrning genom lönsamhetsmål från ägaren och verksamhetsföremål enligt bolagsordningen			Sveaskog
Styrning genom kapitalstrukturmål från ägaren och verksamhetsföremål enligt bolagsordning	Dramaten Operan		Svedab Sbo
Styrning genom ägaranvisning från ägaren och verksamhetsföremål enligt bolagsordning		Miljömärkning Sverige RISE	
Styrning genom verksamhetsföremål enligt bolagsordning	VisitSweden	Voksenåsen	Arlandabanan

Källa: Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015 och Riksrevisionens bedömning (Saminvest som befinner sig i ett uppstartsskede är inte inkluderat i tabellen).

⁴⁶ Uppgift från möte med förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet, 2017-02-02.

Av de 23 bolagen med samhällsuppdrag fick 12 stycken sammanlagt 6,5 miljarder kronor i anslag 2016 som var beslutade av riksdagen, vilket motsvarade 43 procent av bolagens samlade omsättning. Tabell 4 visar hur anslagen för dessa bolag utvecklades mellan 2011 och 2016, både i absoluta tal och som andel av omsättningen för respektive bolag.

Tabell 4 Anslag till bolag med samhällsuppdrag 2011–2016 (inom parentes andel anslagsfinansiering, procent)

Mnkr (%)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Almi Företagspartner	127 (13)	125 (13)	260 (20)	260 (24)	249 (28)	302 (32)
Dramaten	217 (84)	221 (84)	223 (81)	227 (79)	227 (80)	229 (80)
Göta kanalbolag	20 (27)	29 (82)	25 (35)	25 (34)	25 (40)	74 (156*)
Miljömärkning Sverige	4 (8)	4 (7)	4 (8)	4 (7)	3 (6)	4 (8)
Operan	432 (84)	423 (83)	435 (86)	447 (86)	439 (82)	453 (81)
RISE	468 (19)	473 (28)	300 (16)	361 (18)	371 (17)	622 (25)
Samhall	4 405 (63)	4 405 (62)	4 405 (60)	4 405 (59)	4 405 (61)	4 405 (59)
SOS Alarm		193 (23)	194 (22)	214 (22)	251 (26)	249 (24)
Swedfund			34 (35)	34 (21)		
Teracom Group	2 (0)		3 (0)	3 (0)	3 (0)	2 (0)
Visit Sweden	140 (50)	140 (50)	120 (47)	125 (51)	140 (55)	144 (53)
Voksenåsen	10 (23)	10 (22)	10 (17)	10 (14)	14 (23)	12 (23)
Totalt bolag med samhällsuppdrag	5 825 (39)	6 023 (51)	5 913 (38)	6 115 (37)	6 127 (37)	6 496 (43)

Anm. *Anslagen hanteras från och med 2016 enligt regelverket RFR2 på balansräkningen.

Källa: Verksamhetsberättelserna för bolag med statligt ägande 2011–2016.

Andelen anslagsfinansiering för bolag med samhällsuppdrag är ganska konstant, men det finns variationer för enskilda bolag. För Almi har andelen anslagsfinansiering mer än fördubblats mellan 2011 och 2016. Vissa bolag har fått tillfälliga anslag, t.ex. Swedfund. För vissa bolag såsom Samhall var anslagsfinansieringen i absoluta tal oförändrad mellan 2011 och 2016.

Anslagen till bolag med samhällsuppdrag följs upp och föreslås i regeringens budgetproposition som riksdagen beslutar om.

2.2 Regeringskansliets arbete med samhällsuppdragen

Regeringskansliets arbete med samhällsuppdragen omfattar följande steg:

1. Syftet med uppdraget söks i propositioner som varit föremål för utskottsbetänkanden och som legat till grund för riksdagens beslut om samhällsuppdraget.
2. Uppdraget formuleras utifrån riksdagens beslut i bolagsordningen och eventuellt förtydligat i en ägaranvisning.
3. Uppdragsmål fastställs för att spegla syftet med uppdraget och ange hur det ska uppfyllas.
4. I uppdragsmålsprocessen beräknas kostnaden för uppdraget och man bedömer vilken inverkan som uppdraget har på de ekonomiska målen. Uppdragsmålsprocessen är därför integrerad med processen för att fastställa ekonomiska mål.⁴⁷

Hittills har 8 av de 23 bolagen fått uppdragsmål. Det innebär att närmare två tredjedelar inte varit föremål för den process som utarbetats.

Riksrevisionen noterar att den statliga förvaltningsorganisationen har utvecklats över tid och allt större vikt har lagts vid att möta behovet av en samlad professionell kompetens.

Av de 23 aktiebolagen med samhällsuppdrag är det 17 som förvaltas av förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet. Resterande 6 bolag förvaltas inte av denna samlade förvaltningskompetens utan förvaltningen är utspridd på tre departement. Socialdepartementet förvaltar APL Apotek Produktion & Laboratorier och Systembolaget. Kulturdepartementet förvaltar Dramaten, Operan och Voksenåsen, och Finansdepartementet förvaltar Miljömärkning Sverige. På dessa departement finns handläggare som sköter förvaltningen som en del av sitt arbete.⁴⁸

2.2.1 Indelning av bolag med samhällsuppdrag i kategorier

I samband med att förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet 2013–2014 tog fram en metod för arbetet med uppdragsmål för bolag med samhällsuppdrag utarbetades ett underlag baserat på forskning om statens roll och möjligheter.⁴⁹

⁴⁷ *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015*, s. 18.

⁴⁸ Justerade intervjuanteckningar, intervju med företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet, 2017-03-30.

⁴⁹ PM Finansdepartementet, 2014-08-19, *Process och metoder för uppdragsmål*.

Ramverket delar in bolagen med samhällsuppdrag i följande kategorier:

- Infrastruktur
- Tillväxtkapital
- Samhällstjänster
- Återhållsamhet
- Kultur
- Miljö
- Övriga.⁵⁰

För varje kategori ställdes frågan om varför staten ska ingripa.

Teorierna om naturligt monopol och stordriftsfördelar bedömdes ha särskilt stor betydelse för motiven till samhällsuppdrag inom kategorin Infrastruktur. Skillnader i stordriftsfördelar mellan allmännyttiga respektive privata varor och tjänster var också en viktig faktor.

Centrala utgångspunkter för kategorin Tillväxtkapital var sysselsättning och regionalt stöd. Underlaget lyfte bl.a. fram att det finns en samstämmighet inom nationalekonomisk forskning om att förmedling av tillväxtkapital är en verksamhet som kännetecknas av skalfördelar och komplementaritet. Forskning om informationsasymmetrier och moralisk risk användes också i denna del av underlaget för att belysa att intressekonflikter mellan finansärer och företag behöver hanteras för samhällsuppdrag inom kategorin Tillväxtkapital.

För Samhällstjänster var utgångspunkten att upprätthålla kritiska verksamheter där det inte finns underlag för en kommersiell lösning. För Återhållsamhet var utgångspunkten att konsumtion av vissa produkter och tjänster inte ska tillåtas växa ohämmat.

Underlaget var inte lika tydligt för Kultur, Miljö respektive Övriga.

⁵⁰ Följande bolag ingår i de olika kategorierna:
 Infrastruktur: Arlandabanan Infrastructure, SSC Svenska Rymdaktiebolaget, Svedab, Swedavia, Teracom
 Tillväxtkapital: Almi Företagspartner, RISE, SEK Svensk Exportkredit
 Samhällstjänst: APL, Apoteket SOS Alarm
 Återhållsamhet: Systembolaget, Svenska Spel
 Kultur: Kungliga Dramatiska teatern, Kungliga Operan, Voksenåsen
 Miljö: Miljömärkning Sverige
 Övriga: Göta kanalbolaget, VisitSweden, Sveaskog, Samhall
 Källa: Process och metoder för uppdragsmål, 2014-08-19. (Saminvest som listas som bolag med samhällsuppdrag i *Verksamhetsberättelsen för bolag med statligt ägande 2015* torde ingå i kategorin tillväxtkapital).

