



SCHOOL OF ECONOMICS
AND MANAGEMENT
Lund University

Magisteruppsats
Juni 2003

Ägarstyrning

svenska staten som bolagsägare

Författare
Roland Mathiasson
Birger Swahn

Handledare
Claes Svensson

- Titel:** Ägarstyrning – svenska staten som bolagsägare
- Handledare:** Professor Claes Svensson
- Nyckelord:** Kontroll, övervakning, styrning, utvärdering, statliga bolag, styrelsesammansättning, kompensationsprogram.
- Syfte:** Syftet med uppsatsen är dels att sammanfatta de studier som tidigare gjorts om den svenska staten som ägare, dels beskriva hur staten har organiserat ägandet. Vidare analyseras statens ägarstyrning som definierats som alla åtgärder både före och under en aktivitet liksom granskning i efterhand som utövas av ägaren.
- Metod:** Utifrån agentteori och organisationsteori utvecklas en analysmodell som används för att studera hur staten utövar ägande över sina helägda bolag. Författarna genomför textanalys av regeringskansliets dokument som ligger till grund för hur statliga bolag ska styras och övervakas. Särskild vikt läggs vid styrelsesammansättning, kompensationsprogram, särskilda samhällsuppdrag och utvärderingsmått.
- Slutsatser:** Författarna drar slutsatserna att utövandet av det statliga ägandet är ett komplext fenomen. Ägarstyrningen utövas av många olika instanser. Målen med ägandet är ofta oklara. De mål som ställs upp av exempelvis riksdagen bildar ofta orimliga kombinationer med de utvärderingsmått som regeringen använder. Författarna finner att styrelsesammansättningen numera är heterogen, med avseende på kompetens, bakgrund och kön. Förut dominerades de statliga bolagsstyrelserna av politiker och departementstjänstemän. Numera har flertalet ledamöter kompetens från det privata näringslivet. Statens förväntningar på styrelseledamöterna är tydliga.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING.....	6
1.1	BAKGRUND TILL ÄGARSTYRNING	6
1.2	BAKGRUND TILL SVENSKA STATEN SOM ÄGARE	7
1.3	VARFÖR UNDERSÖKA SVENSKA STATEN SOM ÄGARE?	7
1.4	PROBLEMATISERING.....	9
1.5	SYFTE	11
1.6	AVGRÄNSNING	11
1.7	DISPOSITION.....	12
1.8	FÖRTECKNING ÖVER FÖRETAGEN MED STATLIGT ÄGANDE.....	12
2	METOD.....	14
2.1	ÖVERGRIPANDE ANGREPPSSÄTT.....	14
2.1.1	<i>Induktion och deduktion</i>	15
2.1.2	<i>Val av teori</i>	16
2.2	ARBETSGÅNG	17
2.3	UPPSATSENS TROVÄRDIGHET	18
2.3.1	<i>Teorivalets trovärdighet</i>	18
2.3.2	<i>Informationsinsamling</i>	20
2.3.2.1	Kritik av primärdata.....	21
2.3.2.2	Intervjuer	21
2.3.2.3	Underlag för kategorisering av styrelseledamöter	22
2.3.2.4	Mål, krav och direktiv för företagen som ägs av staten.....	22
2.3.3	<i>Kritik av sekundärdata</i>	22
2.3.4	<i>Självkritik</i>	23
3	TIDIGARE STUDIER AV STATEN SOM ÄGARE	24
3.1	ÄLDRE UNDERSÖKNINGAR	24
3.2	SNS FALLSTUDIE	25
3.3	RIKSDAGENS REVISORERS RAPPORT.....	27
3.4	EXPERTGRUPPEN FÖR STUDIER I OFFENTLIG EKONOMI (ESO)	28
4	TEORI.....	30
4.1	AGENTTEORIN OCH KONTROLL.....	31
4.1.1	<i>Kompensationskontrakt enligt agentteorin</i>	33
4.1.2	<i>Agentteorins tillämpbarhet på svenska staten som ägare</i>	34
4.2	ORGANISATIONSTEORISK ANSATS OCH KONTROLL	35
4.2.1	<i>Klankontroll</i>	35
4.2.2	<i>Marknadskontroll</i>	36
4.2.3	<i>Formella kontrollsystem</i>	36
4.2.4	<i>Val av kontrollstrategi</i>	37
4.3	JÄMFÖRELSE AV ORGANISATIONSTEORIN OCH AGENTTEORIN.....	37
4.4	ANALYSMODELL	39
4.4.1	<i>Inputkontroll</i>	39
4.4.2	<i>Beteendekontroll</i>	39
4.4.3	<i>Resultatkontroll</i>	41
4.4.4	<i>Klankontroll</i>	42
4.4.5	<i>Sammanställning</i>	43
4.4.6	<i>Effekter av vald kontrollstrategi</i>	44
5	DEN STATLIGA ÄGARORGANISATIONEN	46
5.1	VEM ÄR ÄGARE?	46
5.2	ÄGARFUNKTIONEN INOM REGERINGSKANSLIET	47
5.2.1	<i>Ägarpolicy</i>	48
5.2.1.1	Genomlysning	48
5.2.1.2	Effektiva styrelser	49

5.2.1.3	Fokus på kärnverksamheten	49
5.2.2	<i>Viljeyttringar</i>	50
5.2.3	<i>Andra styrdokument</i>	51
5.3	STYRELSER	52
5.4	BOLAGSSTÄMMA	54
5.5	SAMMANFATTNING AV ÄGARFUNKTIONEN OCH ANALYS UTIFRÅN KONTROLLBEGREPPEN	55
5.5.1	<i>Inputkontroll</i>	56
5.5.2	<i>Beteende- och resultatkontroll</i>	57
5.5.3	<i>Klankontroll</i>	57
6	EMPIRI	59
6.1	REGERINGSKANSLIETS UTVÄRDERING AV DE ÄGDA FÖRETAGEN	59
6.1.1	<i>Direktiv</i>	62
6.2	ANALYS AV ÄGARSTYRNING GENOM VILJEYTRINGAR, KRAV OCH RIKTLINJER.....	63
6.2.1	<i>Generella krav</i>	63
6.2.2	<i>Specifika krav</i>	63
6.2.3	<i>Avkastningskrav</i>	64
6.2.4	<i>Soliditet och utdelning</i>	67
6.2.5	<i>Riktlinjer</i>	68
6.2.6	<i>Incitamentsprogram</i>	70
6.3	ANALYS AV ÄGARSTYRNING GENOM STYRELSE-NOMINERING	72
6.3.1	<i>Nomineringsprocessen</i>	73
6.3.2	<i>Beteendekontroll</i>	76
6.3.3	<i>Resultatkontroll</i>	78
6.3.4	<i>Styrelseledamöter från det privata näringslivet</i>	79
6.3.5	<i>Klankontroll</i>	79
6.3.6	<i>Sammanfattning</i>	81
6.4	SAMMANFATTANDE ANALYS UTIFRÅN KONTROLLBEGREPPEN	82
6.4.1	<i>Inputkontroll</i>	82
6.4.2	<i>Beteendekontroll</i>	82
6.4.3	<i>Resultatkontroll</i>	83
6.4.4	<i>Klankontroll</i>	84
7	SLUTSATSER	85
7.1	FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING	89
8	KÄLLFÖRTECKNING	90
8.1	PUBLICERADE KÄLLOR.....	90
8.2	OFFENTLIGA KÄLLOR.....	91
8.3	FÖRETAGSSPECIFIKA KÄLLOR	92
8.4	DATABASER.....	93
8.5	MUNTliga KÄLLOR	93
	BILAGA 1 FÖRTECKNING ÖVER FÖRVALTARE, ANALYTIKER OCH BOLAG	94
	BILAGA 2 ÄGARPOLICY.....	96
	BILAGA 3 VIKTIGA POLICYFRÅGOR	100
	BILAGA 4 RIKTLINJER FÖR EXTERN EKONOMISK RAPPORTERING FRÅN FÖRETAG MED STATLIGT ÄGANDE.....	102
	BILAGA 5 RIKTLINJER RÖRANDE ANSTÄLLNINGSVILLKOR FÖR PERSONER I FÖRETAGSLEDANDE OCH DÄRMED JÄMFÖRLIG STÄLLNING I STATLIGA BOLAG (1996-12-05)	103
	BILAGA 6 RIKTLINJER FÖR INCITAMENTSPROGRAM FÖR ANSTÄLLDA I STATLIGA BOLAG	104

BILAGA 7 FÖRSLAG TILL INNEHÅLL I STYRELSENS ARBETSORDNING I STATLIGA
BOLAG **105**

1 Inledning

I detta inledande kapitel ger vi en bakgrund till frågeställningen genom en diskussion om ägarstyrning och bakgrunden till svenska staten som ägare av bolag. Vidare formuleras problemställning, avgränsningar och syfte. Slutligen ges en disposition av resten av uppsatsen.

Företagsekonomi handlar om hur företag styrs och bör styras. Ett grundläggande fenomen i detta sammanhang är relationen mellan företaget och dess ägare. Förutsättningarna för denna relation skiljer sig stort mellan olika ägare och även mellan olika länder. Vi har valt att studera svenska statens agerande i frågor som rör ägande och ägarstyrning av de egna bolagen. Dessa frågor ryms inom samlingsbegreppet Corporate Governance eller ägarstyrning som är en av begreppets svenska översättningar.

1.1 Bakgrund till ägarstyrning

Begreppet Corporate Governance dök upp i forskningslitteraturen för ungefär 20 år sedan¹. Forskningen tar upp frågor som rör ägarens styrning och övervakning av företagsledningen. I fokus ligger olika verktyg för ägarövervakning såsom kompensationskontrakt (dvs. incitamentsprogram), styrelsernas sammansättning, hur marknaden för kontrollägarskiften fungerar samt ägarstrukturens betydelse.

En grundläggande fråga för Corporate Governance-forskningen är hur det kommer sig att en investerare vågar ställa sitt kapital till en företagslednings förfogande och dessutom förvänta sig att få avkastning på det satsade kapitalet². Detta är en problematik som föreligger såväl i helägda bolag som i sådana där ägandet är mycket spritt.

Ett centralt begrepp i denna uppsats är ägarstyrning i vid bemärkelse. Detta kan jämföras med begreppet kontroll³, som i en snäv bemärkelse handlar om en prövning i efterhand. När ett utfört uppdrag redovisas följer ägaren upp om avsedda mål uppnåtts och om uppdraget utförts enligt överenskomna regler. Kontroll är i denna mening en aktivitet "ex post", medan styrning är något som sker "ex ante". I den vidare definitionen, som vi använder i denna uppsats, är styrning eller ägarstyrning hela registret av aktiviteter som behövs för att ge önskad form, verkan och riktning åt en verksamhet. I denna mening kan styrningen innefatta åtgärder både före och under en aktivitet, liksom granskning i efterhand. Vårt begrepp ägarstyrning innefattar sålunda alla de medel som ägaren använder för att styra och övervaka

¹ Lindh & Meyersson 1998.

² Shleifer & Vishny 1997.

³ Ordet "kontroll", med rötter i medeltidsfranskans *contrerole*, betydde ursprungligen dublettförteckning. Hade den betrodd en lista över anförtrödda värdeföremål så hade den som lämnat uppdraget också sitt eget register, som vid behov kunde användas till motläsning.

de ägda bolagen. Däremot innefattar denna definition inte de aktiviteter som handlar om hur dem statliga bolagsportföljen sätts samman.

1.2 Bakgrund till svenska staten som ägare

I början av nittioalet bolagiserades de statliga affärsdrivande verken. Denna offentliga verksamhet organiserades som aktiebolag, för att det på sikt skulle vara möjligt att privatisera den. Den dåvarande borgerliga regeringen ville på detta sätt ge en klar rollfördelning mellan stat och näringsliv, stimulera ett brett aktieäggande, genom nya ägarlösningar öka konkurrenskraften i dessa bolag och frigöra kapital för infrastruktursatsningar⁴. Detta var en del i den så kallade krisuppgörelsen som träffades hösten 1992 mellan den borgerliga regeringen och socialdemokraterna. I ett första steg bolagiserades de affärsdrivande verken och marknaderna avreglerades och öppnades för konkurrens. Det andra ännu pågående steget är utförsäljning till privata intressen.

Idag drygt tio år senare finns en mängd aktiebolag kvar i statlig ägo. Den svenska staten är Sveriges största företagsägare och arbetsgivare. Genom regeringskansliet förvaltas 57 företag/koncerner varav 42 ägs helt av staten och 15 tillsammans med andra. Därutöver finns några bolag som är under avveckling och som inte bedriver aktiv verksamhet. Den parlamentariska majoriteten visar ingen avsikt att avyttra dem inom den närmaste framtiden. Flera av bolagen konkurrerar på avreglerade marknader i och utanför Sverige, vilket inverkar på statens möjligheter att utöva direkt kontroll över bolaget på det vis som kunde göras när den statliga verksamheten befann sig i en mer skyddad miljö. Så gott som all statlig verksamhet började konkurrensskyddad, vilket innebar ett hinder för nationell konkurrens, nuförtiden måste många statliga bolag konkurrera inte bara med andra svenska bolag utan ofta också med internationella företag.

Portföljen av bolag är till största delen inte ett resultat av aktiva köp av bolag. De flesta bolagen härstammar från verksamheter som tidigare bedrivits av staten i annan form än aktiebolag, exempelvis SJ eller Systembolaget. Andra är resultatet av statligt ingripande vid kriser som nittioalets bankkris, eller ingripande som varit politiskt motiverade som uppköpet av LKAB på femtiotalet.

1.3 Varför undersöka svenska staten som ägare?

De statligt ägda bolagen hör ofta till de största och mest betydande inom sina branscher och det sätt på vilket de styrs kan därför antas påverka även hur stora delar av övriga svenska bolag styrs. För en överblick över de bolag som ägs direkt av staten och förvaltas genom regeringskansliet hänvisas till tabellen på sista sidan i detta kapitel.

⁴ Per Westerberg i Förord till Statliga företag – Privatiseringsprogrammet.

Statens inflytande i ägarfrågor sträcker sig utanför de bolag som de har direkt ägande i. Staten kontrollerar också indirekt AP-fonderna, dels genom lagstiftning, dels genom tillsättning av styrelseledamöter i fondernas styrelser. Detsamma gäller Industrifonden och andra ägarinstitutioner som opererar med statliga medel.

Staten har genom lagstiftning eller hot om lagstiftning möjlighet att påverka hela det svenska systemet för ägande och kontroll av företag. I detta ryms den lagstiftning som styr interaktionen mellan ägare, styrelse och företagsledning, men även den praxis som bildats på området. Den svenska staten är dessutom en av aktörerna i den pågående debatten om harmonisering av Corporate Governance-systemen inom EU. Dessutom har staten såsom den största företagsägaren en viktig roll som normbildare, att kunna agera föregångare när det gäller ägarfrågor.

Trots att staten spelar en betydande roll i ägarfrågor är forskningen om svenska statens roll som ägare inte särskilt omfattande.⁵ En av anledningarna till detta kan vara att de teorier som finns inom området Corporate Governance är utformade efter det amerikanska systemet med väldigt ägande och med en annan tradition när det gäller exempelvis styrelsesammansättning. De amerikanska styrelserna innehåller från företaget internt rekryterade ledamöter, dvs. i praktiken har företagsledningarna stort inflytande över dem. I Sverige består styrelserna normalt sett av ledamöter, som representerar de stora ägarna för att dessa ska få större inflytande på den operativa verksamheten i företaget än vad de får genom bolagsstämman.

Ett faktum som ytterligare försvårar användningen av den gängse Corporate Governance-teorin är att den avser privat verksamhet, närmare bestämt privata aktiebolag. Offentlig verksamhet måste i större grad än annan ta ett samhällsansvar. Visserligen måste även privata företag ta hänsyn till allmänna intressen i sitt beslutsfattande. Exempelvis tvingas ett stort företag som ska omstrukturera ta hänsyn till hur eventuella nedläggningar påverkar sysselsättningen i ett geografiskt område, något som annars kan ge upphov till bad-will för företaget och att dess varumärken drabbas. När det gäller staten som ägare intar dock hänsynen till allmänheten en mer grundläggande roll, eftersom staten existerar för folket och dess makthavare väljs av folket. Detta innebär att det inte bara är ekonomiska utan även politiska övervägande som ligger till grund för den ägarstyrning som staten utövar.

Tidigare studier av staten som ägare har i allmänhet inriktat sig på utvärdering i enstaka fall av statligt ägande⁶. Olika former av fallstudier har lett fram till slutsatser och förändringsförslag i det enskilda fallet. Ett flertal statliga utvärderingar av den egna

⁵ Lindh & Meyersson 1998 s 11.

⁶ Se Henning 1974 och Anell et al 1992.

ägarorganisationen har offentliggjorts de senare åren.⁷ Dessa har i allmänhet fört fram svidande kritik, vilket också har lett till snabba förändringar efteråt. Vi kommer i denna uppsats att göra en sammanfattning av tidigare studier av svenska staten som ägare, för att sedan använda den som ett verktyg för att kunna använda den när vi analyserar ägarstrategin. Dessutom tycker vi att det kan vara av allmänt intresse att göra en sammanställning för att belysa den historiska utvecklingen på området.

Motivet till att göra en ingående studie av hur staten agerar i ägarstyrningsfrågor är sålunda för det första att staten är den största företagsägaren i Sverige. För det andra är staten en betydande aktör i utvecklingen av det svenska Corporate Governance-systemet. För det tredje väcker statligt bolagsägande frågor av allmänpolitiskt intresse. Slutligen är statens roll som ägare ett relativt utforskat område.

1.4 Problematisering

Ägande kan betraktas som de rättigheter en ägare har i besittningsskydd samt att förfoga över och överlåta sin egendom⁸. Äganderätten är inte obegränsad. Bilägaren får inte köra hur som helst eller var som helst. Markägaren får inte bygga hur han vill. En rad skyldigheter kan dessutom följa med de rättigheter en ägare åtnjuter.

De statliga företagen är aktiebolag och lyder således under aktiebolagslagen. I ett aktiebolag finns en ansvarsfördelning mellan bolagsstämman, styrelse och företagsledning samt regler för hur ansvar kan utkrävas. Juridiskt finns det ingen skillnad mellan att ett aktiebolag ägs av staten eller av privata ägare.

Vilka rättigheter har en ägare till ett aktiebolag?

- Rätt till avkastning vid vinst.
- Rätt att överlåta aktien.
- Rätt att påverka och delta i kontrollen av bolagets ledning och verksamhet genom att rösta på bolagsstämman.

Aktiebolagslagen förutsätter att ägarna delegerar all operativ beslutsmyndighet till en styrelse som väljs av bolagsstämman. Utser styrelsen en verkställande direktör så kommer denne att svara för den löpande förvaltningen och styrelsens eget förvaltningsuppdrag inskränks i motsvarande mån. Ägarna har därigenom av sagt sig möjligheten att fortlöpande följa verksamheten och direkt delta i organisationen och den ekonomiska förvaltningen.⁹ Styrelsen övervakar och verkställer inte bara ägarens intresse utan ansvarar också för företagets

⁷ Se exempelvis Riksdagens Revisorer 1997.

⁸ Malmström & Agell 2001 s 56ff.

⁹ Bergström & Samuelsson 2001 s 80.

verksamhet gentemot tredje man och ska enligt aktiebolagslagens intention verka för bolagets bästa.

En offentlig förvaltning kontrolleras via den politiska beslutsprocessen och övervakas med hjälp av offentlighetsprincipen. Aktieägare kan rösta på bolagsstämman eller sälja aktien om de inte är nöjda med avkastningen. En bolagisering av offentlig verksamhet får effekten att den hamnar mitt emellan dessa båda kontrollfunktioner. För företagsledningen måste det vara positivt att bli ett offentligt bolag. I viss mån slipper man undan både kontrollen från de finansiella marknaderna och den politiska kontrollen.¹⁰ Politikernas möjligheter att påverka dagordningen i företaget är mindre än i t ex ett affärsdrivande verk samtidigt som de privata marknaderna inte betraktar de statliga bolagen på samma vis som privata.

Statens roll som ägare av bolag inskränks inte bara till att ta hänsyn till vad som är bäst för det aktuella bolaget eller den egna portföljen av bolag. Staten har i ännu större grad än andra ägare att beakta även samhällseliga effekter, samt hur rollen som normgivare och lagstiftare påverkas.

Organisationen av det statliga ägandet har genomgått omfattande förändringar under senare år, vilket bland annat lett fram till bildandet av en speciell ägarenhet under Näringsdepartementet. Den statliga ägarstrategin kan alltså utövas av allt från riksdagen ända ner till enskilda tjänstemän på departementet.

Denna tillspetsade beskrivning av styrningen av de statligt ägda bolagen leder fram till att vi ställer följande frågor:

Varför är offentligt ägda företag organiserade som aktiebolag?
Vem utövar ägarstyrning i dessa bolag?
Hur styrs och övervakas de statligt ägda bolagen och vilka konsekvenser får det för företagen?
Hur har statens roll som ägare förändrats sedan tidigare studier?

En ägares avsikt med det kapital som investeras i en verksamhet varierar mycket från fall till fall. Avsikten kan exempelvis var största möjliga avkastning, inflytande över samhället eller något annat mål. Ofta kan en ägare ha fler mål med sitt ägande. Om ägaren har en idé hur dessa ska uppnås kan styrning av verksamheten ske genom direktiv till företagsledningen. Om ägaren delegerar dessa beslut måste han utforma en måttstock för att kunna följa upp de beslut som fattats. Med anledning av detta ställer vi oss ytterligare frågor:

¹⁰ Kruse 1996

Vilket mål har staten som ägare?

Hur mäter man att målet uppfylls?

1.5 Syfte

Syftet med uppsatsen är dels att sammanfatta de studier som tidigare gjorts om den svenska staten som ägare, dels beskriva hur staten har organiserat ägandet. Vidare vill vi analysera statens ägarstyrning utifrån en teoretiskt grundad analysmodell.

1.6 Avgränsning

Vi har valt att studera kontrollen av de helägda statliga aktiebolagen som har en omsättning på mer 200 MSEK. Anledningen att utesluta de bolag där staten är delägare är att det uppstår en annan problematik kring ägarnas övervakning och styrning då det finns flera ägare. De mindre bolagen utesluts av den anledningen att huvuddelen av debatten kring statligt ägande kretsar kring de stora bolagen. Dessutom är de stora bolagen i högre grad utsatta för konkurrens, medan de små statliga företagen ofta sysslar med mer skyddade verksamheter, varför kraven på en aktiv ägarroll inte är lika framträdande. De mindre bolag som vi utesluter utgör tillsammans en obetydlig del av den totala statligt ägda verksamheten. Vidare utesluts de tre affärsverken, Luftfartsverket, Affärsverket Svenska Kraftnät och Sjöfartsverket eftersom speciella regelverk gäller för kontrollen över dessa. Regeringen har direktivrätt gentemot verket och verket har lydnessplikt i förhållande till regeringen på samma sätt som en myndighet. Ett affärsverk finansierar sin verksamhet med intäkter från de tjänster och produkter det tillhandahåller. Dessutom utesluts Civitas då det är ett holdingbolag (verksamheten sker i Vasakronan) samt Svenska Lagerhus, på grund av problem att få information om detta företag. I figur 1 sist i detta inledande kapitel visas samtliga statligt ägda bolag. I vår undersökning av staten som ägare kommer vi att undersöka de fetstilta bolagen med hundra procentigt statligt ägande, med undantag för det fem specifikt nämnda undantagen. Detta innebär att 27 företag är med i undersökningen.

Den kontroll vi vill analysera är den som utgår ifrån ägaren. Vi kommer sålunda inte att analysera styrelsearbetet i sig och heller inte den kontroll som marknaderna utövar, eftersom denna inte härstammar från ägaren. Detta innebär att vi inte kommer att ta del av styrelsens dagliga arbetsgång, däremot sammansättning och riktlinjer till arbetsgång, då detta är processer som utgår direkt från ägaren. Ägaren förfogar inte heller över makten över kapitalmarknader och andra delar av företagets omvärld. Den kontroll som utövas av andra intressenter än ägaren kommer inte att studeras. Vi kommer enbart att undersöka de intentioner till ägarstyrning som ägaren för fram, inte hur dessa i praktiken följs.

Vi tänker sålunda undersöka sammansättningen av styrelserna som är satta att kontrollera de statliga företagen, den ägarpolicy som används som styrinstrument för styrelsearbetet samt de uttalade mål som är uppsatta för de enskilda bolagen. Detta är de medel som ägaren besitter för att utöva sin ägarstrategi, nämligen att sätta samman en styrelse och att kommunicera företagsspecifika eller generella krav.