2.2.2 Regeringskansliets interna arbetsfördelning av arbetet med samhällsuppgiften

Näringsdepartementets förvaltningsorganisation består dels av bolagsförvaltare som arbetar i ett antal bolagsstyrelser var och leder organisationens löpande arbete kring innehaven organiserat i bolagsgrupper, dels av specialister inom bolagsanalys, hållbart företagande, affärsjuridik och styrelsrekrytering.⁵¹

Förvaltningsorganisationens arbete bedrivs inom ramen för statens bolagsstyrningsmodell som beskrivits ovan. Ett antal verktyg och processer har utvecklats för att åstadkomma en aktiv och professionell förvaltning. Dessa består av arbete i bolagsstyrelserna, bolagsgrupper för varje enskilt innehav, nominering av styrelser, mål och uppföljning, ägardialog och transparenskrav.

Förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet är inte ansvarig för hur samhällsuppgiften formuleras, utan det ansvarar olika sakenheter på Näringsdepartementet och berörda sakdepartement för.

Närings- och innovationsministern har genom ett förordnande enligt 7 kap. 5 § RF ansvar för frågor som gäller statens företagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik. Med stöd av förordnandet beslutar ministern även om riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning. Riktlinjerna arbetas fram av förvaltningsorganisationen inom Näringsdepartementet och bereds med övriga bolagsförvaltande departement innan de beslutas. Riktlinjerna revideras regelbundet och inkluderar beredningsrutiner, mallar för exempelvis nominerings- och förordnandebeslut samt kallelse till bolagsstämma och annan dokumentation. Riktlinjerna med bilagor är bindande för samtliga bolagsförvaltande departement och bildar tillsammans med statens ägarpolicy regeringens ramverk för Regeringskansliets förvaltning av bolagen.

Social-, Finans- och Kulturdepartementen och deras ministrar har förvaltningsansvar för följande bolag med samhällsuppgift: Socialdepartementet har ansvar för APL och Systembolaget, Finansdepartementet för Miljömärkning Sverige och Kulturdepartementet har ansvar för Dramaten, Operan och Voksenåsen. Dessa bolag förvaltas inte av Näringsdepartementet enligt Näringsdepartementets förvaltningsmodell, men de förvaltande departementen omfattas av riktlinjerna för Regeringskansliets bolagsförvaltning. Näringsdepartementet har förvaltningsansvar för de övriga statligt ägda bolagen och bidrar till dessa departements förvaltning. Social-, Finans- och Kulturdepartementen som förvaltar sex av bolagen med samhällsuppgift arbetar i jämförelse med Näringsdepartementet inte huvudsakligen med ägarstyrningens utformning. Däremot följer förvaltningen på Social-, Finans- och

⁵¹ Den följande beskrivningen i detta avsnitt bygger på justerade minnesanteckningar från intervju med företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet, 2017-03-30.

Kulturdepartementen de processer som utarbetats i Näringsdepartementets förvaltningsorganisation med t.ex. ägardialoger.

Inom ramen för detta har förvaltningsorganisationen inom Näringsdepartementet arbetat fram en modell för hur bolagen med statligt ägande förvaltas, exempelvis hur mål för bolagen sätts och följs upp. Förvaltningsorganisationen förvaltar merparten av de statliga bolagen enligt den fulla förvaltningsmodellen. Av de bolag som förvaltas av Näringsdepartementet ansvarar Närings- och innovationsministern för flertalet, men infrastrukturministern ansvarar t.ex. för Arlandabanan och Svedab vilka har samhällsuppdrag. Bostads- och digitaliseringsministern ansvarar för Sbo som också har samhällsuppdrag.

Förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet kan bidra med kompetens inom t.ex. rekryteringsfrågor, speciellt vid rekrytering av styrelser, och inom framtagande av mål. Dessutom ordnar förvaltningsorganisationen nätverksaktiviteter där de som arbetar med bolagsförvaltningsfrågor även på andra departement kan delta. Förvaltningsorganisationen inom Näringsdepartementet bidrar inom ramen för tillgängliga resurser i den mån dessa departement efterfrågar dess kompetens.

För förvaltningen av Systembolaget har Näringsdepartementet stöttat tjänstemännen på Socialdepartementet när de tagit fram ekonomiska mål och uppdragsmål. Inför beslut om ekonomiska mål för APL bidrog förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet av resursskäl endast med att upphandla en konsult som genomförde arbetet i enlighet med departementets modell.

Förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet träffar de ministrar som ansvarar för bolagen som förvaltas av förvaltningsorganisationen. Det är mer sällan som förvaltningsorganisationen träffar ministern för högre utbildning och forskning, finansmarknadsministern eller ministrarna på Kultur- och Socialdepartementen.

2.2.3 Sammanfattande iakttagelser

Förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet är Regeringskansliets kunskapscentrum när det gäller bolagsförvaltning. Förvaltningsorganisationen har utvecklats och blivit mer kunskapsorienterad och professionell över tid. Granskningen visar att denna kompetens tillvaratas om den efterfrågas av andra departement som förvaltar bolag med samhällsuppdrag och i den mån förvaltningsorganisationen har tillgängliga resurser. Detta förhållande kan påverka den samlade kvaliteten i regeringens uppföljning.

3 Regeringens och bolagens arbete med samhällsuppdragen

I detta kapitel beskriver Riksrevisionen iakttagelser från granskningen och gör bedömningar utifrån de fyra revisionsfrågorna i fyra separata avsnitt. Varje avsnitt inleds med en redogörelse för de bedömningsgrunder och kriterier som Riksrevisionen använt samt avslutas med en sammanfattande bedömning.

3.1 Formulering och målsättning av samhällsuppdragen

Med tydliga mål ökar möjligheten att följa upp och därmed att ändra styrning och direktiv vid behov. Därtill förbättras underlaget för redovisningen till riksdagen och andra intressenter. I detta avsnitt bedömer därför Riksrevisionen om samhällsuppdragen är tydligt formulerade och målsatta. Granskningen har utgått från 1) om bolagens uppdragsbeskrivningar är tydliga i propositioner, i styrdokument från regeringen och i bolagens årsredovisningar, och 2) om uppdragsmålsprocessen har förtydligat regeringens styrning enligt vad som uppges i statens ägarpolicy.

3.1.1 Uppdragsmål till bolag med samhällsuppdrag

Regeringen har sedan Ägarutredningen lämnade sitt betänkande påbörjat ett arbete med att utforma uppdragsmål för bolag med samhällsuppdrag. Regeringen beskriver utgångspunkten med arbetet med uppdragsmål på följande sätt:

”Startpunkten är att fastställa syftet med det särskilt beslutade samhällsuppdraget, det vill säga varför ett visst uppdrag ska utföras eller vilken samhällsnytta bolaget skapar med sin verksamhet. I bolagsordningens verksamhetsberättelse framgår ofta vad det särskilt beslutade samhällsuppdraget är, men inte alltid dess samhällsnytta. Innan uppdragsmålen formuleras måste därför samhällsnyttan klargöras”.⁵²

Regeringen konstaterar således att det inte alltid är klargjort vilken samhällsnytta som bolagen ska uppnå och att det inte alltid framgår av bolagsordningens verksamhetsbeskrivning vad samhällsuppdraget är. Att sätta uppdragsmål är därför en viktig utveckling. Tabell 5 visar vilka bolag med samhällsuppdrag som hittills fått uppdragsmål.

⁵² Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015, s. 18. I verksamhetsberättelsen för bolag med statligt ägande 2016 kvarstår formuleringen om att det ”ofta” framgår av bolagsordningens verksamhetsbeskrivning vad samhällsuppdraget är, se s. 18.

Tabell 5 Statliga bolag med samhällsuppdrag – med respektive utan uppdragsmål

Bolag med uppdragsmål	Datum för beslut	Bolag utan uppdragsmål
SSC, Svenska Rymdaktiebolaget	2014-04-24	APL
Swedavia	2014-04-29	Arlandabanan Infrastructure
SEK Svensk Exportkredit	2015-04-28	Kungliga Dramatiska teatern
Systembolaget	2015-04-23	Kungliga Operan
Almi Företagspartner	2016-04-20	Miljömärkning Sverige
Göta kanalbolag	2016-04-25	RISE
SOS Alarm	2016-04-25	Samhall
Swedfund	2016-12-08	Saminvest
		Statens bostadsomvandling
		Sveaskog
		Svedab
		Svenska Spel
		Teracom
		VisitSweden
		Voksenåsen

Källa: Uppgift från företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet, 2017-09-15.

Hittills har 8 av 23 bolag fått uppdragsmål sedan processen inleddes 2013. Enligt företrädare för Näringsdepartementet är det en relativt resurskrävande process att ta fram uppdragsmål och takten bestäms av resurstillgången.⁵³

Uppdragsmålsprocesser har enligt förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet försenats av uppkomna inre och yttre förhållanden. Ett exempel på yttre förhållanden är att Samhall påverkas av en rättslig process i EU-kommissionen på grund av att arbetsgivarorganisationen Almega gjort en anmälan om statsstöd med anledning av statens anslag till Samhall. Exempel på inre förhållanden kan vara omfattande organisationsförändringar i bolag, vilket t.ex. är fallet för RISE. Ett annat exempel är att förvaltningsorganisationen kan behöva göra omfattande strategiska genomlysningar av bolagen innan uppdragsmålsprocessen genomförs.

Uppdragsmålsprocesserna planeras efter en genomtänkt prioritering och genomförs i förvaltningsorganisationens bolagsgrupper. När ett uppdragsmålsprojekt blir försenat kan det vara svårt att planera för andra uppdragsmålsprocesser. Men förvaltningsorganisationen arbetar kontinuerligt med att bli mer flexibel. Uppdragsmålsprocessen är också ”yngre” än processen för att fastställa ekonomiska mål, vilket betyder att det finns utvecklingsarbete att göra för förvaltningsorganisationen.⁵⁴

⁵³ Uppgifter från företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet, 2017-10-09.

⁵⁴ Ibid.

3.1.2 Genomgång av bolagens uppdragsbeskrivningar

Avsikten med samhällsuppdrag är att de berörda bolagen ska uppnå en viss avsedd samhällsnytta i enlighet med riksdagens beslut. Då uppstår frågan hur riksdagens avsikter förverkligas i praktiskt genomförande av det aktuella bolaget. Rent principiellt kan den avsedda samhällsnyttan nås genom att riksdagen sätter tydliga mål för bolagets verksamhet, genom att regeringen styr bolagets målbild eller genom att bolaget sätter upp egna mål inom de ramar som riksdag och regering satt upp för verksamheten. Om ägarens direktiv är breda faller ansvaret naturligt på styrelsen och bolagsledningen att själva utveckla mål för verksamheten. Ägarens roll begränsas då till att, utöver att ge allmänna riktlinjer som gäller alla statliga bolag, tillsätta styrelsen och följa upp utfallet av verksamheten för att säkerställa att den eftersträvade samhällsnyttan uppnås. Vilken metod regeringen väljer kan vara beroende av vilken verksamhet som bedrivs.

Riksrevisionen har gått igenom alla statliga bolag med samhällsuppdrag utom Saminvest (som befinner sig i ett uppstartsskede) och klassificerat hur tydliga respektive bolags uppdragsbeskrivningar är i

- beskrivningarna i de propositioner som ligger till grund för riksdagens beslut om statens engagemang i respektive bolag,
- bolagsordningarna och ägardirektiven för bolagen som regeringen beslutat,
- respektive bolags årsredovisning (2016) där bolagen själva beskrivit sina uppdrag och mål.

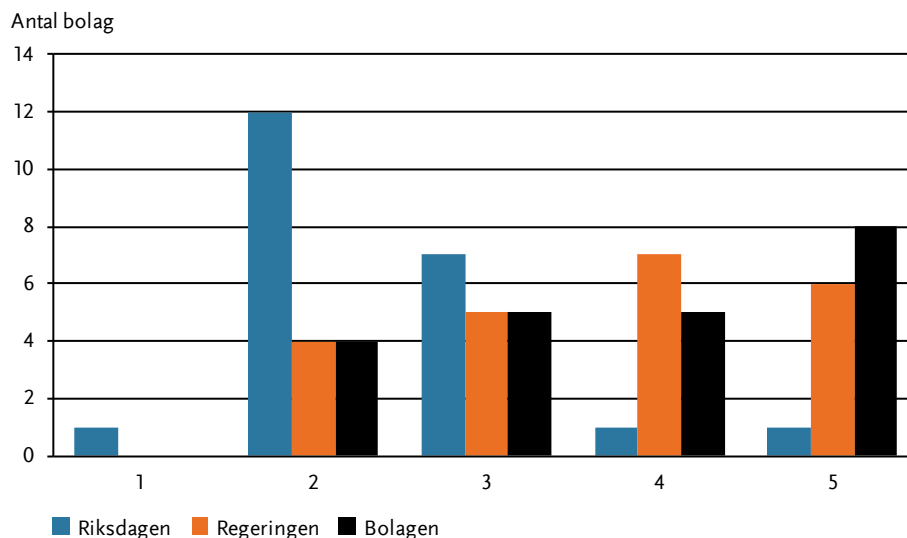
Klassificeringen gäller hur tydliga bolagens uppdragsbeskrivningar är i olika sammanhang. Bolagen har placerats i fem kategorier där kategori 5 är gruppen med de tydligaste uppdragen och kategori 1 gruppen med minst tydliga mål.

Beskrivning av olika klasser av uppdrag

- 5 Avgränsade mätbara uppdrag
- 4 Avgränsade uppdrag
- 3 Allmänna uppdrag med specificerad roll för bolaget
- 2 Allmänna uppdrag utan specificerad roll för bolaget
- 1 Diffusa eller oklara uppdrag

Av diagram 1 framgår hur många av de 22 bolagen som Riksrevisionen placerat i respektive klass för de tre olika grupperna. Som framgår av diagrammet har drygt hälften av bolagens uppdrag placerats i kategori 2, dvs. allmänt uppdrag utan specificerad roll för bolaget, utifrån det underlag som låg till grund för riksdagsbehandlingen. Närmare en tredjedel av bolagen har vidare placerats i kategori 3 där uppdragen också betecknas som allmänna fast med en specificerad roll för bolaget. Däremot är det bara två bolag som fått avgränsade uppdrag, kategori 4 och 5, när frågan behandlades i riksdagen.

Diagram 1 Riksrevisionens bedömning av tydlighet i uppdragen, antal bolag i respektive klass

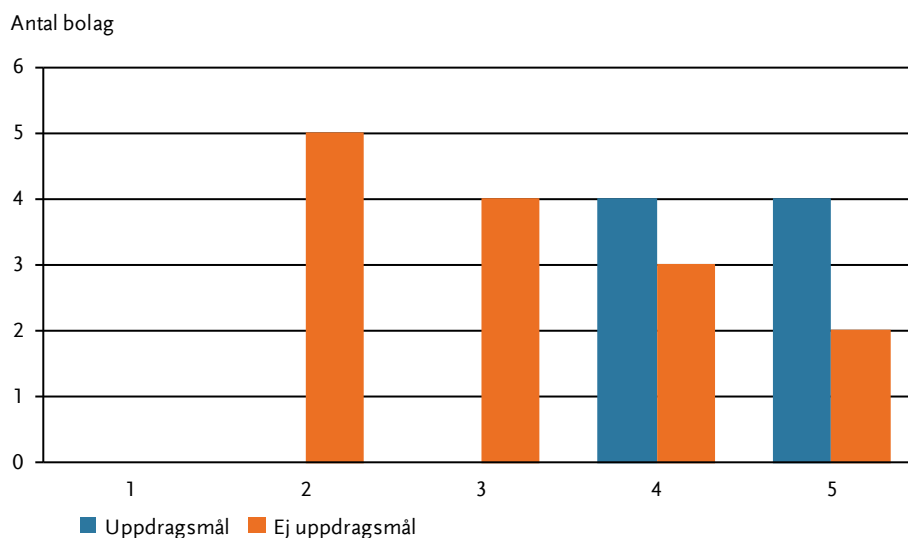


Anm. Saminvest har inte bedömts då bolaget befinner sig i ett uppstartsskede.

Regeringen har, enligt Riksrevisionens bedömning, tydliggjort uppdragen för många bolag med samhällsuppdrag jämfört med det underlag som låg till grund för riksdagens beslut. För mer än hälften av bolagen har uppdragen avgränsats och/eller blivit mer specifika. Två femtedelar av bolagen har dock mer allmänt formulerade uppdrag.