1.7 Disposition

Efter detta första kapitel kommer resten av uppsatsen att vara disponerad enligt följande:

I kapitel 2 *Metod* ges en förklaring till övergripande metodöverväganden, våra metodval samt en beskrivning av tillvägagångssättet.

Kapitel 3 *Tidigare studier om staten som ägare* ger en bakgrund till forskningsläget i frågor om hur staten agerar som ägare av bolag.

Kapitel 4 *Teori* ger en teoretisk bakgrund till Corporate Governance-problematiken ur två olika perspektiv. Dessa kombineras till den modell som senare i uppsatsen används för att genomföra analysen.

Kapitel 5 *Den statliga ägarorganisationen* är tänkt att ge en praktisk bakgrund till hur staten har organiserat sitt ägande av bolag från riksdag och regering ner till styrda bolag.

I kapitel 6 *Analys* analyseras statens utövande av ägarstyrning utifrån den analysmodell som presenterats i teorikapitlet.

Kapitel 7 *Slutsatser* innehåller de slutsatser vi kommer fram till genom analysen. Vi presenterar även förslag på vidare forskning.

1.8 Förteckning över företagen med statligt ägande

I figur 1 listas alla företag med statligt ägande. Ägarandelen avser både röstandel och kapitalandel, eftersom bolagen inte har röstdifferentierade aktier. Undantaget är Sydkraft SAKAB, som bland annat hanterar kärnkraftsavfall, där statens ägande består av en gyllene aktie som ger rätt till insyn i företaget bland annat genom styrelserepresentation.

De 32 bolag som är fetstilade och har staten som helägare kommer att ingå i undersökningen senare i uppsatsen, fränsett de fem bolag som specifikt nämndes tidigare.

FÖRETAG MED STATLIGT ÄGANDE ORDNADE EFTER HUVUDMAN			
NÄRINGSDEPARTEMENTET		ägarandel	Ägarandel
A-Banan projekt AB		100 %	Svenska Skeppshypotekskassan 100 %
Akademiska Hus AB		100 %	Svensk-Danska Broförbindelsen
ALMI Företagspartner AB		100 %	SVEDAB AB 100 %
Bostadsgaranti, AB		50 %	Sveriges Rese- och Turistråd AB 50 %
Civitas Holding AB		100 %	SweRoad AB 100 %
Dom Shvetsii, A/O		36 %	
Green Cargo AB		100 %	JUSTITIEDEPARTEMENTET
Göta kanalbolag, AB		100 %	SIS Miljömärkning AB 10 %
IRECO Holding AB		55 %	
Kasernen Fastighets AB		100 %	KULTURDEPARTEMENTET
Lernia AB		100 %	Kungliga Dramatiska Teatern AB 100 %
LKAB		100 %	Kungliga Operan AB 100 %
Luffartsverket		100 %	Teracom AB 100 %
Nordea AB		18,20%	Voksenåsen A/S 100 %
Norrland Center AB		33,30%	
OM AB		9,5 %	FINANSDEPARTEMENTET
Posten AB		100 %	Svenska Spel, AB 100 %
Samhall AB		100 %	
SAS AB		21,40%	MILJÖDEPARTEMENTET
SJ AB		100 %	Swedesurvey AB 100 %
Sjöfartsverket		100 %	Sydkraft SAKAB 1 aktie
SOS Alarm Sverige AB		50 %	Svenska Miljöstyrningsrådet, AB 90 %
SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB		100 %	
Specialfastigheter Sverige AB		100 %	SOCIALDEPARTEMENTET
Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB		100 %	Apoteket AB 100 %
Statens Väg- och Baninvest AB		100 %	Systembolaget AB 100 %
Stattum, Förvaltningsaktiebolaget		100 %	UTBILDNINGSDPARTEMENTET
Sveaskog AB		100 %	Imego AB 100 %
Swedcarrier AB		100 %	UTRIKESDEPARTEMENTET
Svensk Bilprovning, AB		52 %	Svensk Exportkredit, AB 64,70%
Svenska kraftnät, affärsverket		100 %	Swedfund International AB 100 %
Svenska Lagerhusaktiebolaget		100 %	
Svenska rymdaktiebolaget		100 %	
Telia AB		70,60%	
V&S Vin & Sprit AB		100 %	
Vasakronan AB		100 %	
Vasallen AB		100 %	
Vattenfall AB		100 %	
Venantius AB		100 %	

Figur 1 Samtliga statligt ägda bolagen sorterade efter förvaltande departement. Fetstil anger omsättning >200 MSEK år 2001

2 Metod

I följande kapitel redogör vi för de metoder och tillvägagångssätt som vi använt oss av i vår undersökning. Vi börjar med att diskutera det övergripande perspektivet och redogöra för vår utgångspunkt. Sedan diskuteras de metodval vi gjort och vårt tillvägagångssätt, för att belysa de metodöverväganden vi har gjort under arbetets gång. Slutligen diskuteras hur uppsatsens trovärdighet påverkas av metodvalen.

Vi kommer i denna uppsats att studera staten som ägare med avseende på hur ägarstyrning utövas över de statligt ägda bolagen. Enligt tidigare avgränsningar kommer vi att undersöka helägda bolag med en omsättning över 200 miljoner kronor per år. Tidigare studier kring staten som ägare och den gängse teorin inom Corporate Governance bildar utgångspunkt för analysen. Våra insamlade data består av offentliga dokument om ägarfrågor från riksdagen och regeringskansliet, företagsspecifika data från regeringens rapportering till riksdagen och från årsredovisningar samt intervjuer genomförda med de personer på näringsdepartementet som sysslar med förvaltning av huvuddelen av de statligt ägda bolagen. Företagsspecifik data inriktas på statens utövande av kontroll genom styrelsesammansättning, införande av incitamentsprogram, utvärdering genom finansiella och ickefinansiella mål, införande av speciella uppdrag för vissa företag samt i vad mån företagen uppfyller vad ägaren framfört i specifika policydokument.

2.1 Övergripande angreppssätt

Vi har valt att skriva om ett samhällsfenomen. Samhället är på ingalunda sätt ett statiskt system. Även om samhällets organisation och institutioner är formaliserade och strukturerade ser vi detta som en process i ständig förändring. De institutioner vi kommer att undersöka i vår uppsats är ägande, staten och aktiebolag. Detta innebär att vi måste ta hänsyn till den typ av komplikationer som uppstår när man undersöker exempelvis staten som ägare. I vårt fall är en sådan komplikation att staten uppträder inte bara som ägare utan även som normbildare, lagstiftare, företrädare för allmänheten och som övervakare av att marknaderna fungerar.

Eftersom det finns relativt lite forskning kring staten som ägare av företag, så får vår uppsats i viss mån en explorativ karaktär. Den teoribildning som finns kring ägarstyrning rör först och främst privata oftast marknadsnoterade aktiebolag. Detta innebär alltså att vi använder oss av teorier inom Corporate Governance, som egentligen inte är utformade med svenska staten i åtanke. Vi väljer denna teori då vi tycker att det finns ett värde i att undersöka om denna teori trots detta kan appliceras på en så speciell ägare som staten.

Vi har valt en kvalitativ metod, eftersom syftet med uppsatsen primärt är att analysera svenska statens ägarstyrning. Med en kvalitativ metod avser vi: att genom olika sätt samla in information dels för att få en djupare förståelse av problemkomplexet som studeras, dels beskriva helheten av det sammanhang detta inryms i¹¹.

Ett kvantitativt angreppssätt ger, i de fall där det är tillämpligt, ofta större tillförlitlighet i slutsatserna än en kvalitativ. Motivet till att helt välja bort det kvantitativa angreppssättet är att uppsatsen explorativa karaktär innebär svårigheter att genomföra en kvantitativ undersökning. Det finns relativt få studier av svenska staten som ägare, varför vi vill vara flexibla i förhållandet till de nya kunskaper och erfarenheter som vi kan tänkas göra under informationsinsamlandet och undersökningen. Detta ligger i den explorativa karaktären.

Däremot finns det även nackdelar med kvalitativa undersökningar. De bygger nämligen i många fall på att undersökaren gör sina egna tolkningar av den insamlade informationen. Man utgår ifrån en subjektiv åsikt och en känsla angående fenomenet för att på så sätt nå en djupare förståelse för frågeställningen. Därför bör man i en undersökning som utförs via en tolkande metod vara medveten om att den tolkande parten även påverkar svaret¹².

2.1.1 Induktion och deduktion

Induktion och deduktion är två olika angreppssätt som nämns i metodlitteraturen för att relatera teori och empiri till varandra. Vid användning av det deduktiva angreppssättet väljer man att först utgå från teorin, därefter lägger man upp sin undersökning och till slut tolkar man de empiriska resultaten utifrån de befintliga teorierna. Vid ett induktivt angreppssätt utgår man däremot från att studera forskningsobjektet, det vill säga man utgår från empirin. Därefter drar man slutsatser antingen med hjälp av befintlig teori eller genom att formulera en ny teori.¹³

I uppsatsen använder vi oss främst av det deduktiva arbetssättet, då vi utgår ifrån tidigare forskning och befintlig teori. Därefter har vi utifrån teorin formulerat de fenomen som vi studerar. Under insamlandet av det empiriska materialet har nya frågeställningar dykt upp. Detta har lett till att såväl frågeställning som det teoretiska ramverket har ändrats och utökats under arbetets gång. Alltså har arbetet även viss induktiv karaktär. Vi går tillbaka till tidigare studier och teori för att ytterligare kunna analysera de fenomen inom ägarstyrning som vi identifierat. Vi menar dock att vi i grunden använder en deduktiv metod och allteftersom vi tolkar det insamlade materialet ökar vår förståelse för det vi studerar. Detta leder till nya frågeställningar och ny prövning. Detta arbetssätt är utmärkande för kvalitativ forskning¹⁴.

¹¹ Holme & Solvang 1991 s 84 ff.

¹² Ibid. s 91 f.

¹³ Ibid. s 57 f.

¹⁴ Ely et al 2002.

2.1.2 Val av teori

Med utgångspunkt från det i uppsatsen studerade problemet söker vi teorier i syfte att bygga upp en teoretisk referensram. Uppsatsen behandlar två grundläggande problem: dels separationen av ägande och förfogande över företagets tillgångar, dels hur ägarstyrningen utövas. Vi har utgått från två olika ansatser att betrakta dessa fenomen. Å ena handen använder vi agentteori som framförallt belyser problemet med separationen av ägande och styrning. Den ger olika lösningar på detta problem, nämligen olika former av styrningsutövande. Däremot är agentteorin en i många stycken abstrakt teorin, som kan vara svår att applicera på ett specifikt fall i verkligheten.

Å andra handen utgår vi från en organisationsteoretisk ansats. Teorier inom organisation belyser olika former av styrning som verktyg för att styra organisationer. De förklarar styrning inom en organisation, och tar inte hänsyn till den speciella situation som ägaren sitter i. I och med att vi väljer att studera staten som helägare menar vi att det finns likheter med den situation som organisationsteorierna förutsätter och som motiverar oss att utgå från dessa teorier. Genom att kombinera dessa två teoretiska synsätt skapas en allmän modell för hur ägarstyrning utövas och vilka faktorer som är avgörande för val av styrningsstrategi och dess effekter.

Vi väljer således att inte utgå från andra teorier om förhållandet mellan ägare och företag, exempelvis stewardship- och resource dependency-teorierna. Dessa skulle erbjuda alternativa synvinklar på det studerade förhållandet än vad agentteorin gör, men de saknar den fokusering på kontraktlösningar som agentteorin erbjuder.

En teori som belyser fenomenet ägande specifikt är exit, voice och loyalty som dock beskriver en ägares valmöjligheter vid spritt ägande. Statens möjligheter att utöva exit-beteende är starkt begränsade. I och med att staten är helägare har man ytterligare möjligheter att påverka än de som ges av exit- och voice-beteenden, nämligen via direkt styrning på det vis som snarare beskrivs i olika strategiteorier. Dessa har valts bort då staten har en alldeles speciell roll som ägare av bolag och inte fungerar som ett vanligt investmentbolag, där teorier inom strategi snarare skulle vara tillämpbara. Dessutom studerar vi begreppet kontroll, medan strategiteorier fokuserar på hur en strategi implementeras i en organisation. I dessa tas inte hänsyn till uppdelningen av ägande och kontroll av företag, utan de utgår från företagsledningens perspektiv.

Som nämnts ovan är agentteorin inte i första hand tänkt att appliceras på specifika fall utan är en teori för belysning av fenomenet kring uppdelning av ägande och kontroll av företag. Den modell som är resultatet av integreringen med det organisationsteoretiska angreppssättet tjänar dock ett syfte genom att tydliggöra möjligheterna till olika former av styrning och hur

dessa kan yttra sig i specifika fall. En del av resultatet av denna uppsats blir att se hur bra denna modell kan appliceras på staten som ägare.

2.2 Arbetsgång

Arbetets första del består av att ta fram analysmodellen utifrån två olika ansatser, nämligen agentteorin å ena sidan och organisationsteori å andra. I de två teorierna identifieras begrepp som är av relevans och de sätts i relation till varandra. Detta arbete leder fram till den färdiga analysmodellen. I detta arbete har vi, i enlighet med uppsatsens explorativa karaktär, i åtanke vilket problem som ska studeras och utformar därmed modellen så att den passar till vårt studieobjekt. Vi väljer således en definition av olika kontrollstrategier som passar in på och kan anpassas till svenska staten som ägare.

Den andra delen av arbetet består av att från analysmodellen observera hur staten utövar ägarstyrning. Detta sker genom insamling av textmaterial, som staten själv distribuerar om sitt ägande, samt genom intervjuer. Textmaterialet består av den allmänna ägarpolicy och riktlinjer i enstaka frågor samt företagsspecifika data hämtade från regeringskansliets redovisning till riksdagen. Dessutom samlades information om styrelseledamöterna in för. Dessa kategoriserades utifrån sin bakgrund för att möjliggöra en analys av styrelsesammansättningen. Intervjuerna var två till antalet och genomfördes med personer på Näringsdepartementets ägarenhet.

Frågeställningen kom sedan att ligga till grund för en systematisk analys av materialet. Detta innebär att vi identifierade relevanta fakta i materialet utifrån den presenterade frågeställningen. Denna analys fördjupades genom att vi gick tillbaka till teorin för att ytterligare kunna ge förklaringar till styrningen av de statliga företagen. Olika tematiska områden ställdes upp, texterna bröts ner och underställdes dessa teman¹⁵. På detta vis analyserades helhetsbilden av ägarstyrningen. De teman som vi använde var inputkontroll, beteendekontroll, resultatkontroll, klankontroll, beteendemått, resultatmått samt informationssystem och osäkerhet. Dessa är begrepp som förekommer i teorierna om ägarstyrning och som dels beskriver olika former av kontroll, dels är sådana faktorer i företagets inre organisation och i dess omvärld som påverkar kontrollutövandet. Vi ansåg alltså dessa vara de relevanta faktorerna att fokusera textanalysen på.

Utifrån analysmodellen struktureras insamlad data upp och hänförs till de olika instrument för kontroll som staten besitter och därefter sker en analys av företagen. Utifrån analysen drar vi därefter slutsatser om staten som ägare utifrån hur de statligt ägda bolagen styrs. Detta innebär att vi kommer att få fram deskriptiva resultat av hur det statliga ägandet ser ut ur styrningshänseende.

¹⁵ Borum & Enderud 1979.

Var och en av de typer av kontroll vi valt att studera, dvs. input-, beteende-, resultat- och klankontroll, hade kunnat analyseras grundligare, men vi har valt att söka skapa en helhetsbild av materialet. Detta torde ge bättre möjligheter att dra slutsatser om statens agerande som ägare totalt sett, och inte bara i enstaka fall där en av kontrolltyperna är tydligare än de andra.

2.3 Uppsatsens trovärdighet

Uppsatsens trovärdighet ligger i att de teorier som väljs är relevanta samt att olika former av insamling och bearbetning av teori och empiri genomförs på ett korrekt sätt. Dessa frågor kommer att belysas i nedanstående avsnitt.

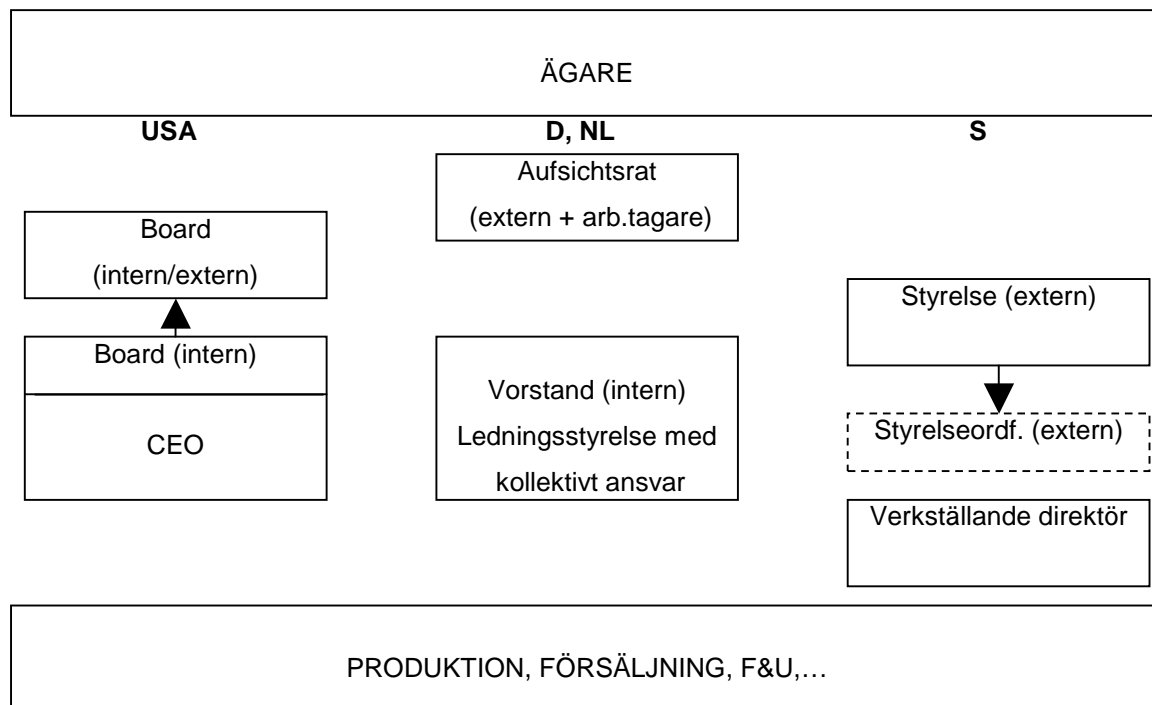
2.3.1 Teorivalets trovärdighet

För att analysera frågeställningarna i uppsatsen söktes teorier för det aktuella syftet. Teorierna härstammar från forskning inom Corporate Governance-området. Vetenskapliga artiklar har använts för att få en så komplett och aktuell bild som möjligt. De tidigare studier av svenska staten som ägare som vi har använt i uppsatsen har antingen varit offentliga utredningar eller akademiska studier.

Det största problemet vid val av teori är att ägarstyrning är något som inte enkelt låter sig observeras. Av de forskningsartiklar och litteratur vi studerade inför teorivalet kunde vi skönja att teorin behandlar kontroll utifrån två olika ansatser. En ansats är de formella kontrollsystemen i en organisation, som förenklat behandlar problemen kring måluppställelse följt av verifiering om målet uppfyllts. Den andra ansatsen har ett mer sociologiskt synsätt, kontroll utövas genom visioner, underhandskontakter och informella kontrollsystem i form av social kontroll. Vi har försökt att studera såväl de formella som de informella delarna i svenska statens utövande av ägarstyrning. De formella delarna är mer uttalade än de informella och därmed enklare att direkt observera. Det är osäkert var, av vem och hur den informella kontrollen utövas. Detta gäller i synnerhet staten som ägare, eftersom det är mer än en instans som utövar ägarstyrning.

Ett annat problem med teorivalet är den internationella skillnaden i Corporate Governance-systemen. Det finns en omfattande forskning om ägarstyrning och institutionellt ägande. Det som studeras är hur ägarna organiserar och utövar sitt ägande, hur ansvar utkrävs samt vilka följderna är. Ledet mellan ägare och företagets verksamhet skiljer sig dock mellan olika länder. Man talar om olika Corporate Governance-system. Detta leder till problem vid val av teori, eftersom den internationella forskningen inte alltid kan användas på svenska förhållanden. De internationella skillnaderna beskrivs kortfattat nedan. För att tydligt belysa vari problemet ligger presenterar vi en figur som illustrerar skillnaderna mellan hur de olika

delarna av ett Corporate Governance-system förhåller sig i olika länder. Lägg framför allt märke till avstånden mellan de olika delarna.



Figur 2 Olika Corporate Governance-system. Lägg framförallt märke till avstånden mellan de olika nivåerna i företaget. Källa: Rolf H Carlsson 1997 s 34

Figuren illustrerar kopplingen mellan ägare och den operativa verksamheten i tre olika Corporate Governance-system; det anglosaxiska (USA), det kontinentala (Tyskland/Holland), samt det svenska. Förklaring till figuren kommer nedan, där de olika Corporate Governance-systemen presenteras mer ingående.

Det amerikanska systemet har tidigare utmärkt sig genom att styrelsen utgjorts av företagsledningen och att styrelsens ordförande samtidigt varit företagets högsta verkställande chef (CEO). Med pilen markeras att styrelserna i amerikanska företag numera är mer självständiga, bland annat genom att fler styrelseledamöter är externa. Ägandet i USA är oftast spritt. Vilket avspeglas i anglosaxisk forskning som ofta behandlar olika aspekter som följer av spritt ägande.

Det kontinentala systemet har ett så kallat two-tier board, det vill säga en yttre övervakande styrelse (Aufsichtsrat) och en ledningsstyrelse (Vorstand). Aufsichtsrat är placerat långt uppe i figuren för att markera ett långt avstånd från såväl företagets beslutscentrum, som ligger hos Vorstand, som från den operativa verksamheten. Samtidigt ligger Aufsichtsrat nära ägarna i

figuren, vilket kan symbolisera närheten till de storägare som främst de tyska storbankerna är i de tyska företagen.

Det svenska systemet utmärker sig genom att styrelsen är självständig och domineras helt av externa ledamöter. Styrelseordförande är i det flesta fall extern och deltidsarbetande. Pilen i figuren markerar att styrelseordförandes betydelse ökat och närmar sig den övergripande ledningen av företaget. Verkställande direktör har en självständig roll i förhållande till styrelseordförande och styrelse. Samtidigt ligger en svensk Verkställande direktör som högsta verkställande chef närmre den operativa verksamheten än den exekutiva ledningen gör i andra länders företag, enligt figuren.

Som synes har man olika syn på Corporate Governance i olika delar av världen och i olika system. När vi analyserar svenska staten är det viktigt att komma ihåg att teorierna vi använder kommer från det amerikanska Corporate Governance-systemets värld. Vi anser dock att vi genom att utgå dels från agentteorin och dels organisationsteori skapar en bred bas, som går att använda även på svenska förhållanden, och på en så speciell ägare som staten. De begrepp vi tar med oss från teorierna till vår slutliga analysmodell är av så pass generell karaktär att de går att applicera på olika typer av Corporate Governance-system. Tack vare att vi väljer en explorativ ansats kan vi kosta på oss att förhålla oss lite lösare till teorin och kan därmed använda teorin även på svenska statliga förhållanden.

2.3.2 Informationsinsamling

När det gäller insamling av teoretiska modeller och forskning har vi använt oss av kurslitteratur som används på Ekonomihögskolan i Lund samt forskning som har bedrivits där i form av tidigare examensarbeten och forskningsartiklar, i ansedda journals publicerade forskningsartiklar samt böcker tillgängliga via bibliotek eller handel. Vi har lagt stor vikt vid att välja accepterade källor som allmänt inom den akademiska världen anses tillhöra den vedertagna forskningsfronten inom området.

Insamling av datamaterial och debattinlägg har skett via intervjuer över telefon och e-post, information som finns offentlig på regeringens och andra hemsidor samt tidningsartiklar. Vi har vid denna informationsinsamling varit medvetna om att våra data kan vara påverkade av källan i olika former av propagandaslyfte. Här gäller det alltså att vara extra försiktig och att framförallt försöka verifiera fakta och att sortera bort eventuella nyanseringar. Uttalanden (skriftliga eller muntliga) som vi tolkar som tydligt ideologiskt motiverade har vi därför valt att bortse ifrån, fränsett de fall där de ytterligare kan belysa problemet genom att ge en intressant synvinkel eller till och med förslag på lösningar.