En jämförelse av bolag med respektive utan uppdragsmål visar att den förstnämnda gruppen har tydligare uppdrag i regeringens styrdokument. Utifrån den klassificering som Riksrevisionen använt hamnar uppdragen för bolag med uppdragsmål lika fördelat i klass 4 och 5. De flesta bolag som inte fått uppdragsmål återfinns i klass 2 följt av klass 3. För bolag utan uppdragsmål är medianen 3 jämfört med 4,5 för bolag med uppdragsmål. Det tyder på att processen med att sätta uppdragsmål har tydliggjort vad regeringen vill att bolagen ska uppnå.

Diagram 2 Riksrevisionens bedömning av tydlighet i regeringens mål för bolag med respektive utan uppdragsmål, antal bolag i respektive klass



Bolagens egna beskrivningar av sina uppdrag har – naturligt nog – god överensstämmelse med ägarens direktiv. Några bolags beskrivning av sina uppdrag skiljer sig emellertid från regeringens; i två fall är bolagens beskrivning mer allmänna än regeringens medan den är tydligare i ett par fall. Sammantaget är bolagens beskrivningar av uppdragen i årsredovisningarna aningen tydligare än regeringens.

3.1.3 Uppdragsmålsprocessens effekter enligt bolagen

Sju av åtta bolag som hittills fått uppdragsmål uppger i Riksrevisionens enkät att uppdragsmålen till mycket stor del eller till ganska stor del underlättat arbetet med att genomföra och följa upp bolagens samhällsuppdrag. Sex bolag anser att processen med att fastställa och följa upp uppdragsmål fungerar tillfredsställande.

Tre av åtta bolag anser att processen med uppdragsmål kan förbättras. Det handlar då om grundläggande behov. Vd:arna för två av dessa åtta bolag anser att Regeringskansliet behöver mer kunskaper om bolaget och dess marknader.

3.1.4 Sammanfattande bedömning

Regeringen har konstaterat att det för bolag med samhällsuppdrag i bolagsordningens verksamhetsbeskrivning ofta framgår vad det särskilt beslutade samhällsuppdraget är, men inte alltid dess samhällsnytta. Det får betraktas som en allvarlig självkritik att regeringen konstaterar att den inte vet vilken samhällsnytta som bolagen den styr ska uppnå.

Bolag som har fått uppdragsmål enligt uppdragsmålsprocessen har påtagligt tydligare mål för samhällsuppdragen jämfört med bolag som ännu inte fått det. Bolagen själva upplever också att uppdragsmålsprocessen gjort det lättare att genomföra och följa upp samhällsuppdragen. Enligt Riksrevisionens bedömning är uppdragsmålsprocessen ett centralt verktyg för att förtydliga samhällsuppdragen på bolagsnivå.

Riksrevisionens bedömning är att det är bra att regeringen initierat ett arbete mot tydligt formulerade och målsatta samhällsuppdrag, men att det finns utrymme för fortsatt utveckling så att styrningen av samhällsuppdragen kan förbättras ytterligare. Enkätsvaren från bolagen vittnar om att det finns ett utvecklingsbehov avseende grundläggande förutsättningar såsom kunskapen om bolagen.

Regeringens grundinställning är att uppdragsmål ska sättas för alla bolag med samhällsuppdrag. Sedan år 2013 har uppdragsmål fastställts för 8 av 23 bolag med samhällsuppdrag. För en majoritet av bolagen med samhällsuppdrag har regeringen ännu inte prövat om uppdragsmål kan fastställas och för denna grupp är målen inte lika tydliga. Riksrevisionens bedömning är att arbetet med bolagens uppdragsmål går väl långsamt. Om takten inte ökar kan det dröja ytterligare 7 år innan samtliga bolag med samhällsuppdrag fått uppdragsmål. Mot bakgrund av de positiva effekter som uppnåtts finns det anledning att öka takten i processen med att ta fram uppdragsmål. Det är dock viktigt att processen för att fastställa uppdragsmål är grundlig. Detta ställer krav på att tillräckliga resurser allokeras till arbetet med att formulera uppdragsmål.

3.2 Regeringens hantering av målkonflikter i samhällsuppdragen

Riksrevisionen undersöker i detta avsnitt i vilken utsträckning som ägardialogerna med bolagen berör risken för målkonflikt i samhällsuppdragen. Genomgången av ägardialogerna har utgått från syftet med ägardialoger så som det beskrivs i statens ägarpolicy. Denna del av granskningen omfattar

- om samhällsuppdraget tas upp
- om mål och måluppfyllelse behandlas
- om kostnaderna för samhällsuppdraget tas upp.

Genomgången av ägardialogerna kompletteras med synpunkter från bolagen så som de redovisats i Riksrevisionens enkät till bolagen.

3.2.1 Förhållandet mellan olika typer av mål

Förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet arbetar med olika målprojekt för statligt ägda bolag. Projekten omfattar främst ekonomiska mål och

uppdragsmål. Nedan redogörs för förhållandet mellan dessa projekt, så som det beskrivs av företrädare för förvaltningsorganisationen.⁵⁵

År 2011 började förvaltningsorganisationen ta fram en integrerad metod och process för att fastställa mål. Metoden beskrivs både i statens ägarpolicy och i regeringens årliga skrivelser till riksdagen om de statligt ägda bolagen.

Förvaltningsorganisationens målprojekt för ekonomiska mål och uppdragsmål bedrivs integrerat för att undvika målkonflikter. Det finns därför, enligt förvaltningsorganisationen, ingen motsättning mellan samhällsuppdrag och ekonomisk effektivitet. Däremot kan uppdragsmål och ekonomiska mål påverka varandra, varför det är viktigt att de fastställs i en integrerad process. Samhällsuppdraget kan även påverka bolagets risk och bedömningen av en lämplig kapitalstruktur. Tolkningen av samhällsuppdraget och fastställandet av uppdragsmålen har således betydelse för bolagens ekonomiska förutsättningar och de ekonomiska målen.

Den integrerade metoden har dock inte tillämpats på samtliga bolag med samhällsuppdrag och behöver utvecklas, anser förvaltningsorganisationen. Den del som behandlar ekonomiska mål är enklare att applicera. Det som behöver utvecklas är hur ekonomiska mål ska anpassas till och fungera med uppdragsmål.⁵⁶

Det finns exempel där förtydliganden har gjorts i samband med förekomsten av olika typer av mål. För Rymsbolaget SSC som var bland de första bolagen som fick uppdragsmål kan man genom justeringen av avkastningsmålet med avseende på samhällsuppdraget utläsa kostnaden för samhällsuppdraget.⁵⁷

3.2.2 Behandlingen av målkonflikter i ägardialogerna

Riksrevisionen har granskat 30 genomförda ägardialoger för de 17 bolag med samhällsuppdrag som förvaltas av Näringsdepartementet.⁵⁸ För att mäta i vilken omfattning olika frågeställningar behandlas i ägardialogerna har Riksrevisionen använt ett värde på 1–3, beroende på om behandlingen är mycket kortfattad (1), begränsad (2) eller utvecklad (3). När gruppindelningen inte varit entydig har även värdena 1,5 och 2,5 använts.

⁵⁵ Uppgift från möte med företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet, 2017-02-02.

⁵⁶ Swedfund är ett exempel där regeringens modell applicerats fullt ut. Justerade mötesanteckningar, 2017-02-02.

⁵⁷ Uppgift från möte med företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet, 2017-02-02.

⁵⁸ Riksrevisionens bedömning bygger på dokumentationen av ägardialogerna. Hur väl dokumentationen återspeglar diskussionen i ägardialogerna saknar Riksrevisionen kunskap om.

Riksrevisionens genomgång av underlag från ägardialogerna med bolagen visar att kostnaderna för samhällsuppdraget behandlades i drygt en tredjedel av de 30 genomgångna ägardialogerna. För sex av bolagen där frågan behandlades har Riksrevisionen valt ett värde på 2,5–3 på den tregradiga skalan medan tre av bolagen fick värdet 1. Det var ingen nämnvärd skillnad för bolag som har fått respektive inte har fått uppdragsmål.

Mållkonflikter kan innebära en risk för att samhällsuppdragen inte uppfylls, men frågan om sådana risker behandlades bara i knappt hälften av ägardialogerna. Riksrevisionens genomgång av dokumentationen från ägardialogerna visar också att frågan i förekommande fall behandlas relativt kortfattat. I de fall som frågan om mållkonflikter berördes fick hälften av bolagen värdet 1 på den tregradiga skalan. Tre av bolagen fick värdet 2,5–3. Det var ingen nämnvärd skillnad för bolag som har fått respektive inte har fått uppdragsmål.