I huvudsak har sex verktyg för informationsinsamling använts: Affärsdata (www.ad.se), ELIN och Lovisa (båda via Lunds Universitetsbibliotek, www.lub.lu.se), regeringskansliet (via

direktkontakt och hemsidan www.regeringen.se), uppsatser samt företagens respektive hemsidor på Internet.

Efter litteraturstudier och genomgång av artiklar har en god överblick över dels den senaste forskningen inom området, dels tidigare studier av staten som ägare kunnat skapas. Förutom tillämpbarhet har tidsaspekten varit avgörande i sorteringen av teorin. Aktuella artiklar i ämnet har fått förtur.

Informationsinsamlingen om företagen och staten är gjord för att vara gällande den 31/12 år 2002. Detta innebär att vi i de fall det har gått har använt årsredovisningar för 2002 från företagen (annars har vi använt 2001 års). Statens ägarpolicydokument är de som gällde vid tidpunkten, dvs. förutom olika riktlinjer var det 2001 års rapportering till riksdagen.

2.3.2.1 Kritik av primärdata

Primärdata är data som författaren själv samlar in för ett bestämt ändamål. Fördelen med primärdata är att den är specifik för ämnet, medan nackdelen är att den är tidskrävande att samla in. De primärdata vi använt oss av är intervjuer med tjänstemän på regeringskansliet, underlag för kategorisering av styrelseledamöter, mål och direktiv för företagen som ägs av staten.

2.3.2.2 Intervjuer

Efter att ha analyserat den uttalade ägarstrategin som kommuniceras på webb och i tryckt material, bad vi de tjänstemän inom regeringskansliet som arbetar med ägarfrågor på näringsdepartementet att via e-post svara på dels frågor av kompletterande och fördjupande karaktär dels öppna frågor där den tillfrågade getts utrymme för egna infallsvinklar.

Två tjänstemän har intervjuats per telefon. De är Elisabeth Johansson som ansvarar för investerarrelationer och utformningen av statens ägarpolicy samt Carl-Johan Cederlund som är förvaltare med ansvar för Sveaskog AB, Svenska Rymdaktiebolaget och Svensk Bilprovning AB. Carl-Johan Cederlund har dessutom styrelseuppdrag i följande bolag: Sveaskog AB, AB Svensk Bilprovning, AB Svensk Exportkredit, Svenska rymdaktiebolaget, Förvaltnings Ab Stattum. Förvaltarens uppgift är att med stöd av en analytiker övervaka och utvärdera de bolag som han ansvarar för. Det är oftast förvaltaren som företräder ägaren på bolagsstämman och han har också en central roll i nomineringen av styrelseledamöter. Intervjuerna gavs en fri karaktär för att söka skapa möjligheter för den intervjuade att bidra till att inte bara svara på våra frågor utan även kunna ge nya uppslag till hur studien inriktas. Som komplement till detta hade vi även inför varje intervju utformat en frågemall med frågor och områden som vi före intervjun ansåg viktiga att dryfta. Frågемallen skickades till intervjupersonerna i förväg, för att de skulle ha möjlighet att överväga sina svar.

2.3.2.3 Underlag för kategorisering av styrelseledamöter

För att studera styrelsesammansättningen i de statliga bolagen inför vi en kategorisering av styrelseledamöterna utifrån vilken del av näringslivet eller politiken de kommer från. Informationsinsamlingen om styrelseledamöterna har primärt skett med den information som ges i bolagens årsredovisning. Då kompletterande information behövts har vi sökt på namnet i Affärsdata. Vi anser att detta ger en bred bild av personens bakgrund och position i näringslivet. Det optimala underlaget för vår kategorisering hade varit en CV för varje styrelseledamot, då vi där hade kunnat observera vilka tidigare eller övriga engagemang personer har eller har haft. Utifrån detta skulle vi kunnat eventuellt lättare ha kunnat dra slutsatser om vilka intressen personen i fråga företräder i styrelsen. Det som skrivits om personen i affärspressen är dock ett lättillgängligt substitut för denna information. Riksdagsledamöter har identifierats i Rixlex. I vissa fall har google.com använts och då har vi lagt stor vikt på källkritik. Då vi inte entydigt kunnat placera en styrelseledamot i en viss kategori enligt vår indelning, på grund av att det varit omöjligt att skilja personen från sina namn eller informationen varit bristfällig, har vi uteslutit styrelseledamoten ur kategoriseringen.

2.3.2.4 Mål, krav och direktiv för företagen som ägs av staten

Direktiv är lagar som styr vissa statliga företags verksamhet, anger inriktning och verksamhetsområden, och i vissa fall anger uppgifter som företaget har att uppfylla. De är fastställda genom riksdagsbeslut, så dessa har vi hämtat från Rixlex. Rixlex är en databas över riksdagsbeslut. Dessutom har vi sökt uttalade mål och krav från ägaren i respektive bolags årsredovisning och regeringskansliets rapportering. I årsredovisningen görs inte alltid skillnad på ägarens mål och företagsledningens. Genom att jämföra med regeringskansliets rapportering har vi kunnat isolera vilka mål och krav som utgår ifrån ägaren.

De styrdokument i form av policy i specifika fall samt riktlinjer för enskilda företag som vi tagit del av från regeringskansliet finns tillgängliga över hemsidan. De är i viss mån informationsmaterial och i viss mån riktar de sig direkt till styrelserna och de ägda företagen. Dessa används enligt regeringskansliet faktiskt i utövandet av ägarstyrning, men det kan tänkas att det finns andra, interna dokument som vi inte tagit del av. Dock finns det enligt de övriga studier om staten som ägare, som vi tagit del av, inte några ytterligare generella dokument som rör statens ägande, utan detta är i så fall helt inofficiella och hemliga riktlinjer.

2.3.3 Kritik av sekundärdata

Sekundärdata är data som tidigare samlats in av någon annan i ett annat syfte. Fördelen är att det inte är lika tidskrävande som att samla in primärdata. Nackdelen är att det finns risk för feltolkningar. De sekundärdata vi använder oss av i uppsatsen härstammar främst från bolagens årsredovisningar, tidningsartiklar och tidigare studier av staten som ägare. Vid användning av sekundärdata är det av stor betydelse att man granskar den kritiskt. Genom

granskningen kan man sålla bort tveksamma och vinklade källor så att den använda datan stämmer överens med uppsatsens syfte.

2.3.4 Självkritik

Vårt syfte har varit att samla data från trovärdiga källor och våra intervjupersoner har valts för att vi anser de vara kunniga inom området. Givetvis är vi medvetna om att våra personliga åsikter och preferenser kan ha en inverkan på tolkningen av data och analys. Vi redogör därför i den mån det går för vem som har sagt vad.

Efter denna genomgång av olika metodöverväganden ges i nästa kapitel en överblick av tidigare studier av svenska staten som ägare.

3 Tidigare studier av staten som ägare

I detta kapitel ges en översikt över tidigare studier kring svenska staten som ägare. Först presenteras några äldre fallstudier av statens förhållande till enstaka företag. Därefter redovisas några av de senare undersökningarna vilka kommer med förändringsförslag. Dessa kommer senare under uppsatsen att användas för att kontrollera hur staten har förändrat sitt utövande av ägarstyrning.

Nedan följer en genomgång av tidigare svenska studier kring fenomenet staten som ägare. Då statens roll har förändrats i rask takt läggs tonvikten på de senaste resultaten. För att ge ett historiskt perspektiv på statligt ägande redovisas även några äldre studier.

3.1 Äldre undersökningar

Henning¹⁶ undersökte 1974 dåvarande Statsföretag AB (föregångare till Procordia AB) utifrån hur pass fristående företaget var, dvs. dess självständighet gentemot ägaren (vilket är paradoxalt, då han samtidigt betonade förvaltningsbolagets roll för en aktiv näringspolitik). Han kom fram till att företaget kunde anses vara fristående, dvs. det skiljde sig inte nämnvärt från verksamheten i det privata näringslivet. Det formulerade målet var att under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion. Detta tolkade Henning som att man betraktade lönsamheten som det centrala målet.

En annan studie¹⁷ från 1970-talet studerade fenomenet komplexa styrrelationer i statlig verksamhet, vilka kännetecknas av spel om makt. Slutsatsen i denna studie är att statliga företag med övervägande myndighetsuppgifter styrs hårdare än de med övervägande affärsmässiga uppgifter.

Waara¹⁸ beskriver den statliga företagssektorns utveckling och struktur. Han anger förklaringar till sektorns uppkomst och expansion. Resultatet av hans studie är att det föreligger ekonomiska förklaringar snarare än politiska till sektorns expansion.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) tittade på aktivt ägande utifrån dåvarande affärsverket Vattenfall.¹⁹ Rapporten kom till med anledning av en nyutformning av ägarstyrningen av Vattenfall. Den nya styrmodellen syftade till ökad målstyrning. Författarna anger tre hörnstenar i modellen, som speciellt bör beaktas i framtiden:

¹⁶ Henning 1974.

¹⁷ Holmquist 1980.

¹⁸ Waara 1980.

¹⁹ Larsson & Stahl 1990.

- Ett effektivt avkastningskrav: skäligt lönsamhetsmål, rimlig kapitalstruktur och krav på effektivitets- och produktivitet utveckling.
- Ökad offentlighet åt verksamheten för att skapa ökad offentlig debatt om hur verket sköter sin uppgift och för att efterfrågan på information har positiv inverkan på de anställda i organisationen.
- Aktiv uppföljning av verksamheten, vilket kräver effektivt avkastningskrav och att verksamheten är indelad i naturligt avgränsade resultatområden.

3.2 SNS fallstudie

Studieförbundet Näringsliv & Samhälles (SNS) gjorde år 1992 en studie av staten som ägare i fem specifika fall kom 1992.²⁰ Utifrån dessa fem fall försöker man sedan dra slutsatser om ägandet i övrigt. Motiven för statligt ägande är, enligt författarna, att:

- Bygga upp nationell infrastruktur (då privat ägande inte var möjligt pga. stora kapitalbehov och låg kapitalavkastning)
- Motverka fria marknadens brister (t ex stimulera rationaliseringar, motverka monopoliseringstendenser eller andra konkurrensbegränsningar)
- Stödja krisdrabbade företag och branscher (och värna om sysselsättningen i vissa regioner)
- Öka de statliga inkomsterna
- Stärka den nationella försörjningen av specifika produkter eller tjänster (även försvarspolitiska argument anförs ibland)

Författarna drar genom sina fallstudier följande slutsatser:

- I. Staten har många ägarutövare, dvs. ägandet utövas inte av en enskild person eller instans:
- Medborgarna/skattebetalarna är de egentliga "slutägarna".
 - Riksdagen företräder dem och beslutar om exempelvis tillskott av ägarkapital/riskkapital.
 - Regeringen eller enskilt departement utövar exekutiv ägarutövning. Det är svårt att skilja mellan vem som är ägaren och vem som representerar ägaren.
 - Departementscheferna och statssekreterarna har viktiga roller som representanter för ägaren.
 - Tjänsteman från departementet sitter ofta i företagets styrelse.

Företagsledningen uppfattar ägaren som otydlig. Flera ägarnivåer är inblandade samtidigt, t ex då riksdagen tillskjuter riskkapital samtidigt som departementschefen diskuterar investeringar med företagsledningen. Initiativ till ökning av aktiekapitalet har i allmänhet kommit från företagsledningen, ibland med viss inblandning från departementet. Ofta har staten haft flera roller samtidigt, som ägare, kreditgivare, osv.

²⁰ Anell et al 1992.

II. Staten har varit mer reaktiv än aktiv:

Har inte aktiv initierat och medverkat till en långsiktig strategi utan har uppträtt som en passiv ägare så länge företaget inte varit i kris. Man har inte bidragit med värdefulla kontakter, initiativ till industriellt grundade eller lönsamhetsmotiverade omstruktureringar. Har staten uppfyllt de krav som kan ställas på ägare i stora företag, nämligen att:

- Ställa upp med riskkapital? Ja, men i huvudsak för att klara kriser. För långsiktiga investeringar endast i enstaka fall och då på företagsledningens initiativ.
- Förse bolagen med bra styrelse och ledning? I allt högre grad. Har accepterat förslag om kompetenta och erfarna styrelseordföranden, styrelseledamöter och VD:ar. Sämre ställt med egen direkt dialog med ledningen, bl.a. för att bedöma ledningens arbete och kompetens.
- Vara långsiktig och uthållig? Tidigare "inlåst lojalitet", efterhand har staten kunnat minska sitt ägande utan stora politiska nackdelar.

III. Tydligare spelregler för det statliga ägandet:

Ägarens viktigaste uppgift anses ofta vara att tillsätta styrelsen som i sin tur utser ledningen. Författarna ser att det sker förändringar på detta område, nämligen styrelser som i högre grad består av professionella ledamöter, främst från stora, privata företag, större handlingsutrymme för företagsledningen och mer "normala" fackliga kontakter (tidigare var banden mellan fack och staten starkare). Dessa förändringar leder till tydligare spelregler. Aktiebolagslagen används i former som mer liknar praxis i stora privata företag.

IV. Förändring av mål – lönsamhet viktigare:

Utveckling mot ett enda mål, nämligen lönsamhet. Sociala mål, sysselsättningsmål, regionala mål har skjutits i bakgrunden. Fortfarande har man dock flera mål i vissa företag.

Sammanfattningsvis finner författarna att staten i stor utsträckning främst har ställt upp med riskkapital. Övergången från politisk till ekonomisk styrning leder till:

- Mindre stöd till företag med lönsamhetsproblem
- Tydligare dialog mellan ägare-styrelse-ledning
- Uppvärdering av lönsamhetsmål
- Börsintroduktioner
- Rekrytering av styrelse och företagsledare från näringslivet.

Staten har varit en reaktiv ägare som accepterat aktiva styrelser och ledningar och som har agerat aktivt som ägare först i krissituationer, inte i tillräckligt stor utsträckning deltagit i det dagliga arbetet. Staten har inte varit en konstruktiv och kritiskt granskande dialogpartner i styrelser och ledning. Under rubriken "Den politiska parentesen" argumenterar författarna att

staten inte längre agerar på ett sätt som innebär att den politiska viljan kommer till uttryck. Man blir alltmer reaktiv. Slutsatsen blir att viktiga argument för staten som ägare av företag därmed faller. Författarna förutspår att utvecklingen kommer att fortsätta mot mer bolagisering av statliga verk och mer privatisering av statliga bolag.

3.3 Riksdagens revisorers rapport

I slutet av 1997 lämnade dåvarande Riksdagens revisorer en rapport²¹ med syftet att granska hur staten utövar sin roll som ägare av sina då c:a 60 ägda bolag. De kom fram till att de statligt majoritetsägda bolagen skiftar mycket, vad gäller exempelvis storlek, konkurrensutsatthet och finansieringsform, vissa företag finansieras via egna intäkter medan andra litar till anslag.

Endast nio av de undersökta företagen uppger vinstmaximering som mål. Många företag har att utföra tjänster som inte är företagsekonomiskt motiverade. När det gäller statens krav på företagen är normalfallet att de ska uppvisa maximal vinst, vilket betyder att utvärdering av företagen i huvudsak utgår från hur detta mål uppnås. Bland de företag som ska drivas på marknadsmässiga premisser har de flesta, men inte alla, avkastningskrav och utdelningspolicy given från ägaren. På de företag som har monopolställning eller särskilda samhällsåtaganden ställs i långt ifrån alla fall kvalitetskrav utöver de ekonomiska. Revisorerna rekommenderar tydligare syftesformuleringar för företagen och att mål ställs utifrån syftena. Rent kommersiella företag skall endast omfattas av långsiktigt avkastningskrav.

Riksdagens revisorer konstaterar att det i många fall råder oklarheter om vilka mål som är de aktuella för företagen att följa och föreslår att regeringen till sin årliga rapport till riksdagen bifogar målformulering för respektive företag och att det där även framgår huruvida målen har uppnåtts.

Ägarutövningen har varit ett eftersatt område ute på departementen men revisorerna finner att ett förändringsarbete har kommit igång; bland annat utarbetas en gemensam ägarhandbok. Revisorerna konstaterar att tidskrävande aktiviteter som mål- uppställning och uppföljning är eftersatta, främst på departement som har få företag att sköta, i vilka fall det ofta handlar om företag som är bland de mest krävande att styra. Revisorerna föreslår att regeringen ser över hur ägandet är organiserat för att åstadkomma mer effektiv styrning.

Ett flertal styrelseledamöter i de statliga företagen säger sig inte vara säkra på vems intressen de är satta att företräda i styrelsen. Ibland ser de sig inte som företrädare för ägaren utan för någon form av särintresse. Revisorerna föreslår att nyblivna revisorer delges någon form av

²¹ Riksdagens Revisorer 1997.

informationsmaterial om vilka mål och krav ägaren har satt för företaget. Revisorerna önskar att de personer som jobbar på ett departement med målformulering och uppföljning av ett bolag inte ska sitta i styrelsen för det bolaget.

Slutligen föreslår Riksdagens revisorer i sin rapport att regeringen utformar gemensamma riktlinjer för styrningen av de statligt ägda företagen. Dessa riktlinjer bör innehålla principiella utgångspunkter med syfte att leda till mer konsekventa principer kring styrningen av de statliga bolagen.

3.4 Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)

I en rapport till ESO från 1998²² studeras statens roll som ägare med fokus på styrning, kontroll och uppföljning av statliga företags verksamhet. Efter att ha studerat de direktägda, majoritetsägda bolagen lämnar författarna följande slutsatser och förslag till åtgärder för att bidra till att staten blir en effektivare, tydligare och mer aktiv ägare:

- Ägandet spelar roll: Statligt ägda bolag har 1-2 % lägre årlig produktivitet än privata. Ägandet spelar roll för produktiviteten och för möjligheterna att utforma effektiva styrmedel.
- Statliga bolag har trovärdighetsproblem: De statliga bolagen har ofta multipla mål och att det uppstår moral hazard-problem inom en statlig organisation leder till att statliga bolag har trovärdighetsproblem, vilka bidrar till den dåliga produktivitetsutvecklingen.
- Styrelsen är ett viktigt styrmedel: Styrelserna i statliga bolag är homogent sammansatta, och politiker och politiska tjänstemän är överrepresenterade. Statliga verkställande direktörer sitter ofta i varandras styrelser. Departementstjänstemän ingår ofta i styrelserna, vilket kan leda till lojalitetskonflikter, då dessa ju företräder ägaren.
- Kompensationskontrakt bör användas som rekryterings- och styrinstrument för ledningen i statliga bolag. Författarna finner att så inte sker ännu i någon högre grad.
- Det finns ofta politiska och ideologiska överväganden bakom framväxten av statliga bolag och det lär förbli så även i framtiden. Styrning och uppföljning av dessa bolag bör därför studeras mer seriöst än tidigare.
- Man bör tydliggöra de långsiktiga spelreglerna för de statliga bolagen.

Förslag till förändringar i modellen för styrning och uppföljning av statliga bolag är:

- Renodla bolagsägandet
- Använd motiven för att äga som styrmedel
- Se över styrelsernas sammansättning och utnyttja dem bättre
- Använd kompensationsprogram
- Stärk ägarfunktionen i regeringskansliet

²² Lindh & Meyersson 1998.

- Upprätta utvecklingsplaner som trovärdighetsinstrument
- Satsa på forskning om staten som bolagsägare

I nästa kapitel ges en teoretisk bakgrund till problemet med kontroll av ägda bolag och där presenteras även vår analysmodell.

4 Teori

I detta kapitel kommer vi att presentera de teorier som ligger till grund för vår studie av statens ägarstyrning. Vi börjar med att ur ett agentteoretiskt perspektiv beskriva ägarstyrning. Därefter presenterar vi ägarstyrning ur ett organisationsteoretiskt perspektiv. De båda perspektiven utgör grunden för den allmänna analysmodellen för kontroll. Denna analysmodell kompletteras och anpassas till sist till studien.

Corporate Governance handlar om de sätt som investerare använder för att försäkra sig avkastning på sitt satsade kapital²³. Litteraturen är till stor del fokuserad på privat ägda aktiebolag, oftast de med spritt ägande och vinstmaximering som mål. Det finns dock en rad skillnader mellan privata och offentliga verksamheter. Därför börjar vi med en sammanställning av de skillnader som man måste ta hänsyn till då modeller från organisation av privata företag ska användas på offentliga verksamheter (visserligen är statligt ägda bolag inte det samma som offentlig verksamhet, men dessa skillnader föreligger trots allt i viss mån även i detta fall):

- Organisationstyperna legitimeras på olika sätt.
- Det föreligger ett politiskt ansvar.
- Förvaltning är politik. Det existerar ingen klar gräns mellan det politiska beslutsfattandet och den offentliga organisationens beslutsfattande.
- Kraven på att processen regleras i offentliga organisationer samt att medborgarna har insyn i verksamheten.
- En offentlig organisation bör ta hänsyn till andra värden än en privat.
- Den offentliga organisationens verksamhet är ofta mer komplex och bör ta hänsyn till olika, ofta motstridiga, intressen.
- Skillnader i finansiering. Den offentliga organisationen finansieras huvudsakligen genom skatter, den privata genom intäkter från kunder.

Vi kommer att komma tillbaka till dessa skillnader i nästa kapitel, men de presenteras redan nu eftersom de är relevanta för den teoretiska referensramen. Vi har valt att först belysa kontrollproblematiken utifrån agentteorin, eftersom denna teori tar upp ett av de grundläggande problemen vid ägarens styrning och övervakning av företag.

²³ Shleifer & Vishny 1997 s737.

4.1 *Agentteorin och kontroll*

Agentteorin utgår ifrån att de som fattar de strategiska besluten och leder den operativa verksamheten i ett stort aktiebolag är normalt sett inte ägaren. I stället har en specialisering skett där tjänstemän koordinerar verksamheten inom företaget och ger det en lämplig position på marknaden. Ägarna bidrar med kapital. Alla parter i företaget har genom kontrakt en i förväg fastställd ersättning för sina prestationer. Långivarna har rätt till ränta, de anställda till lön etc. Ägarna däremot har rätt till den del som blir över när övriga parter fått sitt, den så kallade residualen. Denna del kan vara positiv, negativ eller noll. Ägarna bär alltså den finansiella risken och hoppas att skillnaden mellan företagets intäkter och kostnader ska bli positiv. Enligt agentteorin är det sålunda en part som är ansvarig för utformande och implementering av strategi och en annan som bidrar med kapital och är villig att riskera en förlust.²⁴

Denna separation av ägande och beslutsfattande, som flyttar risken i de strategiska beslut som fattas och implementeras från de som utför dem till ägaren har flera fördelar. Det tyngsta argumentet är att risken bärs av dem som kan göra det till lägst kostnad. En enskild aktieägare kan sprida risken att företaget ger negativ avkastning genom att äga andelar i många olika, orelaterade företag.²⁵ Företagsledningen har ingen möjlighet till riskspridning av sitt (human-) kapital, eftersom de inte kan ta anställning i flera olika företag. Om de skulle behöva bära risken, möjligheten för negativa utfall, i sitt beslutsfattande skulle de kräva mycket högre kompensation. De strategier som implementerades skulle vidare ha lägre risk i residualinkomsten, det vill säga mindre spridning i de bra och dåliga utfallen.

Separationen av ägande och beslutsfattande innebär att den centrala relationen i företaget blir kontraktet mellan ägare (principal) och beslutsfattare (agent). Agenternas egenintresse kan avspeglas i valet av arbetsinsats, risktagande och tidshorisont.²⁶ Dessa val kan påverka ägarnas värde av företaget negativt. Denna intressekonflikt sammanfattas i följande tre punkter²⁷:

- Ledningen kan utnyttja bolagets egendom för egna syften.
- Ledningen kan ha annan riskattityd än ägarna.
- Ledningens placeringshorisont kan avvika från ägarnas.

Till exempel kan företagsledningen välja att spendera sin arbetsinsats på andra projekt än de som ökar ägarnas värde i företaget. Vidare kan ägarna diversifiera bort en del risk genom att sprida sitt ägande. Detta gäller inte för företagsledningen vars inkomst är beroende av hur det

²⁴ Fama & Jensen 1983a, 1983b.

²⁵ Copeland & Weston 1979.

²⁶ Shleifer & Vishny 1997.