Vad framkommer om mållkonflikter i enkäten till bolagen?

Beträffande mållkonflikt mellan samhällsuppdrag och ekonomiska mål visar enkätsvaren i granskningen en stor variation. Här användes en sexgradig skala där 6 innebär att det i hög grad finns en sådan mållkonflikt och 1 att det inte fanns någon mållkonflikt, och genomsnittet för bolagens svar var 2,4. Drygt hälften av bolagens företrädare ansåg att det inte fanns någon mållkonflikt alls (värde 1) medan tre bolag angav det högsta värdet. Det var en betydande skillnad beroende på förvaltningsdepartement: De bolag som förvaltas av Näringsdepartementet fick i genomsnitt värdet 1,9, medan genomsnittet var 3,7 för de bolag som förvaltades av andra departement.

Av de 16 bolag med samhällsuppdrag som har ekonomiska mål uppgav 14 stycken i enkäten att ägaren inte gett några anvisningar om hur potentiella mållkonflikter mellan samhällsuppdraget och ekonomiska mål ska hanteras. Det antyder att ägaren anser att det är styrelsens uppgift att självständigt lösa eventuella mållkonflikter.

På frågan om huruvida en mållkonflikt är hanterbar visar enkätsvaren, utifrån den sexgradiga skala som beskrivits ovan, att mållkonflikten bedöms vara hanterbar. Genomsnittet uppgick till 4,5 och lägsta värdet var 3.

I enkäten ingick en fråga om hur involverade bolagen upplevde att de var i regeringens beslut om hur samhällsuppdrag ska finansieras. På en sexgradig skala innebar 6 att man upplevde att man var involverad i hög grad. Medelvärdet i enkätsvaren var 3,4, dvs. i mitten på skalan. För de bolag som förvaltades av Näringsdepartementet var medelvärdet 3,6 och för de bolag som förvaltades av andra departement var medelvärdet 2,6.

Tio vd:ar och nio styrelseordförande uppgav att de löpande var involverade i beslut om hur samhällsuppdrag ska finansieras. Tio vd:ar och sju styrelseordförande uppgav att de var det genom att ta fram underlag, och två vd:ar och fyra styrelseordföranden uppgav att de involverades i särskilda projekt. Enligt de öppna enkätsvaren vill flera av bolagen att finansieringsfrågan ska hanteras ur ett mer långsiktigt perspektiv i dialog med ägaren än vad som är fallet i dag.

Riksrevisionens enkät visar att tretton av bolagen med samhällsuppdrag upplever att de inte får full ersättning för att utföra uppdraget eller att det finns långsiktiga finansieringsproblem. Tre bolag anger att detta medför att samhällsuppdraget inte kan utföras fullt ut.

Bland de bolag som uppgett att samhällsuppdragen är underfinansierade finns såväl bolag med uppdragsmål som bolag utan uppdragsmål. Det är enbart i två bolag med uppdragsmål som både styrelseordföranden och vd:n uppger att samhällsuppdraget inte är underfinansierat.

De öppna svaren från bolagens ledande företrädare vittnar om att ett antal bolag försöker hantera den upplevda underfinansieringen genom att effektivisera verksamheten. Representanter för fem bolag uppger att de använder det egna kapitalet och sex representanter att bolaget använder vinst från den övriga verksamheten för att delfinansiera samhällsuppdragen.

3.2.3 Sammanfattande bedömning

Förvaltningsorganisationen har utvecklat målprocesser som ska integrera de olika typer av mål som finns för bolagen och som kan underlätta hanteringen av målkonflikter som rör samhällsuppdragen. Enligt Riksrevisionen är det ett värdefullt arbete men det integrerade arbetssättet har inte applicerats på samtliga bolag. Granskningen visar att det finns ett utvecklingsbehov i styrningen för att tydliggöra och hantera målkonflikten mellan samhällsuppdragen, kostnaderna för samhällsuppdragen och den ekonomiska styrningen.

Nästan 60 procent av bolagen med samhällsuppdrag uppger att de inte får full ersättning för att utföra sitt uppdrag eller att de står inför långsiktiga finansieringsproblem. Tre av bolagen anger att de är så pass underfinansierade att deras samhällsuppdrag inte kan genomföras till fullo. Detta är, enligt Riksrevisionens bedömning, ett tecken på att det finns målkonflikter. Det är noterbart att det är en markant skillnad mellan hur många bolag som i enkäten angivit att de är underfinansierade och hur ofta frågeställningen är föremål för diskussion i ägardialogerna.

Ansvar för att hantera målkonflikter som rör samhällsuppdraget är i stor utsträckning delegerat till bolagens styrelser. Detta kräver att uppföljningar och redovisning av samhällsuppdragen noggrant behandlar målkonflikterna. Genomgången av regeringens ägardialoger med bolagen visar att det finns

centrala frågeställningar som har bäring på förekomsten av målkonflikter, inte minst kostnaderna för och risker med samhällsuppdraget. Dessa behandlas dock i begränsad omfattning i ägardialogerna.

3.3 Regeringens uppföljning av samhällsuppdragen

Riksrevisionen bedömer i detta avsnitt hur ägardialogerna används för att följa upp samhällsuppdragen och om denna uppföljning utgör ett relevant underlag för redovisning till riksdagen.

Riksrevisionen har undersökt huruvida regeringens underlag inför och dokumentationen av ägardialogerna behandlat

- vilket samhällsuppdraget är
- mål och måluppfyllelse
- kostnaderna för samhällsuppdraget
- risker för att samhällsuppdraget inte ska nås
- samhällsuppdragets konkurrensimplikationer
- externa jämförelser av relevans för samhällsuppdraget.

Riksrevisionen har också undersökt om bolagens redovisningssystem ger underlag till uppföljningen av samhällsuppdragets särkostnader.

3.3.1 Ägardialogerna som uppföljningsverktyg

Ägardialogerna är ett centralt verktyg i regeringens uppföljning. För bolagen som fått uppdragsmål finns nyckeltal såsom ”mål för beläggningsgrad, volymer, effektivitetsmått eller annat mått inom bolagets kontroll”.⁵⁹

Det finns inget krav på hur ofta ägaren och bolagen ska ha ägardialoger, men förvaltningsorganisationen gör en intern planering för frekvensen. Indelningen bygger på bolagens storlek, omsättning och antal anställda samt behovet av dialogtillfällen mot bakgrund av pågående arbete i bolagen. Indelningen ses över varje år eller oftare. För bolag med samhällsuppdrag kan det se ut som i tabell 6.

⁵⁹ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015, s. 18, beskrivning av uppdragsmålsprocessen.

Tabell 6 Frekvens för ägardialog – bolag med samhällsuppdrag som förvaltas av Näringsdepartementet

Bolag	2 ggr/år	1 gång/år
SEK	X	
Svenska Spel	X	
Sveaskog	X	
Swedavia	X	
Almi	X	
RISE	X	
SSC	X	
Samhall		X
SOS Alarm		X
Swedfund		X
Teracom		X
VisitSweden		X
Arlandabanan		X
Svedab		X
Sbo		X

Anm. Information gavs inte för samtliga bolag som har samhällsuppdrag.

Källa: Uppgift från förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet 2017-02-14.

Riksrevisionen har gått igenom 30 ägardialoger för de bolag som förvaltas av Näringsdepartementet för att bedöma hur omfattande centrala frågor behandlades i ägardialogerna. För varje gång en fråga behandlades bedömde Riksrevisionen behandlingens omfattning på en skala 1–3 där värdet 1 representerar en mycket kortfattad behandling, 2 en begränsad och 3 en utvecklad behandling.