²⁷ Bergström & Samuelsson 2001 s 81.

går för företaget. Företagsledningen har därför incitament att investera i projekt som är mindre riskfyllda än vad som är optimal för ägaren. Slutligen har agenterna till skillnad från företaget en begränsad livstid. Agenterna är bara intresserade av värdeskapande i den tidsperiod som de utvärderas i.

I agentteorin har alla agenter personliga preferenser som inte nödvändigtvis överensstämmer med principalens mål. Lösningen är att genom kontrakt, övervakning och belöning få agenten att i eget intresse följa principalens preferenser. Ägaren måste alltså utforma kontraktet så att företagsledningen inte handlar i eget utan i ägarens intresse. Upprättandet av ett kontrakt leder till kostnader, så kallade agentkostnader (agency costs). Dessa består av tre delar²⁸:

- Övervakningskostnader för principalen, för att säkerställa att agenten agerar i enlighet med kontraktet.
- Bindningskostnader för agenten, som uppkommer till följd av att denne binder sig till kontraktet och att verka i principalens intresse.
- Residualförluster, vilka uppkommer som en följd av att det normalt sett finns kvar en skillnad mellan företagsledningens handlande och det som vore optimalt utifrån ägarens synvinkel.

Kostnaden för separationen av ägande och beslutsfattande ur ett ägarperspektiv är således övervakningskostnader och residualförluster. Dessa kostnader är enligt agentteorin en följd av att ägarna och företagsledningen har olika mål samt informationsasymmetrin mellan ägarna och företagsledningen (företagsledningen har mer information om tillståndet för företaget men det är ägaren som står för risken).

Agenten är anställd för att leverera ett visst beteende. Om ingen informationsasymmetri råder vet både agenten och principalen vad agenten gjort. I fallet då principalen har icke fullständig information uppstår problem. Principalen kan inte avgöra om agenten handlat i överensstämmelse med kontraktet. Bra resultat kan skapas utan stor ansträngning från agenten och dåliga resultat kan realiseras trots att agenten handlat i överensstämmelse med kontraktet. Det är sålunda beteendet som ska övervakas och vara bas för belöning. Alternativt kan principalen utvärdera agenten utifrån resultatet. Resultatet används då som surrogat för beteendet.²⁹ Detta leder dock till att agenten blir bestraffad eller belönad för resultat som legat utom hans kontroll. Då resultatet används som bas för belöning förflyttas residualrisk till agenten, vilket i sin tur leder till förlust för ägaren i form av förändrat beteende. Därför måste principalen göra en avvägning mellan kostnaden för övervakning av företagsledningens beteende och kostnaden för övervakning av resultat samt överflyttningen av risk på agenten.

²⁸ Jensen & Meckling 1976 s 305-360.

²⁹ Eisenhardt 1985.

En central komponent inom agentteorin är individens självcentrering som driver henne i sitt beslutsfattande. Människan antas vara girig och se till sin egen nytta. En viktig fråga i företaget blir därför hur ägarna ska kunna förmå företagsledaren att agera i enlighet med ägarnas intressen. För att åstadkomma detta måste någon form av struktur upprättas, genom vilken ledningen får incitament, som sammanfaller med ägarnas önskemål. Detta är den teoretiska bakgrunden till de olika former av bonus- och optionsprogram som förekommer i företag, den behandlas närmre i följande avsnitt.

4.1.1 Kompensationskontrakt enligt agentteorin

Användningen av kompensationskontrakt är en av de främsta manifestationerna av agentteorin i verkligheten. Problematiken bygger på separationen av ägande och kontroll. Ägaren måste ge företagsledningen incitament att verka för att uppfylla ägarens mål genom att föra över en del av äganderisken på företagsledaren (eller vilken anställd som helst). Samtidigt är det viktigt att inte den anställde övertar alltför stor del av risken, då detta ju innebär att den effektivitetsvinst som uppstår av att en part står för risken och en för kompetensen försvinner. Den anställde kan då komma att undvika riskabla, men ekonomiskt lönsamma, projekt i syfte att minska sin risk. Samtidigt är det viktigt att den som omfattas av kompensationskontraktet är i en position där han kan påverka den variabel som kompensationen bygger på.³⁰

Ytterligare ett övervägande vid konstruktionen av ett kompensationsprogram är problemet med själva mätningen, vilket mått som ska väljas och vilka mätfel som kan uppstå. Om mätfelen är potentiellt stora blir den överförda risken större. Det är alltså avgörande att en lagom stor andel av den anställdes totala lönen är variabel och beroende på prestationen. Om denna andel är alltför låg är incitamenten att uppnå ägarens mål inte tillräckliga, utan den anställde kommer att prioritera sina egna, och om andelen är för hög har lönen blivit alltför riskfylld och uppdelningen av riskbärande och kontroll är störd. Beroende på hur ett kompensationskontrakt är utformat kan det även fungera som ett sätt att locka till sig den önskade typen av agent, vad gäller kompetens och riskprofil.³¹

Ett kompensationskontrakt med utfallsrelaterad lön är ändamålsenligt om alla fyra nedanstående krav är uppfyllda:³²

1. En agents eller flera agents insats spelar roll för resultatet.
2. Incitamenten motiverar agenterna att anstränga sig och därmed påverka resultatet.

³⁰ Lindh & Meyersson 1998.

³¹ Tirole 1994.

³² Milgrom & Roberts 1992.

3. Incitamenten påverkar resultatet, dvs. att risken uppvägs av intäkten från den ökade ansträngningen.
4. Övervakning och uppföljning är möjlig vilket ger motivation till insats från agenten.

4.1.2 Agentteorins tillämpbarhet på svenska staten som ägare

Agentteorin förutsätter att ägaren lämnar ifrån sig kontrollen över företagets tillgångar till företagsledningen. Detta kan vara en rimlig bild av situationen i stora börsföretag med mycket spritt ägande. Svenska staten är däremot i de flesta fall majoritetsägare i de bolag som ägs³³. Detta är en klar fördel enligt agentteorin, eftersom en majoritetsägare inte bara har intresset utan också makten att genom kontroll kräva avkastning på sitt satsade kapital. Majoritetsägaren kan avskeda såväl styrelse som företagsledning.

Nackdelen med en majoritetsägare är att dennes intresse blir dominerande i företagets verksamhet. Andra grupper, såsom anställda, företagsledning eller långgivare kan ha motstridiga intressen. Dessa andra grupper blir lidande då deras intresse inte sammanfaller med majoritetsägarens.³⁴ Företagsledningen och styrelsen kan exempelvis vara ovillig att fullt ut engagera sig i företaget, eftersom de har annan uppfattning än ägaren om hur företagets verksamhet ska bedrivas.

Så länge ägaren inte själv leder företaget, det vill säga att staten direkt styr den operativa verksamheten, så kvarstår problemet med ofullständiga kontrakt även om ett företag är helägt. Ägaren kan inte i förväg tänka sig alla situationer som företaget kan hamna i och i kontrakt reglera hur företagsledningen ska handla. Agentteorin föreslår kompensationskontrakt som lösning på detta problem. En annan lösning vore att företagsledningen kontaktar ägaren så fort något oväntat händer. Tidigare undersökningar av svenska staten som ägare framhåller att ägandet till viss del har utövats på detta reaktiva sätt.

Reaktivt ägande innebär dock att ägaren tar en passiv roll gentemot företagsledning och styrelse så länge verksamheten inte befinner sig i akut kris. Agentteorins fokus på separation av ägande och beslutsfattande skulle kunna beskriva den passiva fasen av ägandet. Teorins lösning på problemet med olika mål hos ägare och beslutsfattare är utformande av kontrakt och kompensationsprogram. I de fall där staten som ägare på ett mer direkt sätt styr och övervakar verksamheten ger teorin dock en sämre bild av verkligheten. Vi behöver därför en annan teoretisk ansats för kontroll, vilken vi hämtat från organisationsteorin och presenterar i nästa avsnitt.

³³ Se figur 1.

³⁴ Shleifer & Vishny 1997.

4.2 Organisationsteorisk ansats och kontroll

Ouchi har funnit att det förekommer tre olika typer av kontrollsystem i organisationer: marknadskontroll, klankontroll och formellt kontrollsystem³⁵. Dessa typer av system beskriver kontroll inom organisationer. *Klankontrollen* går ut på att de anställda har gemensamma värderingar och att man tack vare detta litar på de anställda. I *marknadskontroll* systemet använder man sig av simulerade interna marknader som genom prissättningar på olika varor och tjänster stimulerar effektiviteten, om en avdelning är effektiv eller inte avgörs av om den går med vinst eller inte. Det *formella kontrollsystemet* använder sig av standarder, regelverk och resultatmätningar för att kontrollera arbetet³⁶.

4.2.1 Klankontroll

Klankontroll innebär att medlemmarna i organisationen har gemensamma mål, att de delar uppfattning om hur dessa mål skall uppnås samt att de är beredda att handla på ett sätt som leder till att dessa mål uppnås. I ett sådant system behövs inte marknadskontroll eller formella kontroller eftersom medlemmarna förutsätts lita på varandra.³⁷ Vissa strategier anses kunna stärka klankontrollen i en organisation: selektion, befodringsgång samt socialisering.³⁸ Implementering av dessa ger större möjligheter att styra verksamheten.

Selektion är den process varmed organisationer rekryterar nya medlemmar. Selektionen kan göras med intervjuer och tester. Genom en noggrann selektion kan organisationen försäkra sig om att endast de som delar för organisationen gynnsamma värderingar anställs. Den selektion som en ägare utför är rekrytering av styrelseledamöter. Undersökningar visar också att mer selektiva organisationer tenderar att vara mera effektiva och når sina mål oftare än mindre selektiva. Det finns naturligtvis även en baksida av selektion, ibland kan de som handhar rekryteringar välja att anställa personer med värderingar som liknar deras egna istället för organisationens. En studie av de statliga bolagsstyrelserna 1997 visar att 10 % av ledamöterna var riksdagsledamöter och andra politiker och 40 % var politiska tjänstemän.³⁹ Resten tillhörde någon annan kategori av ledamot.

Befodringsgången är de kriterier som organisationen använder för att välja ut de medarbetare som skall befodras till högre positioner. Om dessa kriterier utformas så att personer med gynnsamma värderingar och mål lättare befodras så kan detta leda till att klankontrollen stärks. Befodran för styrelseledamöter i detta sammanhang är fler och mer prestigefyllda styrelseuppdrag. För företagsledningarna består karriärmöjligheter av framtida möjligheter till styrelseuppdrag eller att leda större och viktigare företag.

³⁵ Ouchi 1980.

³⁶ Robey & Sales 1994 s 300.

³⁷ Ibid. s 302-305.

³⁸ Ibid. s 302-305.

³⁹ Lindh & Meyersson 1998 s 61.

Socialisering är den process där nya medlemmar i organisationen lär sig vilka normer och värderingar som uppmuntras i organisationen. Detta kan ske genom formella träningsprogram men den mesta socialiseringen sker genom informella kontakter med andra personer inom organisationen⁴⁰.

4.2.2 Marknadskontroll

Marknadskontroll är ett försök att implementera marknadsekonomi inom en organisation. Ett typexempel är holdingbolag, som köper och säljer företag beroende på vilken bransch som för tillfället framstår som gynnsammast. I denna typ av organisation har ledningen få möjligheter att kontrollera verksamheten utan är ofta hänvisade till att genomföra avkastningsbedömningar.⁴¹

Det statliga ägandet skulle kunna betraktas som ett holdingbolag, men eftersom staten inte har för avsikt att avyttra några företag går vi inte närmre in på detta kontrollbegrepp.

Corporate Governance-teorin beskriver även en marknad för företagskontroll. Den gäller börsnoterade företag. Om ägaren eller företagsledningen missköter företag leder det till att marknaden sänker värdet på företaget som därmed blir en uppköpskandidat. Potentiella ägare bevakar enligt detta synsätt löpande företagets verksamhet för att identifiera eventuella värdegap.

4.2.3 Formella kontrollsystem

Formella kontrollsystem ställer upp mål och standarder, studerar hur arbetet mot att realisera målen går till, mäter resultaten av arbetet samt jämför målen med resultaten. Ett formellt kontrollsystem kan alltså bestå av tre delar, inriktade på olika delar av verksamheten: input, beteende eller resultat. *Input* regleras vanligen genom budgetar som kan vara olika noggrant specificerade. Vissa organisationer använder budgetar som endast specificerar hur mycket pengar avdelningen kan använda under en viss period, andra använder mer detaljerade som t ex specificerar hur mycket av pengarna ska användas för personalkostnader eller inköp av maskiner. *Beteende* kan kontrolleras med allmänna policier om verksamhetens utförande eller mer detaljerade beskrivningar av hur enskilda moment i arbetet ska utföras. Efterlevnaden av dessa standarder följs upp t ex genom direkt övervakning. *Resultat* kontrolleras antingen genom kvalitetsmål eller kvantitativa kvoter som skall uppfyllas. Dessa kan mätas genom statistiska rapporter eller genom ekonomisk revision.⁴²

⁴⁰ Robey & Sales 1994 s 302-305.

⁴¹ Ibid. s 301f.

⁴² Ibid. s 305-306.

4.2.4 Val av kontrollstrategi

Det finns sålunda två typer av kontroll som kan beskriva styrningen och övervakningen av de statligt ägda bolagen. Ett sätt är att utöva kontroll genom ett formellt kontrollsystem. Detta bygger på styrning av input, samt kontroll av beteende eller resultat. Avgörande i denna kontrollstrategi är information och i vilken grad olika beteende och resultat kan synliggöras. Det andra sättet är klankontroll genom att meningsskiljaktigheterna mellan individerna i en organisation minimeras. Detta betyder att ägare, styrelseledamöter och företagsledning samarbetar mot samma mål (ägarens), eftersom de har förstått och internaliserat dessa mål.

De två strategierna är relaterade. En organisation kan tolerera att individerna har olika mål om det finns ett precist utvärderingssystem. Å andra sidan kan ett inexact utvärderingssystem tolereras om målen är konvergenta.

Ett utvärderingssystem implicerar att något mäts. Det som mäts är antingen beteendet eller resultatet av detta beteende. Det är två karaktärer hos uppgiften, som avgör vilken kontrollstrategi som implementeras. Den ena är hur lätt resultatet låter sig mätas. Den andra är uppgiftens programmerbarhet, d v s om ägaren kan beskriva hur han vill att verksamheten ska bedrivas. Detta ger följande matris för kontrollstrategi:

		Uppgiftens programmerbarhet	
		Perfekt	Imperfekt
Resultatets Mätbarhet	Hög	Beteende- eller resultatkontroll	Resultatkontroll
	Låg	Beteendekontroll	Klankontroll

Figur 3 Ouchis matris

Resultatet är tre kontrollstrategier.⁴³ Två som använder utvärderingssystem och en som bygger på social kontroll. Kopplingen är enkel. Om en uppgift är programmerbar, så är önskat beteende tydligt uttalat och låter sig mätas. Detta leder till beteendekontroll som kontrollstrategi. Allteftersom övervakarens kunskap om transformationsprocessen sjunker, blir beteende svårare att använda som bas för utvärdering, eftersom önskvärt beteende inte går att specificera. Om tydliga mål för uppgiften kan ställas upp, går det att jämföra mål med resultat och sålunda väljs resultatkontroll som kontrollstrategi. Den sista strategin klankontroll används då varken resultat eller beteende kan utvärderas.

4.3 Jämförelse av organisationsteorin och agentteorin

Organisationsteorin ger ett alternativ till agentteorins självcentrerade och giriga människobild. Den beskriver olika typer av kontroll inom en organisation, varvid den fokuserar på andra

⁴³ Eisenhardt 1985.

aspekter än agentteorin. Skillnaderna mellan teorierna presenteras överskådligt i tabellen nedan och kommenteras sedan mer ingående.

	Organisationsteori	Agentteori
Val av bas för utvärdering	Jämför förmågan att mäta beteende och resultat	Jämför kostnader av beteende- och resultatkontroll
Kontroll	Kontroll är en mät- och utvärderingsprocess	Kontroll är en mät-, utvärderings- och belöningsprocess
Preferenser	Möjlighet att mildra effekterna av olika preferenser genom social kontroll	Utgår ifrån olikheter i preferenser
Information	Uppgiftens karaktär avgör vilken information som finns tillgänglig	Information är en vara som kan köpas
Osäkerhet	Kontrollform avgörs av osäkerhet i mätmetoder	Kontrollform avgörs av osäkerhet i mätmetoder och vem som bär risken

Figur 4 Jämförelse av organisations- och agentteori. Källa Eisenhardt 1985 s 138

En skillnad är agentteorins fokus på belöning. I organisationsteorin är kontroll en fråga om mätbarhet och utvärdering. Belöningen är uttaland. I agentteorin är kompensation en central del av utformandet av kontrakt. Den fångar kontrollmekanismer som bonus och optionsprogram.

Agentteorin anger avvägning av kostnader som avgörande för vilken kontrollmekanism som ska implementeras. Organisationsteorin menar uppgiftens karaktär bestämmer vad som är enklast låter sig mätas. Skillnaden är subtil, men kostnader är mer uttalade och ekonomiskt relevanta. Agentteorin utgår ifrån att agenten vill arbeta mindre än vad som är optimalt för principalen. Organisationsteorin utgår ifrån att social kontroll tar över då utvärderingskostnaderna blir alltför stora.

Tillgången till information beror i organisationsteorin statistiskt på uppgiftens karaktär. Om uppgiften är programmerbar finns information lättillgänglig, antagligen till låg kostnad. I agentteorin är information en vara. Olika mängd av information finns tillgänglig till olika priser genom investering i informationssystem, såsom rapporter eller anställning av övervakare. Den sista skillnaden är osäkerhetens roll. I agentteorin beror resultatet på agentens beteende och slumpmässiga omständigheter. Dessa omständigheter kan vara nya konkurrenter, politiska ingripande, krig eller annat som agenten varken kan kontrollera eller förutsäga. Därför innebär resultatutvärdering en risk för agenten, eftersom föreskrivet beteende kan leda till såväl bra som dåliga resultat. Denna risk ignoreras i organisationsteorin.

Sammanfattningsvis kompletterar de båda teorierna varandra. Den organisationsteoretiska ansatsen betonar uppgiftens karaktär för val av kontrollstrategi och pekar på social kontroll som ett alternativ till resultatkontroll. Agentteorin bidrar genom att inkorporera köpt information, osäkerhet, kostnader och belöning i modellen.⁴⁴

4.4 Analysmodell

Vi kommer nu att sammanfatta de olika kontrollbegreppen till en analysmodell för de statligt ägda företagen. Input-, resultat-, beteende-, samt klankontroll av företag behandlas mer ingående i följande avsnitt.

4.4.1 Inputkontroll

Enligt agentteorin är ägarens roll i företaget att bistå med kapital. Det egna kapitalet i företaget kan därmed betraktas som ägarens input. Jämte det egna kapitalet tar företaget upp lån för att finansiera investeringar. Andelen eget kapital, det vill säga hur stor andel av företagets tillgångar som ägaren ställt till företagsledningens förfogande, mäts som soliditet. Genom att ställa upp mål och krav för soliditeten och utdelning kan ägaren kontrollera det satsade kapitalet.

Vissa statligt ägda verksamheter finansieras inte genom intäkter från kunder utan genom anslag. Detta är en starkare form av inputkontroll, eftersom anslag kontinuerligt prövas av ägaren medan intäkterna kontrolleras av kunderna. Det finns ingen motsvarighet till denna form av inputkontroll i privata bolag.

4.4.2 Beteendekontroll

Beteendekontroll utövas dels genom policier och riktlinjer som styr hur företagen ska förhålla sig i vissa frågor, dels måste någon övervaka företagsledningens beteende för att verifiera att styrdokumentet efterlevs. Flertalet studier koncentrerar sig på det amerikanska fenomenet med både internt, från företaget rekryterade, och externa, oberoende styrelseledamöter. Dessa två typer av styrelseledamöter anses skilja sig i förmåga att förstå och utvärdera företagsledningens beteende.⁴⁵

På grund av komplexiteten i företagsledningens beslutsprocesser kräver beteendekontroll att övervakaren har mycket mer information än vid resultatkontroll. Styrelseledamöter som är rekryterade internt från företagsledningen, vilket är vanligt i USA, har relativt mer subjektiv information om företagsledningen, eftersom de själva tar del i beslutsprocesserna. Eftersom internt rekryterade styrelseledamöter har förutsättningarna att uppfatta kvaliteten i

⁴⁴ Eisenhardt 1985 138

⁴⁵ Baysinger & Hoskisson 1990 s 72ff.

beslutsprocesserna har relationen mellan internt rekryterade styrelseledamöter och företagsledningen den öppenhet som krävs för utbyte av subjektiv information.

Relationen karaktäriseras av öppenhet och företagsledningens villighet att förlita sig på subjektiv information vid utvärderingen av enhetens resultat. I ett beteendekontrollsystem utvärderas besluten både efter hur strategiskt angelägna de var innan de implementerades (ex ante) och efter det finansiella resultatet efter det att besluten implementerats (ex post).

En externt rekryterad (även kallad oberoende) styrelseledamot, som är normalfallet i Sverige, spenderar relativt mindre tid med företaget. Det medför svårigheter att utvärdera kvaliteten i beslutsprocessen, eftersom den enskilde styrelseledamotens tid är begränsad. En erfaren styrelseledamot kan naturligtvis göra en bedömning av kvaliteten i de strategiska beslut som fattas av företagsledningen. Men det ligger i de strategiska beslutens natur, att de är unika och ostrukturerade⁴⁶. Därför är de externa ledamöterna oftast hänvisade till att utöva kontroll efter det finansiella resultatet.

En styrelseledamot som är före detta ledare av företaget kan besitta samma förutsättningar genom informationsövertag som en internt rekryterad ledamot, dvs. ha tillgång till information som en externt rekryterad ledamot normalt sett inte har. Det är dock tveksamt om en sådan styrelseledamot är helt oberoende.⁴⁷ Vidare kan det tänkas att företagsledare i andra bolag som också verkar under de speciella marknadsförhållanden som de statligt ägda bolagen gör (nyligen avreglerade marknader, dominerande ställning, speciella samhällsintressen) har förutsättningar för att utöva beteendekontroll.

Verkställande direktör torde vara den person som besitter mest kunskap om företagets operationella verksamhet. Med hänvisning till denna kompetens har verkställande direktör ofta en plats i styrelsen. Det finns en svensk tradition i att verkställande direktör har plats i styrelsen för att därigenom få en starkare roll⁴⁸. Verkställande direktör är en internt rekryterad styrelseledamot. Med honom i styrelsen skapas därmed förutsättningar för att beteendekontroll ska kunna utövas, även om det även innebär att VD kontrollerar sig själv.

Eftersom styrelsen fattar beslut kollektivt, är det inte så enkelt att utifrån styrelseledamöternas förutsättningar bedöma den strategiska beslutsprocessen och sluta sig till om övervägande beteende- eller resultatkontroll utövas. Det beror på de enskilda styrelseledamöternas och inte minst styrelseordförandes inflytande, vilket gör det omöjligt att utifrån avgöra vilken form

⁴⁶ Se grundläggande lärobok i strategi.

⁴⁷ Baysinger & Hoskisson 1990 s 72-87.

⁴⁸ Sjöstrand i DN.

av kontroll som dominerar. Men en styrelse som uteslutande består av verkligt oberoende, dvs. externa, styrelseledamöter torde tendera till att utöva resultatkontroll.

4.4.3 Resultatkontroll

Resultatkontroll förutsätter ett eller flera mått på resultat och att detta jämförs med ett mål. Resultat kan mätas på många olika sätt, men den gemensamma nämnaren är att de är kvantitativa variabler i form av exempelvis vinst, antal sysselsatta personer, antal vårdade personer, punktlighet, nöjd-kund-index etc.

I alla företag finns ett informationssystem för en form av resultatmått, nämligen redovisningssystemet. Eftersom detta finns tillgängligt är kostnaden låg och därför sker ofta utvärdering av företagsledningar utifrån bokföringsmässiga mått. Det finns flera nackdelar med denna typ av mått för utvärdering, nämligen att de.⁴⁹

- kan manipuleras
- kan systematiskt undervärdera tillgångar
- är orättvisande med avseende på vald avskrivningsmetod, lagervärdering och bokföring av vissa intäkts- och kostnadsposter
- avviker i metod för konsolidering av konton
- brister i internationell standardisering.

Exempel på bokföringsmässiga mått är vinst per aktie, avkastning på det egna kapitalet, sysselsatt kapital eller justerat eget kapital. Justerat eget kapital beräknas från en justerad balansräkning. Tillgångarnas bokförda värde justeras för avskrivningar och nedskrivningar som inte motiveras av tillgångens ålder eller förslitning. Avskrivningar av tillgångar bestämt i normalfallet av hur stort resultat företaget vill redovisa. Skulderna justeras med avseende på obeskattade reserver och latent skatteskulder. Det är sålunda inte fråga om någon marknadsvärdering av det egna kapitalet, men det ger en mer rättvisande bild av de värden som finns i företaget. Marknadsvärdet är ur ägarperspektiv företagets riktiga värde.

Bokföring tar inte heller hänsyn till investeringarnas risk. Vid avgöranden om investeringar har risken betydelse, men den visas inte i bokföringen. Studier av VD:s belöning och företagets resultat har fastställt ett starkare samband mellan det bokförda resultatet än med avkastningen på marknadsvärdet av företaget⁵⁰.

Det finns andra mått som bygger på uppskattningar av företagets marknadsvärde. Dessa utgår ifrån att värde för ägaren skapas när företagets resultat är större än kostnaden för

⁴⁹ Dalton et al 1998 s 269-290.

⁵⁰ Ibid. s 269-290 .

kapitalet. Det finns en mängd olika metoder att mäta detta värdeskapande som härstammar ifrån olika konsultfirmor⁵¹ exempelvis EVA (Economic Value Added) eller SVA (Shareholder Value Analysis). Poängen med dessa mått är att översätta strategiska beslut till finansiella mått. Dessa mått har samma problem med osäkerhet som andra resultatmått. Skillnaden är de utvärderar osäkerheten i resultatet innan besluten fattas. Det innebär att alla möjliga framtidsscenarioer måste identifieras och tilldelas en subjektiv sannolikhet. EVA och SVA kan därför leda till att strategier förkastas eller under-/överbärdas.⁵²

Långsiktiga resultatmål är mål som ställs upp för en period av flera år. Belöning är kopplad till om målet uppfylls och utgår oftast i form av aktier. Den teoretiska bakgrunden är att företagsledningens nyttomaximerande beteende ska sammanfalla bättre med ägarnas intresse. Det långsiktiga resultatet används som bas i utvärdering i stället för det årliga, därmed ökar ledningens tidshorisont. En invändning är att maximering av bokföringsmått inte nödvändigtvis leder till maximering av ägarens värde. Studier av amerikanska företag visar att företag med långsiktiga resultatmål ger signifikant högre avkastning än de som använder kortsiktiga bonussystem. Utmärkande för företagen som använde sig av långsiktiga resultatmål var att de var stora (i marknadsvärde mätt) och hade institutionella ägare.⁵³

Bonus- och optionsprogram är kompensation som utgår till företagsledning eller anställda då ett i förväg uppställt mål överträffats. Förekomsten av sådana program är sålunda en tydlig form av resultatkontroll, eftersom kompensationen utfaller beroende av hur det uppställda målet uppnåtts.

4.4.4 Klankontroll

Klankontroll syftar till att få personerna i de ägda företagen att arbeta i enlighet med ägarens intentioner och värderingar. Dessa värderingar och intentioner är resultat av politiska överväganden och är därför ofta svåra att tolka. Utöver detta förväntar allmänheten att de offentligt ägda bolagen tar ansvar för samhället och föregår med gott exempel. Samhällsansvar och politiska intentioner är vaga begrepp som inte enkelt kan mätas eller observeras. Därför är det troligt att klankontroll spelar en stor roll i kontrollen av de statligt ägda företagen. Det är av avgörande betydelse att styrelse och företagsledning har förstått och internaliserat ägarens intentioner och värderingar, dels för att de fattar de mest avgörande besluten, dels om värderingarna ska kunna spridas ner i företaget. Klankontroll innefattar som tidigare nämnts tre faser: selektion, befodringsgång och socialisering.

⁵¹ Froud et al 2000 s 83.

⁵² Day & Fahey 1990 s 116,129.

⁵³ Richardsson & Waegelein 2002 s 161-183.

Selektion av företagsledning faller inte direkt på ägaren, utan det är styrelsen som utnämner och avsätter verkställande direktör. Majoritetsägare har naturligtvis möjligheten att avsätta hela styrelsen om den inte utser, enligt ägarens uppfattning, rätt verkställande direktör. Ett sådant förfarande är dock ovanligt⁵⁴. Däremot utser staten som ägare kontinuerligt nya styrelseledamöter. Denna urvalsprocess kan betraktas som selektionsfasen i klankontroll. Nästa fas är befodringsgången. Genom att befodra styrelseledamöter signalerar ägaren vilket beteende som föredras. Någon egentlig befodran av styrelseledamöter finns inte, men det faktum att en ledamot får förnyat förtroende är ett tecken på att ledamoten har handlat i enlighet med ägarens intentioner och avsikter. Mer likt en befodran är att ge en styrelseledamot betydelsefullare uppdrag med högre såväl arvode som status. Flera styrelseuppdrag i olika statligt ägda bolag torde betyda att ledamoten på ett föredömligt sätt företräder ägarens intressen. Den sista fasen i klankontrollen är socialisering. Denna utövas då nya personer i en organisation får lära sig vilka värderingar och normer som uppmuntras. Ägarpolicy och andra skriftliga instruktioner är konkreta exempel på vilka normer som gäller. Nya styrelseledamöter får helt enkelt ta del av dessa styrdokument. Det politiska ansvaret är däremot för komplext för att skriftligen kunna sammanställas i styrdokument. Informella kontakter med andra i organisationen kan på ett effektivt sätt överföra de outtalade delarna av ägarens intentioner och avsikter.

4.4.5 Sammanställning

Sammanfattningsvis har vi identifierat fyra olika former av kontroll som staten kan begagna i styrning och övervakning av de offentligt ägda bolagen. Inputkontroll reglerar det satsade kapitalet. Beteendekontroll reglerar verksamhetens utförande liksom resultatkontroll, som använder resultat som proxy för beteende. Klankontroll syftar till att internalisera ägarens syfte och intentioner i ägda organisationen.

⁵⁴ Under 2002 avsattes Systembolaget AB:s styrelse sedan ägaren tagit den verkställande direktörens parti i en konflikt mellan denne och styrelsen.

	Inputkontroll	Beteendekontroll	Resultatkontroll	Klankontroll
Typ av kontrollsystem	Formellt kontrollsystem m a p input	Formellt kontrollsystem m a p beteende	Formellt kontrollsystem m a p resultat	Informellt kontrollsystem
Styrelsesammansättning		Interna styrelseledamöter	Oberoende styrelseledamöter	Selektion, befordran och socialisering av styrelseledamöter
Medel	Grad av anslagsfinansiering, optimering av kapitalstruktur	Riktlinjer, direktiv, ägarpolicy	Verksamhetsmål, finansiella mål, avkastningskrav, kompensationskontrakt	Ägarpolicy och allmänna riktlinjer
Mått	Soliditetsmål, utdelningspolicy	Förekomst av miljöledningssystem, jämställdhetsplaner och andra mått på efterlevnaden av riktlinjer	Finansiella mått, kvalitetsmått, produktivitetmått och andra resultatmått	
Osäkerhet		I mätmetod	I mätmetod och vem som bär risken	

Figur 5 Sammanfattande analysmodell

4.4.6 Effekter av vald kontrollstrategi

En verkställande direktör som uteslutande styrs och övervakas utifrån resultat, kommer att belönas eller straffas för händelser som ligger utanför hans kontroll. Resultatet av ett beteende kan ha många olika utfall. Effekten blir att den verkställande direktören kommer att anpassa sitt beteende till den risk som osäkerheten i utfallet för med sig. Han har incitament att diversifiera eller sänka risken i företaget från den för ägaren optimala, eftersom han inte har samma möjligheter som ägaren att diversifiera bort risken.

Beteendekontroll har fördelen att osäkerheten i resultatet inte påverkar den verkställande direktörens beteende. Styrelsens kontrollstrategi kan också påverka den verkställande direktörens arbetsmarknad. Om en företagsledare tror att hans värde på arbetsmarknaden sätts utifrån företagets resultat och inte efter hans prestationer, blir effekten densamma som av resultatkontroll. En beteendekontroll i företaget av en ägare som genom flertalet ägda företag skapar en inre arbetsmarknad motverkar detta. Företagsledaren vet att han bedöms efter prestation och att möjlighet till befordran finns inom gruppen. Det faktum att den svenska affärseliten är liten, kan ge samma effekt, nämligen en effektiv marknad för företagsledare.⁵⁵

⁵⁵ Collin & Bengtsson 2000.

Utvärdering av resultatmått sker ofta genom jämförelse med någon form av branschgenomsnitt. Detta försvåras då företaget opererar i flera branscher och på internationella marknader. Företag som koncentrerat sig på kärnverksamheten är lättare att övervaka genom en resultatbaserad kontrollstrategi ⁵⁶.

Om man har för många olika kontrollsysteem så kan dessa ibland hamna i konflikt med varandra. När en företagsledning både måste följa en beteendestandard och en resultatstandard så kan dessa ibland ge motsatta budskap. För att uppnå resultatmålen så flyttar Samhall delar av produktionen till låglöneländer, men detta strider mot beteendestandarden som kräver sysselsättning i Sverige. Om antalet standards är för stort kan detta innebära att styrelsen och företagsledningen koncentrerar sig på vissa som de tycker är viktiga och struntar i en del av de andra.

I nästa kapitel ges en bakgrund till hur statens ägande av bolag är organiserat.

⁵⁶ Dalton et al 1998 s 269-290.

5 Den statliga ägarorganisationen

I detta kapitel presenteras hur staten har valt att organisera sitt ägande. Vi utreder vem som egentligen kan betraktas som ägare, genom att undersöka vem som utövar styrning och övervakning samt vilka metoder som används. Statens metoder för ägarstyrning jämförs med andra svenska institutionella ägares metoder. Styrelsens funktion i allmänhet och i statligt ägda bolag i synnerhet behandlas. Avslutningsvis sammanfattas den statliga ägarstyrningorganisationen i en schematisk figur.

5.1 Vem är ägare?

Det naturliga är att se skattebetalarna som de statliga företagens egentliga ägare eller slutägare. All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den offentliga makten utövas under lagarna⁵⁷. Det innebär att det är riksdagen, som ansvarar för förvaltningen av de gemensamma medlen. Enligt grundlagen är riksdagen det lagstiftande organet, och fattar beslut på ett övergripande plan. Regeringen har den exekutiva makten, dvs. ska genomföra den av riksdagen beslutade politiken.

Ramverket kring förvaltningen av företag med statligt ägande styrs genom ett så kallat förvaltningsmandat från riksdagen. Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition⁵⁸. Riksdagen ska fastställa grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den⁵⁹. Detta innebär att regeringen ska höra riksdagen vid väsentliga ändringar av företagets inriktning, utspädning av ägande, kapitaltillskott, bolagisering samt försäljningar och köp av aktier.

Regeringen får sälja statens aktier i bolag där staten har mindre än hälften av rösterna om inte riksdagen beslutat annat⁶⁰. Däremot får inte regeringen minska statens ägarandel i bolag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna. Riksdagsbeslut krävs dock inte för extrautdelningar eller nedläggningar eftersom sådana beslut ingår i den normala förvaltningen.

Regeringen har dessutom fått riksdagens mandat att om man så önskar helt avveckla ägandet i Nordea AB och Svenska Lagerhusaktiebolaget. Riksdagen har även upphävt den begränsning som tidigare fanns att staten skulle äga minst 51 procent av Telia, i detta bolag kan regeringen nu minska statens ägarandel till 0 procent.

⁵⁷ Regeringsformen 1974.

⁵⁸ 9 kap. 8 § Regeringsformen.

⁵⁹ 9 kap. 9 § Regeringsformen.

⁶⁰ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Ägarfunktionen i de statliga bolagen delas sålunda mellan regering och riksdag, men det är riksdagen som ytterst fattar beslut om försäljning. Detta faktum inskränker regeringens förutsättningar att agera ägare, eftersom en av de grundläggande rättigheterna för en aktieägare är att avyttra sitt innehav. Detta har likheter med andra stora svenska institutionella ägare, såsom fonder, försäkringsbolag och pensionsfonder. De uppger också att de är låsta vid sina större innehav⁶¹, vilket regeringen de facto är. De institutionella ägarna är dock inlåsta av andra orsaker, nämligen på grund av indexförvaltning eller alltför stor kurspåverkan vid avyttring. Effekten av inlåsningsen är dock densamma, dessa ägare kan inte med trovärdighet hota med en försäljning av bolaget och därmed faller detta medel för ägarstyrning bort.

5.2 Ägarfunktionen inom regeringskansliet

Inom regeringskansliet ansvarar de olika departementen för förvaltningen av bolagen. Den dagliga förvaltningen innefattar uppföljning och utvärdering av företagen, samt styrelsenominering. Ytterst ansvarig och chef för respektive departement är ett statsråd. På näringsdepartementet är det således näringsminister Leif Pagrotsky, på socialdepartementet socialminister Lars Engqvist osv.

Statssekreterare ansvarar för ledningen av departementen. Statssekreterare är politiskt tillsatta tjänstemän. Ärenden som ska avgöras av regeringen måste alltid föredras för statsrådet. Ansvarig tjänsteman lämnar då en redogörelse över problemet och föreslår ett beslut. Normalt stäms föreslagna beslut av med statssekreteraren först⁶². Det är således ingen lång byråkratisk väg mellan statsråd och tjänstemän⁶³.

Tidigare har förvaltningen av bolagen varit fördelad på inte mindre än tio olika departement⁶⁴. Majoriteten av de statligt ägda bolagen förvaltas idag av enheten för statligt ägande under näringsdepartementet. Denna utökades i februari i år då ägarenheterna för finans- och näringsdepartementen slogs samman. Syftet med denna sammanslagning var att skapa förutsättningar att bedriva en enhetlig ägarpolitik med tydliga mål och riktlinjer för företagen. Totalt arbetar 19 personer på ägarenheten. Ingen av dem är politiskt tillsatta, vilket betyder att de kommer att arbeta kvar efter ett eventuellt politiskt maktskifte. Bolagen är uppdelade mellan nio stycken förvaltare. Förvaltaren har det övergripande ansvaret för beredningen av de frågor som rör bolagen samt utvärdering. Principen för indelning är branscher som energi, gruv, transport, finans och fastigheter, men bolagen låter sig inte lätt indelas. Hänsyn har

⁶¹ Ahlstedt et al 2003

⁶² Brunsson et al 1990 s 37.

⁶³ Ibid s 40.

⁶⁴ Lindh & Meyersson 1998 s 35.

tagits till arbetsbelastningen för förvaltaren med avseende på bolagens storlek och karaktär.⁶⁵ Till förvaltarna är fem analytiker knutna var och en med speciell kompetens för en av de fem branscherna. Övrig personal på ägarenheten är tre assistenter och en Investor Relations- och informationsansvarig. Chefen för ägarenheten är departementsråd Eva Halvarsson.⁶⁶

På finansdepartementet har enheten för förvaltningsutveckling inom förvaltningspolitiska avdelningen ansvar för Svenska Spel AB⁶⁷. Kulturdepartementet svarar för förvaltningen av Operan AB och Dramaten AB. Det finns ingen enhet som enbart ansvarar för kontrollen av dessa företag, utan de ligger under de enheter som ansvarar för politiken på respektive område⁶⁸. Systembolaget och Apoteket förvaltas av Socialdepartementet inte heller här finns det någon speciell avdelning med ansvar för ägarfrågor⁶⁹.

5.2.1 Ägarpolicy⁷⁰

Regeringskansliet har tagit fram en ägarpolicy. Den innehåller regeringens generella avsikter och mål med sitt ägande. Det övergripande målet är värdeskapande. I ägarpolicyen anges tre verktyg för att uppnå detta mål: Genomlysning, effektiva styrelser samt fokus på kärnverksamheten.

5.2.1.1 Genomlysning

Genomlysning omfattar den externa information som staten som ägare och de ägda bolagen lämnar. Krav på rapportering från de ägda bolagen syftar dels till att främja den offentliga insynen, dels ska rapporteringen fungera som ett styrmedel. Regeringen har därför utformat särskilda riktlinjer för extern rapportering i de statliga bolagen⁷¹. Bolagen ska i årsredovisningar och kvartalsrapporter lämna finansiell informationen i överensstämmelse med Stockholmsbörsens riktlinjer. Därutöver ska beskrivningar av omvärlden, marknadsutveckling, finansiella och rörelserisker samt de mål som ställts upp för verksamheten och hur de uppfyllts lämnas. Rapporteringen ska också innehålla företagets miljöpåverkan och dess arbete med jämställdhet och mångfald. De externa rapporterna är offentliga och ska finnas tillgängliga på respektive bolags hemsida.

Regeringen lämnar enligt riksdagsbeslut februari 1982 årligen en redogörelse för företag med statligt ägande. Sedan augusti 1999 ger regeringskansliet årligen ut en verksamhetsberättelse om företag med statligt ägande. Verksamhetsberättelsen är regeringens skrivelse till riksdagen avseende förvaltningen av och ägarutövandet i de statligt

⁶⁵ Se bilaga Förteckning över förvaltare och bolag.

⁶⁶ Elisabeth Johansson telefonintervju.

⁶⁷ www.finans.regeringen.se

⁶⁸ www.kultur.regeringen.se

⁶⁹ www.social.regeringen.se

⁷⁰ Se bilaga 2.

⁷¹ Se bilaga 4.

ägda bolagen. Det är i denna skrivelse som utvärderingen av bolagens verksamhet presenteras. Den information som presenteras är densamma som specificeras i riktlinjerna för extern rapportering. Verksamhetsberättelsen riktar sig också till allmänheten, media, fackföreningar och andra intressenter. Dessutom redovisas konsoliderade resultat- och balansräkningar sedan 2000 som åskådliggör utvecklingen i den statliga företagsfären som helhet.

5.2.1.2 Effektiva styrelser

Regeringens mål är att styrelserna skall innehålla hög kompetens anpassad till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar. Varje nominering skall således utgå från kompetensbehovet i respektive företags styrelse. Nomineringsprocessen av styrelseledamöter och regeringens förväntningar på styrelsernas arbete behandlas mer ingående nedan under rubriken styrelse.

5.2.1.3 Fokus på kärnverksamheten

Regeringen anser att det generellt sett har det funnits två problem inom den statliga företagsfären, ineffektiv kapitalbalans och expansion utanför kärnverksamheten. Under de senaste åren har regeringskansliet i samråd med företagen med statligt ägande vidtagit flera åtgärder för att öka fokus på kärnverksamheten och optimera kapitalstrukturen.

Enligt verksamhetsberättelsen 2001 tenderar fortfarande vissa företag med statligt ägande att vara överkapitaliserade i förhållande till en optimal kapitalstruktur, det vill säga de har för mycket eget kapital i relation till lånat kapital. Den optimala kapitalstrukturen minimerar kostnaden för det totala kapitalet utan att riskera företagets finansiella ställning. Därmed ökar också värdet på företaget. En tänkbar anledning till att statligt ägda företag tenderar att vara överkapitaliserade är en osäkerhet om ägaren, i detta fall riksdagen, är beredd att skjuta till nytt kapital om det uppstår ett investeringsbehov. Företagsledningen håller en större buffert av likvida medel än vad den operativa verksamheten befogar, något som förresten även förekommer i icke statliga bolag. Detta kapital ger företagsledningen fria händer gentemot såväl ägare som långivare vid finansiering av investeringar. Kostnaden för överkapitaliseringen bärs av ägarna.

Det andra problemet som identifierats i verksamhetsberättelsen har varit att flera av företagen med statligt ägande tidigare har expanderat inom verksamheter som låg utanför företagets kärnverksamhet. Flera företag med statligt ägande konkurrerar inom områden där företaget har ringa eller ingen erfarenhet. Fokusering på kärnverksamheten har sedan 90-talet varit slagordet framförallt bland börsnoterade företag för att öka aktieägarvärdet. Flera företag med statligt ägande har under de senaste åren tydligt fokuserat på kärnverksamheten. Till exempel har Vattenfall AB har avyttrat sin verksamhet utanför Europa och Posten AB har

avyttrat Postgirot Bank och Postfastigheter. Detta underlättar också resultatkontrollen av bolagen, eftersom rimliga mål lättare kan ställas upp och resultaten kan jämföras med liknande verksamheter eller ett branschindex.

5.2.2 Viljeyttringar

Förutom målet värdeskapande samt att vara en aktiv och långsiktig ägare har regeringen som ägare tagit principiell ställning i vissa frågor⁷². Den övergripande viljeyttringen, eller policyn, är att Sverige skall gå i spetsen för omställningen till en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling. Fem frågor behandlas specifikt: *Etik, moral och globalt ansvar, jämställdhet, mångfald, IT samt handlingsprogrammet för konst, hantverk och kultur*. De har avsikten att ge uttryck för en viljeyttring hos regeringen på områden som är angelägna för hela samhället. Den första frågan tar upp de riktlinjer rörande mänskliga rättigheter, information, konkurrens och beskattning som utarbetats av OECD 1976 och riktar sig egentligen till multinationella bolag. Regeringen uppmanar även de ägda bolagen att följa FN:s Global Compact som också den rör mänskliga rättigheter samt miljö. De statligt ägda bolagen skall bidra till att de nationella miljömålen uppfylls. Styrelserna uppmanas att aktivt följa företagets insatser i frågor som rör ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling. Den andra frågan behandlar målet med 40 % kvinnor i de statligt ägda bolagens styrelser i år, detta är ett delmål i regeringens jämställdhetspolitik. Den tredje frågan: mångfald avser tillvaratagandet av den kompetens som finns hos människor från skilda kulturella, etniska och sociala miljöer. Ett sådant arbete ska speglas i företagets personalpolitik. Den fjärde frågan rör statliga företag i IT-samhället och innehåller inte några direkta föreskrifter, mer än att regeringen identifierat en väl utvecklad IT-strategi som en viktig del av företags konkurrenskraft. Den sista policyfrågan avser de mål som riksdagen har beslutat för statens arbete med arkitektur, formgivning och design. Målen avser tillvaratagandet av kulturhistoriska och estetiska värden i befintliga miljöer och att kvalitet och skönhet inte skall underställas kortsiktiga ekonomiska överväganden.

Sammantaget skiljer sig viljeyttringarna inte anmärkningsvärt mycket från andra svenska institutionella ägares hållning, åtminstone de som är aktiva med att ta fram viljeyttringar inom olika områden. Såväl miljö, globalt ansvar, mångfald och jämställdhet är vanligt förekommande ägarpolicyfrågor. Dessa riktlinjer kan därför också anses gälla många privat ägda bolag. De uttalade målet om kvinnlig styrelsrepresentation, IT samt handlingsprogrammet för konst, hantverk och kultur är däremot politiska mål. Politiska mål är som tidigare nämnts en av de saker som skiljer ut staten som ägare gentemot privata ägare.

⁷² Se bilaga 3.

5.2.3 Andra styrdokument

Förutom policyfrågorna finns direkta riktlinjer för extern rapportering⁷³, incitamentsprogram för anställda⁷⁴, anställningsvillkor för personer i företagsledande ställning⁷⁵ samt ett förslag till innehåll i styrelsens arbetsordning⁷⁶. *Riktlinjerna för extern rapportering* har behandlats tidigare i detta kapitel.

Riktlinjerna för incitamentsprogram för anställda anger att det är styrelsen som fattar beslutet om eventuellt införande av ett sådant program och det ska omfatta all anställd personal i bolaget. Incitamentsprogrammets mål skall vara objektiva, definierbara och mätbara på både kort och lång sikt, och utgå ifrån det aktuella bolagets särskilda mål och uppgifter. Avsikten är att långsiktig värdeökning och engagemang ska uppmuntras. En annan godtagbar avsikt är att underlätta rekrytering och behållandet av kompetent personal. Belöningen ska vara kopplad till arbetsinsatsen och det ska vara enkelt att förstå när den faller ut. Sammantaget innehåller riktlinjen inget som stöter sig mot hur teorin anger att incitament ska utformas, undantaget att all personal nödvändigtvis ska omfattas. Detta förklaras enklast som ett politiskt mål.

Riktlinjerna för anställningsvillkor för personer i företagsledande ställning anger bland annat att bolagen inte ska vara löneledande i jämförelse med motsvarande privatägda företag. I monopolföretag och företag vars verksamhet finansieras till övervägande del av medel över statsbudgeten ska statliga verk vara normen. Därutöver ges anvisningar om pension, tjänstebostad och andra förmånens omfattning.