När det gäller måluppfyllelse varierar omfattningen och djupet, och måluppfyllelsen diskuterades i 21 av de genomgångna ägardialogerna. Detta kan bero på att några ägardialoger genomfördes för att behandla vissa specifika frågeställningar. Riksrevisionens bedömning är att djupet i diskussionen om måluppfyllelse varierade ganska markant mellan bolagen. Vid 12 av dessa 21 ägardialoger var det en relativt utvecklad diskussion som fick värdet 2,5–3 enligt Riksrevisionens skala. Vid 6 tillfällen var diskussionen begränsad och fick ett värde på 1–1,5. Bedömningen är att diskussionen om måluppfyllelse var något mer omfattande när det gäller bolag som har uppdragsmål, och något fler bolag fick värdet 3 och något färre värdet 1. Skillnaderna är inte så stora, men det finns en tendens till att det är mer begränsad diskussion i ägardialogerna om måluppfyllelse med bolag som inte har uppdragsmål, utan mer allmänna mål. Uppdragsmålprocessen verkar således fördjupa och förenkla uppföljningen.

Kostnader för och risker med samhällsuppdragen behandlades i begränsad omfattning i ägardialogerna. Detta redovisas närmare i avsnitt 3.2.2.

Ägardialogerna behandlar samhällsuppdragens konkurrensimplikationer i begränsad omfattning. Frågan diskuterades i 20 procent av fallen, och i hälften av dessa fall fick djupet i diskussionen det lägsta värdet 1 på den tregradiga skalan. För övriga bolag fick diskussionen värdet 2,0–2,5.

Ägardialogerna innehåller inte något material som rör externa jämförelser (benchmarking). Vissa bolag har en särställning på grund av sitt uppdrag, och för att säkerställa att kostnaderna är rimliga och att uppdraget utförs väl kan de göra en jämförelse med andra aktörer, t.ex. i andra länder. OECD rekommenderar att sådana jämförelser genomförs. Förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet bedömer att jämförelser är en viktig faktor i regeringens informationskedja, och jämförelser är integrerade i dess processer när olika typer av mål sätts. Jämförelser mellan bolag kan dock ha strategisk betydelse och påverka bolags konkurrenskraft. Riksrevisionen noterar att detta framgår tydligt i avsnittet om ekonomiska mål i Statens ägarpolicy, men avsnittet om uppdragsmål innehåller ingen hänvisning till jämförelser. Förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet bedömer att ju mer likvärdiga motsvarigheter som finns i andra länder på bolag med ett snarlikt och tydligt avgränsat samhällsuppdrag desto lättare och mer relevant är det att göra internationella jämförelser.⁶⁰

Tolv vd:ar uppgav i Riksrevisionens enkät att deras bolag särredovisar kostnaderna för samhällsuppdraget enligt transparenslagen (2005:590) i sin externa redovisning.⁶¹ De som inte gör det har enligt Riksrevisionens bedömning rimliga argument utifrån de öppna svar som lämnats (det finns undantag från kravet att följa transparenslagen). Fyra vd:ar uppgav i enkäten att deras bolags redovisningssystem inte kan hantera särredovisning av kostnaderna för samhällsuppdraget. Av dessa är det en vd som uppgav att bolaget har inlett eller planerar att inleda en utveckling av bolagets redovisningssystem för att kunna särredovisa kostnader.⁶²

⁶⁰ Företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet, 2017-10-09.

⁶¹ Enligt 4 § lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. ska en särskild ekonomisk redovisning (separat redovisning) för varje räkenskapsår upprättas för ett företag som har

1. beviljats exklusiva eller särskilda rättigheter, eller
2. anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget och som fått ersättning i någon form för detta, allt under förutsättning att företaget även bedriver annan ekonomisk verksamhet.

⁶² Antalet bolag som omfattas av Riksrevisionens genomgång av ägardialoger och antalet bolag som besvarat Riksrevisionens enkät skiljer sig något åt. Riksrevisionen har studerat ägardialogerna för 17 bolag medan enkäten besvarades av företrädare för 21 bolag.

Tio vd:ar och sju styrelseordförande uppger i enkäten att ägaren ställer krav på att rapporteringen om samhällsuppdragens måluppfyllelse ska inkludera kostnader för att uppfylla samhällsuppdraget.

3.3.2 Sammanfattande bedömning

Riksrevisionens bedömning är att ägardialogerna behöver utvecklas när det gäller måluppfyllelse, kostnader, risker och externa jämförelser som har relevans för samhällsuppdraget. Enligt Riksrevisionen är det motiverat att riskerna för att bolagen inte ska uppfylla sina samhällsuppdrag berörs i samband med en genomgång av graden av måluppfyllelse.

Genomgången av ägardialogerna visar vidare att uppdragsmålen verkar ha förenklat och fördjupat måluppföljningen, vilket är välkommet.

3.4 Redovisningen av samhällsuppdragen

Riksrevisionen bedömer i detta avsnitt om regeringens redovisning av samhällsuppdragen till riksdagen är ändamålsenlig och om regeringen verkar för att bolagens redovisning är ändamålsenlig. Granskningen avser regeringens årliga skrivelse till riksdagen men har även utgått från de berörda bolagens årsredovisningar. Riksrevisionen har undersökt om det i den årliga skrivelsen framgår:

- vilka bolag som har samhällsuppdrag, vilka samhällsuppdragen är och vilken samhällsnytta som de syftar till att uppfylla, om och när bolag med samhällsuppdrag fått uppdragsmål samt vilka uppdragsmålen i så fall är,
- hur samhällsuppdragen genomförts, om uppdragsmålen uppnås kostnader för och finansiering av samhällsuppdrag, hur eventuella målkonflikter hanteras, inverkan på konkurrensen och resultatet av eventuella externa jämförelser.

Riksrevisionen har också undersökt om regeringens styrning av bolagen resulterat i att bolagens årsredovisningar innehåller upplysning om samhällsuppdraget, om det beskrivs som beslutat av riksdagen och om följande ämnen behandlas:

- bolagets uppdragsmål
- måluppfyllelse
- bolagets kostnader för samhällsuppdraget
- ev. målkonflikter
- ev. risker med genomförandet av samhällsuppdragen
- samhällsuppdragets konkurrensimplikationer
- ev. externa jämförelser av relevans för samhällsuppdraget och vad dessa visar.

3.4.1 Regeringens redovisning till riksdagen

Hittills innehåller regeringens årliga skrivelser till riksdagen ingen systematisk och sammanhängande redovisning om samhällsuppdragen. Regeringen ger relativt begränsad information om varje uppdrag som inte tydligt återknyter till de samhällsnyttor som skulle uppnås.

Företrädare för bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet har fått frågan om hur regeringen rapporterar till riksdagen när det gäller hur beslutade samhällsuppdrag uppfylls, hur mycket de kostar, hur de finansieras, hur de redovisas och vilka problem och utmaningar som identifierats. Svaren sammanfattas i beskrivningen nedan.

Verksamhetsberättelsernas bolagssidor innehåller information om målen och måluppfyllelsen. Förvaltningsorganisationen är emellertid inte ansvarig för att följa upp anslagen utan det görs av det departement som ansvarar för respektive anslag. Exempelvis följer Arbetsmarknadsdepartementet upp mål och anslag för Samhall i budgetpropositionerna. De återkommande forskningspropositionerna är ett sammanhang där anslag till RISE följs upp. För vissa av bolagen följs uppdragsmålen även upp av andra departement, t.ex. SEK (administrerandet av CIRRS-systemet) och Swedavia (som ska bidra till de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen).⁶³

Riksrevisionens genomgång av verksamhetsberättelserna för bolag med statligt ägande visar att det tydligt framgår vilka bolag som har samhällsuppdrag. Denna information återfinns på ett samlat sätt. Däremot finns det ingen samlad information om vilka bolag som hittills fått uppdragsmål. Verksamhetsberättelsen innehåller även information om respektive bolag men den är inte enhetlig. För en del bolag med samhällsuppdrag som fått uppdragsmål är det tydligt redovisat vad samhällsuppdraget är och vilka uppdragsmålen är. För andra bolag framgår det inte lika tydligt vad som är samhällsuppdrag och vad som är uppdragsmål. För bolag som hittills inte fått uppdragsmål används ibland rubriker av typen ”Samhällsuppdrag, uppdragsmål och uppföljning” (RISE, Teracom) eller ”Samhällsuppdrag och uppdragsmål” (VisitSweden).

Närmare hälften av bolagen med samhällsuppdrag får statliga anslag som redovisas i de olika utgiftsområden som anslagen sorterar under i budgetpropositionen. I budgetpropositionen för 2018 finns en redovisning av anslag till 10 bolag, se tabell 7.