Förslag till innehåll i styrelsens arbetsordning är inget direktiv utan är tänkt som "inspirationskälla" för styrelsearbetet. Förslaget beskriver på detaljerad nivå vilka frågor styrelsen bör arbeta med. I bilagor finns förslag till enkäter för utvärdering av styrelsens arbete, enskilda styrelseledamöter och verkställande direktör. Frågorna i dessa enkäter ger en tydlig fingervisning om vilket beteende som uppmuntras av ägaren. Dokumentet behandlas mer ingående i nästa avsnitt styrelser.

Huvudstyrdokumentet är dock ägarpolicyn, avsikten är att den inte ska vara någon pappersprodukt, som enbart sitter i en pärm och aldrig används. Den utvecklas internt på ägarenheten. Arbetet bedrivs som små delprojekt av informationsansvarig tillsammans med förvaltare, analytiker och revisorer.⁷⁷ Uppföljningsmetoder för utvärdering av den statliga ägarpolicyn är under utarbetning. Det är svårt att isolera orsak och verkan av ägarpolicyn i

⁷³ Se bilaga 4.

⁷⁴ Se bilaga 6.

⁷⁵ Se bilaga 5.

⁷⁶ Se bilaga 7.

⁷⁷ Elisabeth Johansson telefonintervju.

värdetillväxten hos den förvaltade portföljen. I vilken mån ägarpolicyn efterlevs är alltså inte lätt observerbart. Ett mjukt mått som är användbart i detta sammanhang är antalet bolag som lämnar offentliga kvartalsrapporter. Ett övergripande mål är enligt regeringen att vara tydlig som ägare.⁷⁸

5.3 Styrelser

Den övergripande beslutsprincipen i styrelsearbetet är vinstmaximering⁷⁹, om inte bolagsordningen anger något annat. Även om bolagsstyrelsen i huvudsak får sitt uppdrag ifrån bolagsstämman får den i praktiken ha ett bredare ansvar gentemot såväl de anställda som samhället i sin helhet. Den verkställande direktören ska svara för den löpande förvaltningen enligt de riktlinjer och anvisningar som styrelsen lämnar.⁸⁰

Ägarenheten på näringsdepartementet har i ett styrdokument lagt ett förslag till hur styrelsens arbetsordning ska utformas. (Detta dokument återfinns i bilaga 3). Avsikten är att reglera hur styrelse arbetar och vilken typ av frågor som behandlas. Styrdokumentet för styrelsearbete är mycket effektivt. Det finns enligt Näringsdepartementet inga bolag som inte följer den föreskrivna arbetsordningen⁸¹. Följande beskrivning av styrelsens arbete grundar sig på detta styrdokument.

Styrelsens viktigaste uppgift är att diskutera visioner och strategi, minst ett förlängt styrelsemöte per år bör behandla strategi. Verksamhetsmålet ska innehålla såväl syftet för bolagets verksamhet som ekonomiska mål. Den av verkställande direktör implementerade strategin ska sedan följas upp löpande. Vidare bör minst ett möte behandla incitamentsprogram för anställda och minst ett möte kombineras med besök av någon del av den operativa verksamheten.⁸²

Styrelseordförande ska leda styrelsens arbete och se till att den fullgör sina skyldigheter. Han har också ett mer omfattande ansvar för bolagets organisation och förvaltning än de andra ledamöterna. Styrelseordförande ska genom regelbunden kontakt med den verkställande direktören följa företagets inriktning och utveckling⁸³. Det bör understrykas att ordförande inte kan ge några direktiv till den verkställande direktören. Detta kan bara styrelsen som kollektiv.⁸⁴ Styrelsen bör sammanträda minst fem till sex gånger per år. Styrelseordförande ska tillsammans med den verkställande direktören upprätta dagordningen för sammanträdena

⁷⁸ Regeringskansliet 2001 s 12.

⁷⁹ Bergström & Samuelsson 2001 s 98.

⁸⁰ Ibid. s 101.

⁸¹ Lars-Johan Cederkvist telefonintervju.

⁸² Enheten för statligt ägande. PM 2002-05-18 s 5.

⁸³ Ibid. s 3.

⁸⁴ Bergström & Samuelsson 2001 s 101.

och se till att beslutsunderlaget är tillräckligt⁸⁵. I en bilaga till styrdokumentet för styrelsens arbetsordning finns följande förslag till områden som kräver styrelsebeslut exempel⁸⁶:

- Igångsättande eller nedläggning av verksamheter av betydande omfattning.
- Upptagande av lån eller lämnande av säkerheter överstigande X kronor.
- Förvärv, avyttring, samgående eller fusion av bolag.
- Ingå avtal som sträcker sig över mer än X antal år eller överstiger X kronor.
- Nyinvesteringar överstigande X kronor.
- Igångsättande av utvecklingsprojekt överstigande X kronor.
- Kort- och långsiktiga kvalitativa och kvantitativa mål för verksamheten.
- Rullande strategiska planer och budgetramar.

Strategiska frågor är sålunda delegerat till styrelsen, men beslut i dessa frågor ska fattas inom ramen för bolagsordningen. I bolagsordningen speglas riksdagsbeslutet, men den strategiska planen där är ofta summarisk. Styrelsen går tillbaka till förarbetena för riksdagsbesluten, vilka tillhandahålls av ägarenheten. Varken riksdagsbesluten eller dess förarbeten är juridiskt bindande i styrelsearbetet, men styrelsen använder dessa för att verifiera att de strategiska besluten rimmar med ägarmålen. Departementet kontaktas endast i ett fåtal fall, eftersom det oftast är representerat i styrelsen. I undantagsfall sker kontakt direkt mellan departementschefen och styrelseordförande.⁸⁷

Styrelsefrågor som direkt rör ägaren är ändrad utdelningspolicy eller avvikelse från bolagsordningen eller föreskriven kapitalstruktur exempelvis upptagande av lån. Vid större strategiska förändringar i företagets verksamhet och större förvärv, fusioner eller avyttringar samt förändringar av företagets riskprofil kräver departementet att bli underrättat⁸⁸. I dessa fall utvärderas det strategiska förslaget på ägarenheten av förvaltaren och analytiker. Styrelsen fattar således inte dessa beslut själv. Ägarenheten bildar sig en egen uppfattning i dessa strategiska frågor.⁸⁹ Det händer att extern kompetens tas in främst jurister och strategiska rådgivare. Eftersom ägarenheten är en myndighet sker detta i enlighet med lagen om offentlig upphandling.⁹⁰ Då förändringen är så omfattande att riksdagsbeslut krävs, exempelvis aktieägartillskott, bereds förslaget av förvaltaren och analytiker. Riksdagen beslutar sedan om aktieägartillskott över statsbudgeten.⁹¹ I april 2003 påbörjades en utarbetning av en proposition om att extrautdelningar från lönsamma bolag ska kunna användas för

⁸⁵ Enheten för statligt ägande. PM 2002-05-18 s 4f.

⁸⁶ Ibid. Bilaga 1.

⁸⁷ Lars – Johan Cederlund telefonintervju.

⁸⁸ Enheten för statligt ägande. PM 2002-05-18 s 3.

⁸⁹ Elisabeth Johansson telefonintervju.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

aktieägartillskott⁹². Detta innebär i praktiken att koncernbidrag kommer att kunna ges mellan bolagen. Avsikten är att beslut om koncernbidrag ska fattas av riksdagen.

Utdelning föreslås formellt av styrelsen i enlighet med eventuell utdelningspolicy och kapitalbehovet i bolaget. Föreslagen utdelning är i förväg avstämd med förvaltaren som tillsammans med analytikern prövar förslagens rimlighet.⁹³ Det är sålunda i praktiken ägaren som bestämmer utdelningen.

I en del bolag är verkställande direktör ledamot av styrelsen i andra inte. Chefen för ägarenheten anser att verkställande direktör inte ska ha plats i styrelsen. Hennes främsta argument är att styrelsens primära uppgift är att tillsätta och avsätta verkställande direktör. "Och en verkställande direktör kan ju inte vara med och sparka sig själv."⁹⁴ Även Marianne Nivert, Telias förra verkställande direktör och numera styrelseproffs, ser en intressekonflikt i att verkställande direktör sitter med i styrelsen. Men det är en konflikt som hon inte märkt av i praktiken. "Vare sig verkställande direktör sitter med i styrelsen eller inte har jag aldrig upplevt det som ett problem. I Telia hade vi bägge systemen. Frågan är mer av principiell karaktär. Men i anglosaxiska länder blir de mycket förvånade om inte verkställande direktör även sitter med i styrelsen", säger hon i en tidningsintervju⁹⁵.

Ur ett kontrollperspektiv kan förutsättningarna för beteendekontroll av verkställande direktör öka om han är representerad i styrelsen. Styrelsen får därigenom goda möjligheter till informell kontakt med verkställande direktör och mer subjektiv information kan utbytas. Om förvaltare eller andra representanter med en exekutiv ägarfunktion är representerade öppnas en direkt informationskanal mellan ägare och den operativa delen av företaget.

5.4 Bolagsstämma

Bolagsstämman är ägarens forum för att utse styrelse och bevilja sittande styrelse ansvarsfrihet. På bolagsstämman kan företagets bolagsordning också ändras. Den anger övergripande företagets verksamhet. I de statliga bolagen ligger riksdagens direktiv till grund för bolagsordningen. Om bolagets verksamhet ska ha ett annat syfte än att bereda vinst åt aktieägarna, måste detta anges i bolagsordningen⁹⁶.

Aktiebolagslagen regler om de olika bolagsorganens rätt att företräda bolaget och ingå rättshandlingar å dess vägar utgår ifrån att bolagsstämman är det högsta beslutande organet. Styrelsen har hand om organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter. Finns det en

⁹² Svenska Dagbladet Näringsliv 2002 04 16.

⁹³ Elisabeth Johansson telefonintervju.

⁹⁴ Dagens Nyheter 2002.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Bergström & Samuelsson 2001 s 72.

verkställande direktör har han hand om den löpande förvaltningen. Även om bolagsstämman inte har någon egen förvaltningsbefogenhet, så finns det inget hinder för att stämman ger direktiv till styrelsen i enskilda förvaltningsfrågor. Styrelsen är då skyldig att rätta sig efter dessa direktiv⁹⁷.

Genom regeringsbeslut bemyndigas respektive departementschef att utöva ägarfunktionen i de företag vars verksamhet ligger inom departementets sakområde. Departementschefen har således rätten att föra talan och utöva rösträtt på bolagsstämman. Denne kan dock välja att utse ett ombud för dessa funktioner. Normalt sett är det en tjänsteman i departementet som för statens talan vid dessa tillfällen.⁹⁸

För att tillgodose behovet av insyn och offentlighet finns inskrivet i företagens bolagsordning att riksdagsledamöter har rätt att närvara vid bolagsstämman och i anslutning till denna ställa frågor. Riksdagsledamöters önskan att närvara på stämman skall anmälas till företagets styrelse senast två veckor i förväg. Detta gäller samtliga företag i vilka staten äger minst 50 procent av aktierna och som har mer än 50 anställda.⁹⁹

En del företag exempelvis Vattenfall AB har valt att hålla offentliga bolagsstämmor. Detta är ett led i att öka den offentliga insynen och ger dessutom en möjlighet att informera om företaget för en bredare krets.

5.5 Sammanfattning av ägarfunktionen och analys utifrån kontrollbegreppen

Figur 6 visar på ett schematiskt sätt på vilken nivå de olika ägarstyrningsbesluten fattas. Ramen för bolagens verksamhetsinriktning sätts av riksdagen genom bolagsordningen. Företagen kan åläggas särskilda uppgifter genom direktiv. Riksdagen beslutar också om aktieägartillskott och eventuell försäljning av bolagen. Riksdagen besitter sålunda den yttersta ägarstyrningen, nämligen avgörandet om företagsledningen över huvud taget ska anförtros ägarens kapital. Övriga ägarfrågor är delegerade till regeringen genom ett förvaltningsmandat. Regeringens mål med förvaltningen är att vara en aktiv, långsiktig och värdeskapande ägare. Riksdagens direktiv samt regeringens mål och viljeytringar sätter ramarna för förvaltningen av bolagen, som är delegerad till departementen.

De flesta bolagen förvaltas av enheten för statligt ägda bolag på näringsdepartementet. Ägarenheten nominerar styrelseledamöter, utfärdar riktlinjer och utvärderar bolagen. Det är ytterst styrelserna som ansvarar för förvaltningen av bolagen. Representanter för staten som

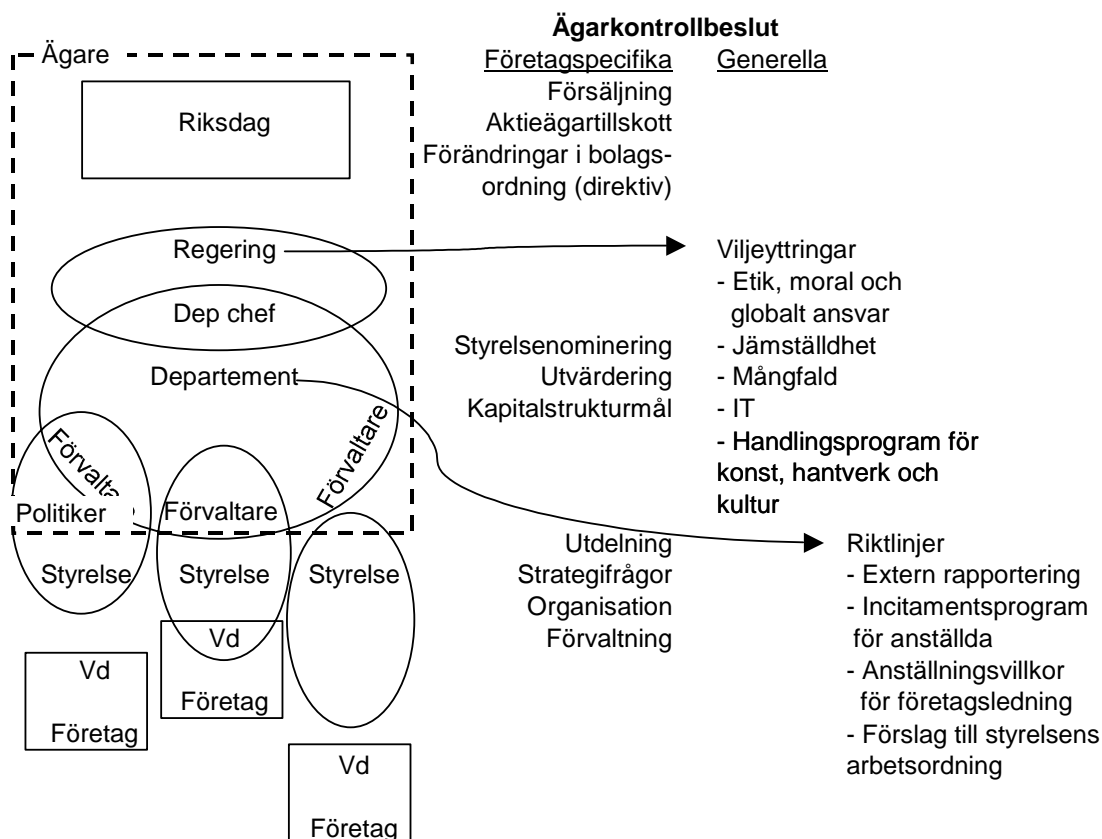
⁹⁷ Bergström & Samuelsson 2001 s 97.

⁹⁸ Riksdagens Revisorer 1997.

⁹⁹ Regeringskansliet 2001 s 10.

ägare ingår ibland i styrelserna ibland inte. Styrelserna är sista ledet i utövandet av ägarstyrning över företagen.

Ägarstyrningen utövas sålunda genom riksdagsbeslut om försäljning eller särskilda direktiv, regeringens viljeyttringar samt nominering av styrelseledamöter, riktlinjer och utvärdering av bolagen genom departementen.



Figur 6 Statens ägarstyrningorganisation

5.5.1 Inputkontroll

Vi har valt att betrakta ägarens input som det kapital som ägaren bistår verksamheten med. Riksdagen är då den instans som utövar den mesta inputkontrollen. Den beslutar om aktieägartillskott och direkta anslag via statsbudgeten. Båda formerna av kapitaltillskott följs av ett politiskt beslut där det anges i vilket syfte pengarna ska användas. Detta syfte eller mål tolkas (om det är nödvändigt) sedan av bolagens styrelser, vilka kan utöva inputkontroll genom att fastställa budgetar.

Regeringen genom departementen utövar indirekt inputkontroll genom att de har befogenheten att ange vilken kapitalstruktur bolaget ska ha. Det vill säga hur mycket eget kapital som står till företagsledningens förfogande. Denna kontroll utövas genom soliditetsmål och utdelningspolicies.

5.5.2 Beteende- och resultatkontroll

Styrelsen har den insyn i företagets verksamhet som krävs för att kunna bedöma företagsledningens utförande av sin uppgift. Både departementen, regeringen och riksdagen försöker styra beteendet genom att stipulera i direktiv, viljeyttringar och riktlinjer hur företagsledningen ska agera i vissa frågor. Övervakningen av styrdokumentet efterlevs i företagen ligger på styrelsen, såväl riksdag, regering som departement följer endast upp resultaten. Underhandkontakter sker ibland mellan styrelseordförande och departementschef. Huvuddelen av kontakterna mellan ägare och företag sköts dock av bolagens förvaltare, i synnerhet i de fall förvaltaren sitter i bolagets styrelse.

Alla instanser har möjligheten att utöva resultatkontroll. Information om företagets resultat finns tillgängliga för alla. Riksdagen anger dock inte hur övervakningen och uppföljningen av de mål som ställts upp ska ske, detta har delegerats till regeringen.

5.5.3 Klankontroll

Nya styrelseledamöter får ett dokumentpaket som innehåller riktlinjer, ägarpolicy och förslag till arbetsordning för styrelsearbete samt de andra viljeyttringar och policyfrågor som finns som bilagor till denna uppsats. Någon annan utbildning av eller stöd från ägaren för styrelseledamöter förekommer inte. Det är den verkställande direktören som har ansvaret för att nya styrelseledamöter blir introducerade på lämpligt sätt.¹⁰⁰

En gång per år hålls ett styrelseseminarium för samtliga styrelseledamöter i statligt ägda bolag. Motivet är att ägaren ska entusiasmera styrelseledamöterna i sitt arbete, samt signalera vilka frågor som är av vikt för ägaren. Näringsministern håller tal. Gästtalare bjuds in för att föredra i ämne som är angelägna för ägaren. Med viss oregelbundenhet ger ägarenheten ut ett nyhetsbrev som distribueras till styrelseledamöterna. I övrigt sker all kontakt mellan ägare och styrelseledamöter genom den förvaltare som har styrelserepresentation.¹⁰¹ Styrelseledamöterna får det dokumentpaket som innehåller riktlinjer, ägarpolicy och förslag till styrelsens arbetsordning med mera som finns i bilagor till denna uppsats.¹⁰²

Sammanfattningsvis vilar förutsättningarna för klankontroll på selektionen av styrelseledamöter. Någon egentlig befordringsgång existerar inte och förutsättningarna för socialisering är små. Åtminstone är kontakttillfällena mellan ägare och styrelseledamöter få i de fall som regeringen inte finns representerad i styrelsen. Vi kommer dock att undersöka om

¹⁰⁰ Enheten för statligt ägande. PM 2002-05-18 s 4.

¹⁰¹ Elisabeth Johansson telefonintervju.

¹⁰² Lars-Johan Cederlund telefonintervju.

det finns styrelseledamöter som har flera uppdrag och därmed bidrar till att sprida värderingar och normer genom sin kontakt med styrelseledamöter i flera olika bolag.

I nästa kapitel redovisas resultaten av vår studie av statens utövande av ägarstyrning genom direktiv, krav och viljeyttringar, implementering av incitamentsprogram samt nominering av styrelseledamöter.

6 Empiri

I detta kapitel kommer vi att presentera och analysera ägarstyrningen. Vi börjar med de förutsättningar som marknadsförhållande och riksdagsbeslut anger. Sedan analyseras regeringens ägarstyrningutövning utifrån de krav och riktlinjer som de ställer på bolagen. Därefter kompletteras kontrollanalysen med styrelsernas sammansättning. Slutligen sammanfattas analysen utifrån den analysmodell vi presenterade i slutet av teorikapitlet.

6.1 Regeringskansliets utvärdering av de ägda företagen

Ägarenheten sammanställer årligen en verksamhetsberättelse till riksdagen som beskriver hur det gått för samtliga bolag som staten är ägare i under året. Verksamhetsberättelsen är Regeringens skrivelse till riksdagen avseende förvaltningen av och ägarutövandet i de statligt ägda bolagen. Det är i denna skrivelse som utvärderingen av bolagens verksamhet presenteras.

Regeringskansliet har i sin utvärdering valt att dela in de ägda företagen i två kategorier. Bolag med särskilt samhällsintresse (S) och bolag med marknadsmässiga krav (M).

Definitionen för företag med marknadsmässiga krav är att en eller båda av följande kriterier ska vara uppfyllda¹⁰³:

De verkar på en marknad med full konkurrens.

Ägaren ställer marknadsmässiga krav på resultat och avkastning baserat på riskprofil.

Marknadsmässiga krav ställs utifrån följande definition av värdeskapande: "...nuvärdet av de framtida kassaflödena skall vara större än företagets sammanvägda kostnad för det lånade kapitalet och ägarens kapital."¹⁰⁴ Avkastningskraven anpassas till de kraven som ställs på andra företag i samma bransch.

Företagen med särskilt samhällsintresse utmärker sig genom att de uppfyller minst en av följande förutsättning¹⁰⁵:

Ägaren styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt.

Företaget verkar på en marknad med särskilda förbehåll.

Företaget verkar på en marknad helt eller delvis utan konkurrens.

¹⁰³ Regeringskansliet 2001 s 8f.

¹⁰⁴ Ibid. s 8.

¹⁰⁵ Ibid. s 9.

Ägandekontrollen av företagen i denna grupp är heterogen. Samhällsekonomiska eller sektorpolitiska mål ligger till grund för styrning och övervakning. Krav ställs på kvalitativa parametrar som härletts från det särskilda samhällsintresset samt kostnadseffektivitet.

	Kategori	Marknad	Resultatkrav	Andel anslagsfinansiering
Akademiska Hus AB	M	Delvis ensamställning	Ja	
Green Cargo AB	M		Ja	
Lernia AB	M		Ja	
LKAB	M		Ja	
Posten AB	M		Ja	200/24072
SBAB	M		Ja	
SJ AB	M		Ja	
Specialfastigheter AB	M	Delvis ensamställning	Ja	
Sveaskog AB	M		Ja	
Swedcarrier AB	M		Ja	
Svenska rymdaktiebolaget	M		Ja	
V&S Vin & Sprit AB	M		Ja	
Vasakronan AB	M		Ja	
Vasallen AB	M		Ja	
Vattenfall AB	M		Ja	
ALMI Företagspartner AB	S		Nej	60/536
Apoteket AB	S	Lagstadgat monopol	Nej	
Kungliga Dramatiska Teatern AB	S		Nej	160/229
Kungliga Operan AB	S		Nej	303/363
Samhall AB	S		Nej	4262/9084
SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB	S		Ja	55/452
Statens Väg- och Baninvest AB	S		Nej	
Svenska Spel, AB	S	Delvis monopol	Ja	
Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB	S		Nej	
Systembolaget AB	S	Lagstadgat monopol	Ja	
Teracom AB	S	Delvis monopol	Ja	
Venantius AB	S		Nej	

Figur 7 Marknadsställning, regeringskansliets kategoriindelning och resultatkrav samt eventuell anslagsfinansiering (angivet som anslag/total omsättning, båda i miljoner kr). Källa Regeringskansliet 2001 s 39. Femton företag har marknadsmässiga krav och tolv har särskilda samhällsintressen.

Graden av konkurrens på de marknader som företagen verkar sätter restriktioner för företagsledning och styrelse. På en fullt konkurrensutsatt marknad kommer de företag som inte är värdeskapande enligt ovanstående definition att konkurreras ut. Företagets kunder är då inte beredda att betala vad det kostar att producera produkter eller tjänster med den organisation, produktionsmetod och strategi som företaget valt. Konkurrens leder till

kostnadseffektivitet och värdeskapande. På en monopolmarknad kommer ett vinstmaximerande företag att producera färre produkter eller tjänster än vad marknaden efterfrågar. Sex bolag har särskild marknadsställning Akademiska Hus AB, Apoteket AB, Specialfastigheter AB, Svenska Spel, AB, Systembolaget AB, Teracom AB.

Offentlig verksamhet kännetecknas av att inkomsterna kommer ifrån skatteintäkter, medan inkomsterna i privata företag genereras av försäljningsintäkter. I praktiken är denna gränsdragning inte lika entydig. Det finns offentliga verksamheter som säljer produkter och tjänster i konkurrens med privata företag och det finns privata verksamheter som subventioneras med skattemedel. Anslag är skattemedel som tilldelas en verksamhet för att utföra en speciell uppgift. Uppgiften måste därmed vara klart definierad. Detta förfarande kan beskrivas som inputkontroll. Tre bolag utmärker sig genom att vara till mer än hälften finansierade genom anslag: Kungliga Dramatiska Teatern AB, Kungliga Operan AB och Samhall AB.

6.1.1 Direktiv

Riksdagen har genom politiska beslut ålagt tolv av de undersökta företagen att uppfylla vissa krav som anses vara av samhällsintresse. Kraven samt vilka eventuella mått för rapportering som anges återfinns i tabellen nedan.

	Mått	Mål/Krav
ALMI AB	Nyutlåning	Främja tillväxt och förnyelse i näringslivet
Apoteket AB	Volymökning	Tillgodose allmänhetens behov av läkemedel, samt tillhandahålla samtliga godkända läkemedel.
Posten AB		Tillhandahålla grundläggande kassaservice.
Samhall AB	Volymen arbetstimmar för anställda med arbetshandikapp, andel rekrytering från prioriterade grupper, andelen anställda som övergår till en annan arbetsgivare.	Skapa meningsfullt och utvecklande arbete för personer med arbetshandikapp. Uppfylla vissa resultatkrav i form av bredvidstående mått och effektivitetsförbättringar.
Specialfastigheter AB		Optimera kundnyttan.
Sveaskog AB		Sälja skogsmark i glesbygd i syfte att främja det enskilda skogsbruket.
Svenska rymdaktiebolaget		Uppfylla de åtagande som följer av Sveriges deltagande i ESA, samt har regionalpolitiska motiv.
Svenska Spel AB		Socialt ansvarstagande, en väl utbyggd service utan att säkerheten i hanteringen eftersätts.
Systembolaget AB	Effektiv ålderskontroll, kommunikation om alkoholens hälsoeffekter, personalens servicenivå.	Samhällsansvar i enlighet med alkohollagen och avtal med staten.
Teracom AB		Svara för rundradionät.
Vattenfall AB		Uppgifter inom den beslutade kärnkraftsavvecklingen
Venantius AB		Får inte konkurrera

Figur 8 Tabell över övriga mål med samhällsintresse.

Av de tolv företagen är det endast fyra stycken som rapporterar måluppfyllandet med någon form av mått. Inga av dessa företag har styrelser som domineras av ledamöter från det privata näringslivet, vilket kan tyda på att ägaren inte vill "släppa kontrollen" av dessa företag.

Tidigare studier har efterlyst tydligare instruktioner för de företag som har samhällsuppdrag. De företag som har tydliga uppdrag skall utvärderas utifrån hur de uppfyller dessa uppdrag.

Således är det viktigt att någon form av mått används för att bedöma företagsledningens prestation i dessa företag.

Vår undersökning visar att endast sju av tolv företag med särskilt samhällsintresse styrs av ett direktiv. Av de 15 företagen med marknadsmässiga mål har fem någon form av direktivkrav på sig. Detta kan enligt tidigare studier leda till att ledarna i dessa företag inte får klart för sig vilka mål som skall uppfyllas. Av de företag som omfattas av direktiv sker uppföljning med någon form av mått i endast fem fall. Enligt tidigare studier bör direktiv alltid följas upp, då ju detta är företagsledningens huvudsakliga ansvar.

6.2 Analys av ägarstyrning genom viljeyttringar, krav och riktlinjer

Regeringen rapporterar i sin verksamhetsberättelse till riksdagen om sin förvaltning av de statliga företagen. Där redogörs för dels de generella krav ägaren ställer på bolagen, och dels för de specifika utvärderingarna av respektive företag.

6.2.1 Generella krav

För varje företag rapporteras balans- och resultaträkning, kassaflödesanalys, antal anställda totalt och antal/andel kvinnor, räntabilitet på eget, totalt, sysselsatt och operativt kapital, soliditet, bruttoinvesteringar, av- och nedskrivningar, föreslagen utdelning samt huruvida företaget har jämställdhetspolicy, miljöpolicy och miljöledningssystem.

6.2.2 Specifika krav

Tidigare studier kring utvärderingen av de statliga bolagen har kommit fram till syftesbeskrivningen för företagen ofta var oklar. Huvudregeln har varit att företaget utvärderas utifrån hur målet om maximal vinst uppnås. Inte sällan hade alltså även företag med samhällsviktiga uppdrag krav på lönsamhet, vilket leder till att möjligheten att fullgöra uppdraget inskränks. Även motsatsen förekom: när Riksdagens revisorer gjorde sin genomgång fann de att bland de företag som ska drivas på marknadsmässiga premisser hade de flesta, men inte alla, avkastningskrav och utdelningspolicy given från ägaren.

De företag som har monopolställning eller särskilda samhällsåtaganden var i långt ifrån alla fall underställda kvalitetskrav utöver de ekonomiska. Riksdagens revisorer rekommenderade tydligare syftesformuleringar för företagen och att mål ställs utifrån syftena. Rent kommersiella företag skall enligt dem endast omfattas av långsiktigt avkastningskrav. Företagen bör alltså i utvärderas efter syftet.¹⁰⁶

De flesta företag utvärderas specifikt enbart med hjälp av resultatmått, dvs. företagets resultat, utdelningsmått eller soliditetsmått. Detta innebär att risken som ägaren normalt sett

¹⁰⁶ Riksdagens Revisorer 1997.

tar på sig överförs till företagsledningen, vilket leder till ineffektiva beslut, beroende på riskaversion. Anledningen till att man ändå väljer att utvärdera utifrån dessa mått är att de är bokföringsbaserade vilket betyder att det är billigt och enkelt att använda dem.

Användning av olika typer av specifika krav på företaget kan vara uttryck för inputkontroll, om de som soliditets- och utdelningskrav innebär inskränkningar i företagsledningens frihet att agera för att uppnå de uppsatta målen. Det kan även vara en form av beteendekontroll om det innefattar instruktioner för hur målen ska uppnås, exempelvis via direktiv och riktlinjer. Slutligen kan det handla om resultatkontroll om det som avkastningskrav eller ett mått på hur direktivet uppfylls mäter resultatet av företagsledningens strävanden att uppnå de uppsatta målen.

På grund av komplexiteten i beslutsfattandet som företagsledningen utför, kan deras uppgift inte karaktäriseras som programmerbar. Ouchis modell förutsäger då en resultatbaserad kontrollstrategi. Företagande innebär risktagande och osäkerheten i resultatet är stor, det är en av poängerna med att skilja på ägandet och förfogandet över tillgångarna. Eftersom resultatmått inte mäter företagsledningens insats och dessutom förflyttar risk till beslutsfattarna är resultatkontroll olämplig.

Beteendemått är svåra att utforma om den som ska övervaka inte har en klar bild över hur verksamheten ska bedrivas och vilka dess mål och syfte är. Till aktiebolagsstyrelsens uppgift hör att utnämna, övervaka och stödja den verkställande direktören. Styrelsen kan därmed utnyttjas i en beteendebaserad kontrollstrategi.

6.2.3 Avkastningskrav

Ett avkastningskrav anger resultatet som proportion av någon form av insatt kapital. För att det ska anses vara långsiktigt måste det ta hänsyn till att fluktuationer kan ske över enskilda år, beroende på yttre omständigheter på olika marknader, men även till följd av att företagsledningen kan prioritera snabb avkastning på bekostnad av den långsiktiga.

	Avkast.- krav	Sikt	Mått
Teracom AB	Ja	Kort	Avkastning (konkurrensutsatt respektive inte)
Systembolaget AB	Ja	Kort	Avkastning på eget kapital
Vattenfall AB	Ja	Kort	Avkastning på eget kapital efter skatt
Vasakronan AB 1)	Ja	Kort	Avkastning på justerat eget kapital
Posten AB	Ja	Kort	Avkastning på justerat eget kapital
Specialfastigheter AB	Ja	Kort	Avkastning på justerat eget kapital
V&S Vin & Sprit AB	Ja	Kort	Avkastning på justerat eget kapital
Samhall AB	Ja	Kort	Resultat
SJ AB	Ja	Kort	Resultat
Apoteket AB	Ja	Kort	Resultat före dispositioner och skatt
Akademiska Hus AB	Ja	Lång	Avkastning efter schablonskatt under en konjunkturcykel
SBAB	Ja	Lång	Avkastning på eget kapital över tiden
Svensk-Danska Bro-förbindelsen SVEDAB AB	Nej		Nämner lönsamhet
Swedcarrier AB	Nej		Nämner maximalt aktieägarvärde och resultat
Green Cargo AB	Nej		Nämner resultat
LKAB	Nej		Nämner resultat
Statens Väg- och Baninvest AB	Nej		Nämner resultat
Sveaskog AB	Nej		Nämner resultat
Svenska rymdaktiebolaget	Nej		Nämner resultat
Svenska Spel, AB	Nej		Nämner resultat
SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB	Nej		Nämner resultat
Venantius AB	Nej		Nämner resultat
Lernia AB	Nej		Nämner resultat och avkastning på totalt, sysselsatt och eget kapital
ALMI Företagspartner AB	Nej		
Kungliga Dramatiska Teatern AB	Nej		
Kungliga Operan AB	Nej		
Vasallen AB	Nej		

Figur 9 Tabell över avkastningskrav samt kravens tidshorisont.

Tolv av de 27 företagen har ett avkastningskrav ställt på sig. Här gör vi uppdelning mellan de krav som enbart baseras på senaste årets utfall och de som är mer långsiktiga och tar hänsyn till hur företaget presterar under en konjunkturcykel. Ett långsiktigt krav stämmer bättre överens med statens övergripande mål om långsiktig avkastningsmaximering. Endast två företag anger långsiktiga avkastningskrav, nämligen Akademiska Hus och SBAB. Fyra bolag har inga uttalade avkastningskrav och deras resultat följs inte upp: ALMI Företagspartner AB, Kungliga Dramatiska Teatern AB, Kungliga Operan AB och Vasallen AB

Tidigare studier har föreslagit att företag med viktiga samhällsuppdrag inte ska omfattas av avkastningskrav, då detta kan inverka på förmågan att uppfylla uppdraget. Företag som

verkar på rent kommersiella grunder bör däremot utvärderas utifrån ett långsiktigt avkastningskrav.

Av de femton företagen med marknadsmässiga krav är det endast sju som utvärderas utifrån ett avkastningsmål och därav har endast två långsiktiga mått, nämligen Akademiska Hus och SBAB. Fyra av de tolv företagen med särskilda samhällsintressen har avkastningskrav. Vi kan alltså konstatera att staten inte har renodlat de grundläggande syftena med företagen vad gäller avkastning i förhållande till företagens uppdrag.

Utöver de problem som tidigare studier har presenterat när det gäller statens användning av avkastningsmått för utvärdering bör man beakta att användningen av dessa bokföringsmässiga mått innebär att en stor del av ägarnas risk överförs på ledningen. Det föreligger osäkerhet inte bara i huruvida avkastningsmålen i sig är de eftersträvarvärda målen, utan även i mätningen av avkastning med hjälp av bokföringstal och dessutom internaliseras marknadsrisker på företagsledningen, vilket kan leda till onödigt riskavert beteende.

Användning av avkastningsmått för utvärdering av statliga företag är fortfarande inte så vanlig som staten skulle vilja, om man får tro deras ägarpolicydokument. Där får man intrycket att de skulle vilja att alla företag, även de med särskilda samhällsintressen och de som verkar på konkurrensinskränkta marknader, bör bedömas utifrån avkastningen på det insatta kapitalet. Dock finns det gott om exempel på företag från båda kategorier som inte har avkastningskrav på sig, precis som på motsatsen.

6.2.4 Soliditet och utdelning

	Utdelnings- krav	Sikt	Utdelning baserad på	Soliditetsmål
Rymdaktiebolaget	Ja	Kort	Resultat	Nej
Svenska Spel, AB	Ja	Kort	Resultat	Nej
Green Cargo AB	Ja	Kort	Resultat efter schablonskatt	Nej
SJ AB	Ja	Kort	Resultat efter schablonskatt	Nej
Akademiska Hus AB	Ja	Kort	Resultat efter skatt	Ja
SBAB	Ja	Kort	Resultat efter skatt	Nej
Vattenfall AB	Ja	Kort	Resultat efter skatt	Ja
Apoteket AB	Ja	Kort	Skälig	Nej
Specialfastigheter AB	Ja	Lång	Justerat eget kapital med hänsyn till ekonomisk ställning	Ja
LKAB	Ja	Lång	Resultat efter finansnetto och schablonskatt under en konjunkturcykel	Nej
Lernia AB	Ja	Medel	Justerat eget kapital / Resultat efter skatt	Nej
Systembolaget AB	Ja	Medel	Resultat efter skatt / Soliditet	Ja
V&S Vin & Sprit AB	Ja	Medel	Resultat efter skatt med hänsyn till ekonomisk ställning	Ja
Posten AB	Ja	Medel	Soliditet	Ja
Vasakronan AB 1)	Ja	Medel	Justerat eget kapital / Resultat efter finansnetto & schablonskatt	Ja

Figur 10 Utdelnings- och soliditetskrav på statliga företag.

Femton av 27 företag har någon form av utdelningskrav ställda på sig. Men bara två stycken företag lämnar utdelning utifrån hur företaget bedöms prestera under en konjunkturcykel. Vid övriga företag tas det på sin höjd hänsyn till företagets soliditet. I flertalet fall krävs det att företaget lämnar utdelning enbart utifrån det aktuella årets resultat, dvs. ett kortsiktigt perspektiv på utdelning. Det är svårt att se någon korrelation mellan företagets marknadsanpassning och vilken typ av utdelningskrav som ställs på det.

För sex företag har ägaren ställt upp soliditetskrav. Det är Akademiska Hus AB, Vasakronan AB, Posten AB, Specialfastigheter AB, Systembolaget AB, Vattenfall AB och V&S Vin & Sprit AB. Samtliga dessa företag har en utdelningspolicy och utdelningskrav (utom Vasakronan). Utifrån denna strängare kapitalstrukturkontroll av dessa företag drar vi slutsatsen att ägaren antingen vill begränsa kapitalet som står till företagsledningens förfogande, eller minska sin investering i dessa företag. Företagen har dessutom förelagts kortsiktiga avkastningskrav, förutom Akademiska Hus. Posten och Systembolaget har styrelser som domineras av ägarna utan representation av verkställande direktör.

Enligt vad tidigare studier har kommit fram till så är ett krav på företaget att lämna en viss utdelning eller att upprätthålla given soliditetsnivå ett sätt att ytterligare begränsa företagsledningens möjligheter att uppnå avkastningskravet alternativt uppfylla uppdraget. Således borde staten överväga huruvida dessa krav är motiverade utifrån företagens specifika uppgifter. Om inte borde dessa krav tas bort för att tydliggöra för företagsledningen vilka mål som bör uppnås.

Vi finner att det är förhållandevis vanligt med utdelningskrav på de statliga företagen. Staten verkar vara mån om att efterhand få tillbaka kapital som de en gång i tiden har investerat i företagen.

6.2.5 Riktlinjer

Uppgifterna i tabellen nedan ingår i den obligatoriska delen av företagets rapportering till staten. Här framgår huruvida företagen efterlever statens riktlinjer i de specifika fallen jämställdhet och miljöarbete.

	Jämställdhetsplan	Miljöpolicy	Miljöledningssystem
Akademiska Hus AB	Ja	Ja	ISO 14001
ALMI Företagspartner AB	Ja	Ja	Nej
Apoteket AB	Ja	Ja	Eget
Vasakronan AB	Ja	Ja	ISO 14001
Green Cargo AB	Ja	Ja	Eget
Kungliga Dramatiska Teatern AB	Ja	Nej	Nej
Kungliga Operan AB	Ja	Ja	Eget
Lernia AB	Ja	Ja	EMAS
LKAB	Ja	Ja	Eget
Posten AB	Ja	Ja	Nej
Samhall AB	Ja	Ja	Ja
SJ AB	Ja	Ja	Under utveckling
Specialfastigheter AB	Ja	Ja	ISO 14001
SBAB	Ja	Ja	Eget
Statens Väg- och Baninvest AB	Nej	Nej	Nej
Sveaskog AB	Ja	Ja	Ja
Svensk-Danska Bro-förbindelsen SVEDAB AB	-	-	-
Svenska rymdaktiebolaget	Ja	Nej	Nej
Svenska Spel, AB	Ja	Ja	Nej
SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB	Ja	Ja	EMAS / ISO 14001
Swedcarrier AB	Ja	Ja	Nej
Systembolaget AB	Ja	Ja	Under utveckling
Teracom AB	Ja	Ja	Eget
Vasallen AB	Ja	Ja	Under utveckling
Vattenfall AB	Ja	Ja	EMAS / ISO i Norden
Venantius AB	Ja	Nej	Nej
V&S Vin & Sprit AB	Ja	Ja	Nej

Figur 11 Förekomst av jämställdhetsplan och miljöpolicy

Alla företag utom två efterlever statens riktlinjer om att ha en jämställdhetsplan. Något sämre ställt är det med huruvida företagen har någon miljöpolicy, Kungliga Dramatiska Teatern AB, Svenska rymdaktiebolaget och Venantius AB har ingen miljöpolicy. SVEDAB och Statens Väg- och Baninvest har varken jämställdhets- eller miljöpolicy. Kravet på miljöpolicy har i viss mån även gett effekter i företagets operativa verksamhet. Endast nio företag har inte eller håller inte på att implementera ett miljöledningssystem. Ett företag, nämligen Statens Väg- och Baninvest efterlever ingen av dessa riktlinjer. Detta är anmärkningsvärt då detta är ett företag som i sin dagliga verksamhet har potentiellt stor miljöpåverkan.

I tidigare studier nämns gemensamma riktlinjer som ett viktigt steg för att uppnå konsekvent styrning av företagen. De betraktas inte vara av den karaktären att de inskränker företagsledningens möjligheter att uppnå de uppsatta målen, utan är snarare eftersträvansvärda som ett medel att sprida värderingar genom organisationen. I detta avseende har statens påtryckningar gett tydliga resultat och så gott som alla företag uppfyller de två ovan nämnda policyfrågorna. Anledningen till att regeringen valt att inte följa upp arbetet med de andra policyfrågorna, etik, moral och globalt ansvar, mångfald, IT samt handlingsprogrammet för konst och arkitektur, kan antingen vara att man ännu inte funnit något lämpligt sätt att rapportera detta arbete eller att man använder en annan kontrollstrategi än resultatkontroll.

Att ett företag efterlever riktlinjerna kan tolkas dels som att staten har viss förmåga att kontrollera beteendet i organisationen. Det innebär en praktisk vägledning i hur företaget bör agera i specifika frågor. Det kan även ses som ett tecken på klankontroll då det är ett sätt för staten att sprida önskvärda värderingar ned i företagen.

6.2.6 Incitamentsprogram

I tidigare studier har det framförts som förslag att staten skall införa incitamentsprogram som rekryterings- och styrinstrument för den högre ledningen i de statliga bolagen. Vid tidigare genomförda studier har detta inte förekommit i någon större utsträckning. Till att börja med ställer vi oss frågan om det har skett någon förändring på detta område.

	Incitamentsprogram för anställda/bas för utvärdering	Incitamentsprogram för företagsledning
Akademiska Hus AB	Ja, alla anställda målområden som mäts anknyter till lönsamhet, NKI /kundnytta och energibesparing.	Ja
LKAB	Ja, alla anställda baseras på kostnadseffektivitet, olycksfallsfrekvens (arbetsmiljö) och kvalitet.	Ja, övriga ledande befattningshavare utom vd
SBAB	Ja, alla anställda utom VD basen är förbättrad produktivitet och resultat	Nej
Swedcarrier AB	Ja, alla dotterbolagschefer har individuella bonus avtal	Nej
Svenska rymdaktiebolaget	Ja, alla anställda kopplat till årets resultat	Ja
Teracom AB	Ja, alla anställda	Ja
V&S Vin & Sprit AB	Ja, de flesta anställda utifrån koncernmål, affärsområdesmål samt personliga mål	Ja, vd utifrån individuella mål (max 15% av lön)
Vasakronan AB	Ja, alla anställda kopplat till EVA	Ja
Vasallen AB	Ja, alla anställda kopplat till EVA	Ja
Vattenfall AB	Ja, inom flertalet affärsenheter och bolag i den svenska delen	Ja, vd har bonus efter EVA max 33,3 % av fast lön
Venantius AB	Ja, alla anställda utom företagsledning kopplat till avyttring av lånevolym, kreditförluster netto, samt minskning av antalet engagemang	Nej
Sveaskog AB	nej	Ja
Posten AB	nej	Ja

Figur 12 Incitamentsprogram för anställda och företagsledning

Som framgår av ovanstående har ett flertal statliga företag numera någon form av kompensationsprogram för de anställda och för företagsledningen. Detta betyder att det har skett förändringar på detta område sedan tidigare studier. Faktorer som enligt teorin är av betydelse för hur effektiva incitament programmet leder till är:

- ✓ vilka som omfattas av kompensationsprogrammet och huruvida dessa anställda har möjlighet att påverka den variabel som compensationen bygger på,

- ✓ risken för mätfel i variabeln,
- ✓ hur relevant måttet är för att ägarens mål ska uppfyllas,
- ✓ hur stor del av den totala lönen som är prestationsberoende samt
- ✓ hur mycket risk som överförs på agenten från ägaren.

Dessa faktorer kommer vi att diskutera i nedanstående analys.

Av tabellen ovan framgår att nästan hälften (tretton av 27) av bolagen vi studerar har incitamentsprogram för alla eller många anställda i koncernen eller i vissa dotterbolag. I dessa fall är det viktigt att den variabel som används för att avgöra ersättningsnivån är påverkbar av den enskilde anställda för att incitament ska skapas att verka för att målet uppnås. Företagen delas i detta avseende i två läger: de som har incitamentsprogram baserade på företagets resultat eller ekonomiska förmåga (årets resultat eller EVA) samt de där programmen baseras på kvalitetsmål, ofta åtminstone delvis personliga mål. I det förra fallet är det knappast troligt att den enskilde anställda känner sig kunna påverka utfallet av bedömningsvariabeln, vilket innebär att incitamenten att verka för måluppfyllande inte är stora. I det andra fallet är det mer troligt, framförallt i de fall där den enskilde anställda utvärderas utifrån personligt utformade mål, att kompensationsprogrammet kan förmå att skapa incitament hos den enskilde. När det gäller kompensationskontrakt för VD och företagsledningen är det sannolikt så att båda typerna av mått kan skapa incitament, då ledningen har möjlighet att påverka båda.

Det i kompensationsprogrammet avgörande måttet bör vara kopplat till företagets mål för att det ska finnas relevans och samstämmighet mellan incitamentsprogrammet och företagsmål. Alltså skulle man förvänta att det i företag med avkastningskrav och marknadsmässiga krav skulle finnas incitamentsprogram med någon form av resultatmått som variabel, medan det i företag med direktiv och samhällsintresse skulle vara kvalitetsmått som är basen i kompensationen.

När det gäller samstämmigheten mellan mätbas och huruvida företagen har marknadsmässiga krav eller särskilda samhällsintressen kan vi konstatera att det råder god konsekvens. De företag som har marknadsmässiga krav har incitamentsprogram med olika former av resultatmått, kostnadseffektiviseringsmått och EVA. Venantius som har samhällsintressen har mer specifikt anpassade mått, som stämmer överens med företagets önskan att minska sin lånevolym och antalet engagemang.

Tre företag har både direktiv från riksdagen och kompensationsprogram. Dessa är Venantius där samstämmigheten är god mellan direktivet att inte konkurrera med privata långgivare och incitamentsprogrammet som bygger på avveckling av låneportföljen, samt Vasallen och

Vattenfall där det i ingetdera fallen finns någon koppling mellan målet enligt direktivet och incitamentsprogrammets utformning.