⁶³ Justerade mötesanteckningar från möte med företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet, 2017-02-02.

Tabell 7 Redovisning av anslag till bolag med samhällsuppdrag i budgetpropositionen

Utgiftsområde	Bolag
6: Försvar och samhällets krisberedskap	SOS Alarm
14: Arbetsmarknad och arbetsliv	Samhall
17: Kultur, medier, trossamfund och fritid	Dramaten, Operan, Voksenåsen
18: Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	Miljömärkning Sverige
24: Näringsliv	Almi Företagspartner, Göta kanal, RISE, VisitSweden

Redovisningen av anslagen följer en enhetlig struktur med utgångspunkt i målen för anslaget, resultatredovisningen inklusive bedömningsgrunder och regeringens överväganden om nya anslag.

Riksrevisionen har gått igenom den resultatredovisning som regeringen lämnar med anledning av anslag till bolag med samhällsuppdrag i budgetpropositionen för 2018. Genomgången visar att för dessa bolag ger regeringen utförlig information med utgångspunkt i målen för anslaget, resultatredovisningen inklusive resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder samt den analys och de slutsatser som ligger till grund för anslagets nivå.

3.4.2 Bolagens redovisning i årsredovisningen

Genom de nya riktlinjer för extern rapportering som gäller för verksamhetsåret 2017 har regeringen utökat kraven på transparens; på sin webbplats ska bolag som omfattas av transparenslagen lägga ut särredovisningen över vilka offentliga medel som bolaget har fått och hur medlen har använts. Regeringens redovisningskrav omfattar måluppfyllelse samt allmänna medel och hur dessa används.⁶⁴

Riksrevisionen har gått igenom årsredovisningarna för 2016 för 22 statliga bolag som har samhällsuppdrag. Fyra av de åtta bolagen med uppdragsmål hade erhållit dem innan 2016. Allmänt sett har Riksrevisionen i genomgångarna inte sett några större skillnader mellan bolag med uppdragsmål och bolag utan uppdragsmål.

⁶⁴ I regeringens tidigare riktlinjer för extern rapportering som tillämpades från 1 januari 2008 till 31 december 2016 (och därmed även för årsredovisningarna för 2016 som publicerades under våren 2017) ställde regeringen krav på att beslutade finansiella och icke-finansiella mål, måluppfyllelse och regeringens uppdrag till bolaget ska rapporteras i bolagens årsredovisning. Därutöver ska vissa av bolagen särredovisa vilka offentliga medel som bolaget fått och hur medlen har använts. Riktlinjerna för extern rapportering tillämpas enligt principen "följ eller förklara" (bolagen kan alltså avvika från riktlinjerna om de anser att de har skäl till det, under förutsättning att skälen redovisas). Bolagsförvaltningens bild är att bolagen med statligt ägande följer riktlinjerna för extern rapportering och redovisar mål- respektive måluppfyllelse i årsredovisningen. Revisorns granskningsrapport om särredovisningen av allmänna medel dras också på årsstämman. Uppgift från möte med bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet, 2017-02-02.

Riksrevisionen har granskat hur bolagen beskriver sina samhällsuppdrag i årsredovisningen. Två bolag har ingen beskrivning alls av sitt samhällsuppdrag. Fyra bolag nämner inte att de har ett samhällsuppdrag men hänvisar till uppdrag/riktlinjer från staten. Drygt 70 procent av bolagen redovisar – om än på lite olika sätt – att de har ett samhällsuppdrag. Beskrivningen av uppdragets ursprung skiljer sig åt, och majoriteten av bolagen nämner inte riksdagens roll i beslutet om bolagets samhällsuppdrag.

Genomgången visar att alla bolag utom ett anger vilka mål regeringen givit dem. I tre fall är målet inte mätbart och redovisning av måluppfyllelse saknas. Ett bolag redovisar utvecklingen inom sitt område men det finns ingen beskrivning av i vilken mån bolagets egna insatser har påverkat utvecklingen.

Tre av bolagen tar upp frågan om den inbyggda målkonflikt som kan finnas för ett bolag som har både ekonomiska mål och mål för samhällsuppdraget. I dessa fall anger bolagen att samhällsuppdraget är underfinansierat. Som nämnts hävdar också tre av bolagen i Riksrevisionens enkät att de på grund av underfinansieringen inte kan genomföra sitt samhällsuppdrag fullt ut. Det kan förekomma en typ av upplevd målkonflikt genom att bolagens ambitioner överträffar deras tillgängliga resurser. Det är emellertid inte nödvändigtvis en målkonflikt ur ägarens perspektiv utan kan reflektera att bolagets ambitioner är högre än ägarens.

Fem bolag berör frågan om konkurrenspåverkan i sin årsredovisning. Av dem beskriver tre förhållandevis tydligt hur de beaktar sin potentiella påverkan på konkurrenter alternativt hur de arbetar med att säkra konkurrensneutralitet. Det stora flertalet, knappt 80 procent av bolagen, gör inga referenser till eventuell konkurrenspåverkan.

Genomgången av årsredovisningarna visar att inte något av bolagen redovisar någon extern jämförelse av sin verksamhet med avseende på samhällsuppdragen. Från Riksrevisionens enkät framkommer att tio bolag gjort sådana jämförelser. Förvisso kan en sådan jämförelse innehålla verksamhetskänsligt material men sannolikt gäller det inte alla bolag. En öppen redovisning av denna typ av benchmarking efterfrågas i OECD:s riktlinjer i syfte att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt.

I stort sett alla berörda bolag i Riksrevisionens enkät angav att uppdragsmålen medförde förändrade rapporteringskrav vad gäller måluppfyllelse. Tre av åtta bolag angav att rapporteringskraven förändrades när det gäller kostnader, och ett av bolagen angav att kraven reviderades med hänsyn till konkurrenspåverkan. Ett bolag angav att kraven blev tydligare men att de fanns redan tidigare. Ett annat bolag uppgav att rapporteringen fördjupades i samband med att bolaget fick uppdragsmål.

3.4.3 Sammanfattande bedömning

Regeringens redovisning till riksdagen i den årliga skrivelsen innehåller inte någon sammanhållen redovisning som informerar om grundläggande förhållanden för samhällsuppgifterna, t.ex. skillnader i ägarstyrning mellan bolag, potentiella mållkonflikter mellan samhällsmål och ekonomiska mål eller frågor om konkurrenspåverkan.

Riksrevisionen menar att regeringens resultatredovisning av samhällsuppgifterna i budgetpropositionerna visar att det är möjligt att lämna en redovisning som både är tydlig och har ett högt informationsvärde. Redovisningen i budgetpropositionerna kan således med fördel inspirera redovisningen av samhällsuppgifternas genomförande även för de bolag som inte har anslag. På samma sätt kan den redovisning av särkostnaderna för samhällsuppgifterna som sker enligt transparenslagen i den externa redovisningen kunna tjäna som inspirationskälla även för de bolag som inte omfattas av lagen p.g.a. gällande beloppsgränser.

Referenslista

Författningar

Aktiebolagslagen (2005:551).

Budgetlagen (2011:203).

Regeringsformen.

Offentligt tryck

Prop. 1980/81:22, *Insyn i statliga företag*, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:xx.

Prop. 2006/07:1, *Förslag till statsbudget för 2007, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m.*, bet. 2006/07:NU1, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:62, rskr. 2006/07:63, rskr. 2006/07:9.

Prop. 2006/07:57, *Försäljning av vissa statligt ägda bolag*, bet. 2006/07:NU16, rskr. 2006/07:217.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:135.

Skr. 2010/11:140, *2011 års redogörelse för bolag med statligt ägande*, 2011/12:NU5, rskr. 2011/12:44.

Skr. 2011/12:140, *2012 års redogörelse för bolag med statligt ägande*, bet. 2012/13:NU7, rskr. 2012/13:168.

Skr. 2012/13:140, *2013 års redogörelse för bolag med statligt ägande*, bet. 2013/14:NU, rskr. 2013/14:141.

Skr. 2013/14:140, *2014 års redogörelse för bolag med statligt ägande*, bet. 2014/15:NU4, rskr. 2014/15:97.

Skr. 2014/15:140, *2015 års redogörelse för bolag med statligt ägande*, bet. 2015/16:NU4, rskr. 2015/16:43.

Skr. 2015/16:140, *2016 års redogörelse för bolag med statligt ägande*, bet. 2016/17:NU4, rskr. 2016/17:61.

Rapporter och andra handlingar från myndigheter och statligt ägda bolag

Finansdepartementet, *Processer och metoder för uppdragsmål*, PM 2014-08-19.

Konkurrensverket, 2016, Remissyttrande med anledning av SOU 2016:54, *Den sista utposten – en översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle*.

Konkurrensverket, 2016, Yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Riksrevisionen, 2006, *Vad och vem styr de statliga bolagen?* (RiR 2006:11).

Riksrevisionen, 2007, *Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget* (RiR 2007:15).

Riksrevisionen, 2009, *Swedfund International AB och samhällsuppdraget* (RiR 2009:4).

Riksrevisionen, 2014, *Swedfund International AB - Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?* (RiR 2014:16).

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

Riksrevisionen, 2017, *Statens bolagsinnehav – Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet* (RiR 2017:1).

SOU 2007:75, *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*,

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

Övrig litteratur och rapporter

Aharoni, Y. (1981) Managerial discretion, i: *State-owned enterprises*, red.: Vernon, R. och Aharoni, Y.

Holmström, B. (1982) Moral hazard in teams, *The Bell Journal of Economics*, vol. 13, no 2, s. 324-340

OECD (2014) *Financing of state-owned enterprises – an overview of national practices*, 2014.

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

The Committee for the prize in economic sciences in memory of Alfred Nobel (2016), *Oliver Hart and Bengt Holmström: contract theory, Scientific background on the Sveriges Riksbank Prize in economic sciences in memory of Alfred Nobel 2016*.

Bilaga 1. Metodbeskrivning

Dokumentstudier

Riksrevisionen har gått igenom följande dokumentation hos Regeringskansliet:

Sedan 2007 genomförs så kallade bolagsgenomgångar av enskilda statligt ägda bolag på uppdrag av förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet, bl.a. för att se över och förtydliga ett statligt ägt bolags roll och ansvar mot bakgrund av ändrade marknadsförutsättningar eller liknande sedan bolagets uppdrag initialt formulerades samt bedöma om bolaget ska kvarstå i statlig ägo.⁶⁵ Riksrevisionen har gått igenom dokumentation av upplägget för bolagsgenomgångar.

Riksrevisionen har gått igenom introduktionsmaterialet för nya styrelseledamöter. Det omfattar bl.a. en beskrivning av arbetet med integrerad ägarstyrning där ekonomiska mål, uppdragsmål och ekonomisk analys sätts i en integrerad process.

Riksrevisionen har även granskat och bedömt hur tydliga uppdrag bolagen har, dels i underlagen till riksdagsbehandlingen, dels i regeringens styrdokument – bolagsordningar och ägaranvisningar.

Regeringen använder uppdragsmålsprocessen för att kunna utvärdera och följa upp bolagens samhällsuppdrag. Riksrevisionen har därför gått igenom en beskrivning av uppdragsmålsprocessen och dokumentation från en enskild uppdragsmålsprocess.⁶⁶

Regeringen följer upp uppdragsmål genom s.k. ägardialoger med styrelseordförande och vd. Riksrevisionen har tagit del av instruktionen för ägardialogerna och gått igenom dokumentation av ägardialoger med inriktning på de två senast genomförda dialogerna för de 17 bolag med samhällsuppdrag som förvaltas av Näringsdepartementet. Totalt har 23 bolag samhällsuppdrag. Förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet har det huvudsakliga ansvaret för utformningen av ägarstyrningen. Genomgången omfattade också regeringens underlag inför ägardialogerna. Riksrevisionen bedömde i genomgången hur omfattande vissa frågor behandlades, t.ex. samhällsuppdrag, mål och måluppfyllelse, kostnader för samhällsuppdragen, risker för att uppnå samhällsuppdragen, samhällsuppdragens konkurrensimplikationer och externa jämförelser.

⁶⁵ Se RiR 2017:1, s. 29.

⁶⁶ SSC. Företrädare för bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet föreslog denna som ett gott exempel på en väl genomförd process, Justerade intervjuanteckningar, intervju med företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet, 2017-02-2.

Vidare har Riksrevisionen gått igenom regeringens årliga skrivelse till riksdagen om de statligt ägda bolagen. Näringsutskottets betänkanden med anledning av skrivelsen har också beaktats.

För de bolag som erhåller anslag för samhällsuppdrag har projektgruppen gått igenom regeringens redovisning och uppföljning av anslagen i budgetpropositionen för 2018.

Riksrevisionen har också studerat material som finns på bolagens hemsidor och även gått igenom 2016 års årsredovisningar för bolag med samhällsuppdrag.

Intervjuer och skriftliga frågor

Anteckningar från Riksrevisionens intervjuer med företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet har justerats, och i samband med detta och under granskningens gång har intervjupersonerna fått och svarat på följdfrågor. Riksrevisionen har ställt skriftliga frågor till förvaltarna av de bolag som förvaltas av andra departement än Näringsdepartementet.

Kontakter med företrädare för OECD har tagits för att Riksrevisionen skulle få underlag och förståelse för bakgrunden till och prioriteterna i OECD:s riktlinjer avseende styrning av statligt ägda bolag.

Enkät

Utformningen av Riksrevisionens enkät till styrelseordföranden och vd:ar i bolag med samhällsuppdrag bygger på inledande litteratur- och dokumentstudier och intervjuer, och den är avstämd med ämnessakkunnig för enkäter på Riksrevisionen. Företrädare för förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet har också gett kommentarer på enkätfrågorna och deras utformning samt råd om utformning av följbrev till enkäten.

Styrelseordförandena och vd:arna har fått delvis olika frågor. Detta gäller också för bolag med respektive utan ekonomiska mål. Enkäten skickades ut till styrelseordförande och vd:ar i 22 bolag med samhällsuppdrag.⁶⁷ Svar inkom från 21 bolag. Svarsfrekvensen var totalt 93 procent.⁶⁸

Enkätfrågorna är tillgängliga som elektronisk bilaga.

⁶⁷ Av verksamhetsberättelsen för bolag med statligt ägande 2016 framgår att det för närvarande finns 23 bolag med samhällsuppdrag. Saminvest är i ett uppstartsskede och har inte ingått i enkäten, men däremot i de genomgångar av ägardialoger och årsredovisningar som utgjort en del i granskningen.

⁶⁸ Svar inkom inte från Dramatens styrelseordförande och vd samt VisitSwedens styrelseordförande.

Rättsutredning

Den rättsutredning som jur.dr. Carl Svernlöv genomfört har haft som syfte att lämna ett bidrag till följande frågor:

- Vad har regeringen att beakta i frågan om undantag från vinstkrav för att aktiebolagslagens anda ska vara uppfylld avseende transparens i förhållande till intressenter utanför ägarkretsen så att regeringen följer OECD:s riktlinjer?
- Är det viktigt ur ett marknadsperspektiv att i bolagsordningen redogöra för eventuella avvikelser helt eller delvis från vinstkravet?
- Hur kan behovet av att informera om avvikelse från vinstkravet uppfyllas på lämpligaste sätt?

Rättsutredningen är tillgänglig som en elektronisk bilaga till rapporten.

Samhällsuppdrag är ett huvudskäl till att staten äger bolag. Uppdragen omfattar viktiga samhällsområden, är beslutade av riksdagen och syftar till att generera andra effekter än ekonomisk vinst. De är dessutom offentligt finansierade.

Riksrevisionen har granskat om regeringens styrning av bolag med samhällsuppdrag ger goda förutsättningar för att samhällsuppdragen ska kunna utföras väl. Granskningen visar att det finns tydliga variationer mellan bolagen och regeringens uppföljning och redovisning, inte minst när det gäller målkonflikter och finansieringen av samhällsuppdragen. Riksrevisionens bedömning är att den systematiska styrningen och uppföljningen av samhällsuppdragen behöver utvecklas.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla målen för bolag med samhällsuppdrag. Regeringen bör även komplettera den årliga skrivelsen till riksdagen om de statliga bolagen med en sammanhållen redovisning av samhällsuppdragen samt verka för att bolag med samhällsuppdrag utvecklar sin redovisning av arbetet med samhällsuppdragen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-467-4

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