När det gäller samstämmigheten mellan incitamentsprogrammets utformning och huruvida företaget har ett avkastningskrav på sig är det endast i två fall som det inte stämmer någorlunda, nämligen Vasallen och Rymdaktiebolaget. Dessa båda företag har inga avkastningskrav, men trots det bygger incitamentsprogrammen på kompensation utifrån EVA respektive årets resultat. EVA har visserligen god överensstämmelse med regeringens definition av värdeskapande för bolag med marknadsmässiga krav, men dessa båda bolag omfattas inte av detta krav.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att det, med vissa undantag, finns god samstämmighet mellan de mål som är uppställda för företagen och basen för kompensation enligt incitamentsprogrammen i företagen. Detta gäller naturligtvis de företag där det finns incitamentsprogram, i övriga fall måste det till andra former av kontroll för att få företagsledningen och de anställda att uppnå de uppställda målen. I vissa fall kan det vara svårt att skapa ett rättvist och effektivt incitamentsprogram, vilket kan förklara varför inte alla statliga bolag har ett sådant.

Den fjärde analyspunkten för hur effektiva incitamentsprogrammen blir är hur stor del av lönen som är variabel. De företag som anger en maximal andel av lönen som prestationsberoende får oss att anta att det inte är någon särskilt hög andel. Endast i enstaka fall verkar det, om man betraktar vd:s lön i de olika företagen, som om det är någon hög andel variabel inkomst. Detta får oss att tro att det i allmänhet inte är så stor risk som förs över på företagsledningen pga. incitamentsprogrammen. När det gäller de anställdas ersättning ger våra data inte svar på frågan hur stor andel som är prestationsberoende.

Totalt sett är det fortfarande inte så många företag som har implementerat incitamentsprogram i organisationen. Det verkar i allmänhet inte vara någon större del av lönen som påverkas av prestationen och i så gott som alla fall stämmer basen för kompensation väl överens med företagets övergripande mål. Däremot är det i många fall tveksamt om målet ger den anställde incitament att prestera bättre, då den variabel som belöningen baseras på inte är påverkbar i någon större grad av den enskilde.

6.3 *Analys av ägarstyrning genom styrelsenominering*

Nominering av styrelseledamöter är en annan direkt observerbar form av utövandet av ägarstyrning. Regeringens mål är att styrelserna skall innehålla hög kompetens anpassad till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar. Därför anser man det viktigt att styrelsens sammansättning ändras i takt med att företaget utvecklas och omvärlden förändras. Varje nominering skall således utgå från kompetensbehovet i respektive företags

styrelse. Dessutom har regeringen som delmål i jämställdhetspolitiken att 40% av styrelserepresentanterna ska vara kvinnor år 2003¹⁰⁷.

6.3.1 Nomineringsprocessen

Utvärdering av styrelsesammansättning börjar på hösten. Fokus ligger på att fastställa vilken kompetens som behövs och finns i respektive bolagsstyrelse. Analysen sker samråd med styrelseordförande. Enkäterna för intern utvärdering av styrelsens arbete¹⁰⁸ kommer inte till ägarenheten, men de har tillgång till den genom styrelserepresentation.¹⁰⁹

Den kompetens som anses finnas i styrelsen jämförs med vilken kompetens som förvaltare, analytiker och styrelseordförande anser företagets situation kräver. Denna jämförelse leder fram till en kravspecifikation för styrelsens kompetens. Utifrån denna gallras de styrelseledamöter bort som inte längre besitter för företaget relevant kompetens. En profil bestående av de kunskaper och erfarenheter som styrelsen fattas sammanställs. Profilen är grundvalen i sökandet efter nya styrelseledamöter. Basen för rekrytering av styrelseledamöter är departementens och styrelsernas nätverk. En databas innehållande potentiella styrelseledamöter är under uppbyggnad. Sökandet av lämpliga styrelseledamöter sker systematiskt. Avtal finns med rekryteringsfirmor, men dessa har ännu inte utnyttjats. Samarbete sker dock med Styrelseakademien.¹¹⁰ Basen för rekrytering av styrelseledamöter är således bred. Att man inte valt att anlita rekryteringsfirmor, kan förklaras med att selektionen sker utifrån politiska överväganden.

Vi har valt att dela in styrelseledamöterna i följande sex kategorier efter varifrån deras kompetens härstammar:

Politiker (pol) i denna kategori placeras de folkvalda och personer som gjort partipolitiskt karriär. Vi antar att dessa personers kompetens i huvudsak består i förståelse för politiska beslutsprocesser. De torde ha bättre förutsättningar än andra att tolka och förstå de politiska mål, direktiv och viljeyttringar som ställs från ägaren.

Tjänstemän ur den offentliga sfären (stat) stats-, landstings- och kommunägda bolag, samt myndigheter, verk och andra offentliga verksamheter (inklusive universiteten). Tanken är att dessa personer genom sin erfarenhet från politiskt kontrollerade organisationer har bättre förutsättningar att förstå företagsledningen och därmed utöva beteendekontroll.

Privata näringslivet (priv), kapitalägare och tjänstemän från privata (=icke-offentliga) verksamheter. Dessa personer antas besitta kompetens från *privat* näringsverksamhet. De

¹⁰⁷ Se bilaga 3 Viktiga policyfrågor.

¹⁰⁸ Se bilaga 7 Förslag till innehåll i styrelsens arbetsordning i statliga bolag bilaga 2 och 3 .

¹⁰⁹ Lars-Johan Cederlund telefonintervju.

¹¹⁰ Ibid.

har därmed inte den erfarenhet från offentligt verksamhet och politiskt styrda organisationer som den förra kategorin ledamöter.

Fackliga representanter (fack), arbetstagarrepresentanter. Dessa ledamöter är inte tillsatta av staten som ägare. De antas inte kunna utöva något avgörande inflytande över styrelsens beslut.

Vd, verkställande direktör i bolaget som styrelsen avser.

Tjänstemän från departementen (dep), representanter från det förvaltande departementet. Dessa personer är opolitiska tjänstemän som arbetar med den exekutiva ägarfunktionen inom staten.

Styrelsernas sammansättning med avseende på ovanstående kategorier presenteras i tabellen nedan.

De undersökta styrelserna har mellan fyra och tretton ledamöter. Typ- och medelvärdet är nio. Detta är något mindre styrelser än vad tidigare studier av styrelser i statliga bolag visat. En typisk styrelse (medelvärde inom parentes) består av två (2,5) styrelseledamöter från det privata näringslivet, en (1,0) ledamot från det förvaltande departementet, två (2,4) fackliga representanter och två ledamöter från den offentliga sfären (1,8) samt verkställande direktör (0,5). Typvärdet för styrelseledamöter med politisk bakgrund är en (1,3). Detta visar hur många styrelseledamöter som hör till de olika grupperna totalt sett, men som vi ser i tabellen på nästa sida skiljer sig styrelsesammansättningen åt mellan olika företag.

	Antal styrelse- ledamöter	Antal politiker (pol)	Antal tjänstemän ur den offentliga sfären (stat)	Antal ur privata näringslivet (priv)	Antal fackliga före- trädare (fack)	Vd	Departement (dep)	Obestånd
NÄRINGSDEPARTEMENTET								
Akademiska Hus AB	10	0	3	2	2	1	1	1
ALMI Företagspartner AB	9	2	2	3	1	0	1	
Green Cargo AB	12	1	1	5	4	0	1	
Lernia AB	11	1	4	1	4	0	1	
LKAB	11	0	0	6	3	0	2	
Posten AB	11	3	1	3	3	0	1	
Samhall AB	11	2	2	2	4	0	1	
SJ AB	11	2	0	4	3	0	2	
SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB	10	1	2	2	2	1	2	
Specialfastigheter AB	9	0	2	3	2	1	1	
SBAB	8	2	2	1	0	1	1	1
Statens Väg- och Baninvest AB	8	0	2	3	2	1	1	
Sveaskog AB	10	1	2	3	3	0	1	
Swedcarrier AB	8	0	1	3	3	0	0	1
Svenska rymdaktiebolaget	9	0	3	2	2	0	1	
Svensk-Danska Bro- förbindelsen SVEDAB AB	4	0	3	0	0	0	1	
Teracom AB	7	1	3	1	1	1	0	
V&S Vin & Sprit AB	10	3	0	4	2	1	0	
Vasakronan AB 1)	9	1	1	4	2	1	0	
Vasallen AB	9	0	4	0	2	1	1	Led ig
Vattenfall AB	13	2	2	3	3	1	2	
Venantius AB	5	0	1	1	1	1	1	
KULTURDEPARTEMENTET								
Kungliga Dramatiska Teatern AB	9	1	1	3	4	0	0	
Kungliga Operan AB	11	1	1	5	3	0	0	
FINANSDEPARTEMENTET								
Svenska Spel, AB	11	3	0	4	2	1	1	
SOCIALDEPARTEMENTET								
Apoteket AB	9	2	4	0	2	0	1	
Systembolaget AB	10	5	1	1	2	0	1	

1) Dotterbolag till Civitas Holding med samma styrelse

Figur 13 Styrelseledamöter mars 2002 fördelade på kategorier. Färgad ruta markerar styrelseordförandes grupptillhörighet.

Det förvaltande departementet är representerat i alla styrelser utom i Operan, Teracom och Swedcarrier. Det finns en potentiell konflikt i att ha representanter från departementen i

styrelserna. Styrelseledamöter är skyldiga att alltid se till bolagets bästa, men hur det ligger till med den saken i verkligheten kan vi inte avgöra. Normalt sköts kontakten mellan ägare och styrelse genom styrelseordförande. En enkätundersökning visade att i 70 % av de statliga bolagen som har en departementsföreträdare i styrelsen sker de informella kontakterna med ägaren i hög grad via denne. Det finns ytterligare en risk i att departementsföreträdare hela tiden måste återförsäkra sig hos departementets politiska ledning och därmed inte alltid har mandat att agera som lika aktivt som andra ägarföreträdare kan göra t ex i privata bolag (åtminstone ibland). En annan målkonflikt uppstår om samma person är departementsföreträdare i styrelsen och samtidigt arbetar med uppföljning av företagens mål. Ett positivt skäl till är att denne kan bidra med kunskaper om den politiska miljö som bolaget befinner sig i och att denne kan ge besked om ägarens uppfattning i olika frågor.¹¹¹ En studie av styrelserna i statliga bolag 1997 visar att de är homogent sammansatta, och politiker och politiska tjänstemän är överrepresenterade. Statliga verkställande direktörer sitter ofta i varandras styrelser.¹¹²

Verkställande direktörer är representerade i mer än hälften av styrelserna. Detta överensstämmer inte med ägarenhetens chefs uppfattning att verkställande direktör inte ska sitta i styrelsen.¹¹³ Med verkställande direktör i styrelsen ökar möjligheterna till informella kontakter mellan denne och ägarens representanter. Detta skapar förutsättningar för såväl beteendekontroll, genom utbyte av subjektiv information, som klankontroll, genom socialisering.

Ägaren förutsätter att styrelseordförande håller regelbunden kontakt med VD och följer verksamheten närmre än de andra styrelseledamöterna.¹¹⁴ Han har sålunda inte bara ett utökat ansvar för styrelsen som helhet, utan torde också ha en fördjupad relation till både verksamheten och verkställande direktör. Ägarens val av styrelseordförande är därför av extra vikt för att skapa förutsättningar för kontroll. Styrelseordförande har oftast gjort karriär i den offentliga sfären eller har politisk bakgrund. Fem styrelseordförande kommer från det privata näringslivet.

Det finns inga tydliga skillnader eller likheter i styrelsesammansättningen mellan bolagen efter vilket departement de förvaltas av.

6.3.2 Beteendekontroll

I Sverige finns två ägargrupper som anses aktivt styra företagen de äger, nämligen Wallenberg- och Handelsbankssfärerna. Styrelseledamöterna i dessa sfärer har ofta arbetat i

¹¹¹ Riksdagens Revisorer 1997.

¹¹² Lindh & Meyersson 1998.

¹¹³ Jämför 4. 2.

¹¹⁴ Bilaga 7 Förslag till innehåll i styrelsens arbetsordning i statliga bolag 2.3.

företagen inom respektive grupp hela sitt yrkesverksamma liv¹¹⁵. Deras förutsättningar för beteendekontroll torde vara jämförbara med dem som internt rekryterade styrelseledamöter enligt teorin besitter. Beteendekontroll kräver en förtrolig relation med företagsledningen, som behövs för att få ta del av subjektiv information. Den statliga bolagssfären har genomgått en omfattande förvandling. Såväl organisationen och styrningen av verksamheterna, som marknadsförutsättningarna har förändrats radikalt.¹¹⁶ De styrelseledamöter som gjort karriär inom den offentliga sfären torde ha många erfarenheter gemensamt, dels av den förändring som sfären genomgått, dels av operativ verksamhet i offentligt ägda bolag. Förekomsten av styrelseledamöter från den offentliga sektorn ger med detta resonemang en indikation på styrelsens förmåga att utöva beteendekontroll. Förutsättningarna för beteendekontroll förstärks ytterligare om verkställande direktören är ledamot i styrelsen.

Följande bolagsstyrelser är dominerade av interna ledamöter (stat + vd): Venantius (50 %), Akademiska Hus (50 %), Statens Väg- och Baninvest (50 %), Teracom (67 %) och Vasallen (71 %). Verkställande direktör är inte styrelseledamot i dessa tre bolagsstyrelser: Apoteket (57 %), Lernia (57 %) samt SVEDAB (75 %). Även om verkställande direktör inte är ledamot i styrelsen deltar han som tidigare nämnts i styrelsearbetet genom att sammanställa beslutsunderlag och information.

Gemensamt för dessa bolag torde vara att de till stor del bedriver sådan verksamhet som traditionellt varit offentlig, eftersom styrelsens kompetens härstammar härifrån. Dock är ingen av verksamheterna anslagsfinansierade, vilket är utmärkande för offentlig verksamhet. Akademiska hus, Teracom och Apoteket bedriver dock alla traditionell offentlig verksamhet genom att de har ensamställningar på sina marknader och deras branscher domineras av offentlig verksamhet. Venantius har uppdrag från riksdagen som innebär att bolaget inte får konkurrera på fastighetskreditmarknaden där verksamheten bedrivs. Det ger Venantius karaktären av offentlig verksamhet. Statens Väg- och Baninvest och SVEDAB är bolag med särskilt samhällsintresse, de förvaltar och finansierar stora infrastrukturprojekt, vilket normalt görs av väg- och banverken respektive via statsbudgeten.

Lernia opererar på den starkt konkurrensutsatta bemanningsmarknaden. Staten har som ägare ställt avkastningskrav men inget annat uttalat resultatmål för verksamheten. Vasallen ska utveckla och förädla försvarsfastigheter med målet att sälja dem på den kommersiella marknaden. Kopplingen mellan offentlig verksamhetskompetens i styrelsen och dessa företags uppgifter är oklar.

¹¹⁵ Collin 1998 s 727.

¹¹⁶ Se bilaga 1.

Varken tjänstemän ur den offentliga sfären eller verkställande direktör finns i styrelserna för SJ AB och LKAB.

6.3.3 Resultatkontroll

Politiker är direkta företrädare för de slutliga ägarna, nämligen det svenska folket. Förvaltarna från departementen är företrädare för regeringen som bedriver den operativa ägarstyrningen. Varken politiker eller departementsföreträdare kan anses ha koppling till företagets operativa verksamhet. Om statens ambition hade varit att direkt styra den operativa verksamheten, så skulle verksamheten varit organiserad som ett affärsdrivande verk och inte i form av aktiebolag. I stället är den kompetens som politiker och förvaltare kan förväntas tillföra, erfarenhet från politiska beslutsprocesser. Ägaren signalerar med utnämning av en sådan styrelseledamot, att verksamheten har politiska mål.

Representanter för ägarna i form av politiker eller departementsföreträdare dominerar¹¹⁷ endast tre av bolagsstyrelserna; Systembolaget (75%), Posten (50%) och SJ (50%). Styrelseordförandena i dessa bolag har dessutom politisk bakgrund och verkställande direktörerna är inte styrelseledamot. I resterande bolagsstyrelser utgör representanter för ägarna i genomsnitt en fjärdedel av ledamöterna exklusive fackliga representanter.

Systembolaget har ett samhällsansvar som regleras genom ett avtal med staten. Bland annat ska bolaget ta socialt ansvar genom att upplysa om alkoholens skadeverkningar, upprätthålla ålderskontroll och på andra sätt minska konsumtionen av alkohol. I kombination med detta finns dessutom ett finansiellt kortsiktigt avkastningskrav trots att företaget har lagstadgat monopol. Att ett monopolföretag har ett resultatkrav på sig från sin ägare ger enligt marknadsteorier upphov till ineffektivitet, eftersom företaget kommer att välja att producera en sämre kvalitet eller mindre kvantitet som säljs till ett högre pris än vad som är fallet på en konkurrensutsatt marknad. Dessa mål är naturligtvis inte helt motstridiga men en avvägning måste göras dem emellan. Styrelsens sammansättning tyder på att avtalet mellan staten och bolaget inte är fullständigt, eftersom det anses nödvändigt med politisk kompetens i styrelsen. Detta resonemang bygger på att man antar att politiker i bolagsstyrelserna utövar politisk styrning i någon form.

Posten och SJ bedriver konkurrensutsatta verksamheter och ägaren har avkastningskrav på båda. Posten ska tillhandahålla en rikstäckande kassaservice, vilket inte är förenligt med kravet på avkastning. Posten kompenseras till viss del med anslag. Den konkurrensutsatta delen av verksamheten är helt dominerande, vilket hade motiverat styrelser med mer näringslivskompetens. SJ:s styrelse består däremot till andra hälften av ledamöter med

¹¹⁷ Utgör hälften eller mer av ordinarie ledamöter exklusive fackliga representanter, eftersom dessa inte antas kunna utöva något avgörande inflytande över styrelsen.

näringslivskompetens. Varken Posten, SJ eller Systembolaget har incitamentsprogram för de anställda, vilket är ytterligare ett tecken på att verksamheternas mål är oklara. Postens ledning har dock möjlighet till bonus.

I en styrelse är varken politiker eller tjänstemän från departementen medlemmar, nämligen Swedcarrier. Styrelsen domineras av ledamöter från det privata näringslivet. Detta holdingbolag har som uppgift att avyttra verksamheter som har sitt ursprung i affärsverket SJ samt utveckla fastighetsbolaget Jernhusen. Inga specifika krav från ägaren finns på verksamheten och den får inga anslag. Verksamheten kan utifrån hur den kontrolleras inte sägas ha offentlig karaktär. Incitamentsprogram används för att styra dotterbolagscheferna. Swedcarrier kontrolleras sålunda endast genom de generella riktlinjerna, ägarpolicy och styrelsenomineringen.

6.3.4 Styrelseledamöter från det privata näringslivet

Tidigare studier pekar på att allt fler styrelseledamöter från det privata näringslivet väljs in i styrelserna. Det har tidigare argumenterats för att ägaren signalerar att verksamheten har politiska mål, genom utnämning av styrelseledamöter med politisk bakgrund. Styrelseledamöter från det privata näringslivet kan med analogt resonemang anses ha förutsättningar att utöva beteendekontroll i en verksamhet som verkar på marknadens villkor. Signalen från ägaren är att företaget inte bara bedriver offentlig verksamhet.

Styrelseledamöter från det privata näringslivet dominerar nio av styrelserna: LKAB (75 %), Green Cargo (63 %), Kungliga Operan (63 %), Kungliga Dramatiska Teatern (60 %), Swedcarrier (60 %), Vasakronan (57 %), SJ (50 %), V&S Vin & Sprit (50 %) och Statens Väg- och Baninvest (50 %).

Dramaten och Operan är två av de tre företagen som övervägande finansieras med anslag, vilket ger ägaren omfattande kontroll genom input, har inga finansiella krav på verksamheten. Departementet har ingen representation i styrelsen man har istället valt styrelser med övervägande kompetens från utanför den offentliga sfären. Operan är det enda företaget som inte har årsredovisning på sin hemsida, vilket avsevärt inskränker allmänhetens insyn.

LKAB, Green Cargo och Vasakronan får inga anslag och har inga särskilda samhällsuppgifter att utföra.

Tre bolag har inga styrelseledamöter från det privata näringslivet, det är Apoteket, SVEDAB och Vasallen.

6.3.5 Klankontroll

Både förvaltare och verkställande direktör sitter i nio av de 27 styrelserna: SBAB, Svenska Spel, Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut, Venantius, Akademiska Hus,

Specialfastigheter, Vasallen, Vattenfall, Statens Väg- och Baninvest. Detta skapar en direktkontakt mellan ägaren i form av departementet och företagsledningen.

För att identifiera eventuella styrelseproffs inom den statliga bolagssfären, jämförde vi namnen på styrelseledamöterna i samtliga statligt ägda bolag. Förutom förvaltarna från departementen och ägarenhetens chef har 20 personer mer än ett styrelseuppdrag. Dessa personer har enligt vårt resonemang blivit befordrade och har agerat i enlighet med de normer och värderingar som ägaren vill uppmuntra i de statliga bolagens styrelser. En invändning mot detta resonemang är att den svenska affärseliten är liten, så dessa styrelseledamöter skulle kunna vara unika med en för de statligt ägda företagen nödvändig kompetens. Det går inte att särskilt karaktärisera de övriga tjugo styrelseledamöterna som har mer än ett uppdrag i de statligt ägda bolagen. De tillhör samtliga fyra övriga grupper, det enda anmärkningsvärda är att exakt åtta av dem är kvinnor, samma proportion gäller bland de ordinarie styrelseledamöterna exklusive arbetstagarrepresentanter där 39 % (72 av 183) är kvinnor. Alla styrelser utom tre (Vasallen, Teracom och SVEDAB) innehåller styrelseproffs (som vi definierar som en person som sitter i mer än en styrelse) från den statliga bolagssfären. De är således inte koncentrerade till vissa typer av bolag, snarare utspridda över hela bolagssfären. Därmed är kontaktytan mot övriga styrelseledamöter stor, vilket medför att förutsättningarna för att sprida värderingar och normer genom socialisation är goda.

I följande avsnitt ges en kort sammanfattning av analysen av styrelsernas sammansättning.

6.3.6 Sammanfattning

	Beteende kontroll genom privat dominans	Beteende kontroll från den offentliga sfären	Resultat kontroll av ägare
LKAB	+	-	
Green Cargo AB	+		
Kungliga Dramatiska Teatern AB	+		
Kungliga Operan AB	+		
Swedcarrier AB	+		
V&S Vin & Sprit AB	+		
Vasakronan AB	+		
Akademiska Hus AB		+	
Lernia AB		+	
Teracom AB		+	
Venantius AB		+	
Apoteket AB	-	+	
SVEDAB AB	-	+	
Posten AB			+
Systembolaget AB			+

Figur 14 Företag med tydlig styrelsesammansättning. I figuren innebär privat dominans att styrelsen domineras av ledamöter från det privata näringslivet. Ett plus anger vilken grupp respektive företag tillhör.

Hälften av företagens styrelser visade sig domineras av en viss typ av styrelseledamöter. Vi har tidigare hävdad att styrelsen är det organ som skulle kunna utöva beteendekontroll av företagsledningen. I figuren 14 presenteras de företags styrelser som genom sin sammansättning enligt teorin bedöms ha förutsättningar att utöva denna typ av kontroll.

De sju första företagen i tabellen har styrelser som domineras av ledamöter från det privata näringslivet. Vi hävdar att dessa styrelser kan utöva beteendekontroll av en företagsledning om verksamheten bedrivs under marknadsmässiga förhållanden, det vill säga utan speciella direktiv och politiska mål.

De därpå följande sex företagens styrelser domineras av ledamöter från den offentliga sfären. Vi hävdar att dessa har förutsättningarna för beteendekontroll av en företagsledning som bedriver verksamhet med speciella direktiv eller politiska mål.

De sista två företagen har styrelser som domineras av ägaren. Det innebär att möjligheterna för beteendekontroll är små. Styrelsens kontrollstrategi kommer att baseras på resultat.

6.4 Sammanfattande analys utifrån kontrollbegreppen

Analysen av de olika kontrollinstrumenten sammanfattas under de olika kontrollbegreppen:

6.4.1 Inputkontroll

Som tidigare nämnts förfogar staten som ägare över en stark form av inputkontroll vid anslagsfinansiering. Ägaren kontrollerar då alla tillförda medel utom det lånade kapitalet. Tre bolag utmärker sig genom att vara till övervägande del finansierade genom anslag.

I fallet Dramaten och Operan kombineras inputkontrollen inte med någon annan form av kontroll från ägaren. Det tredje bolaget är Samhall är ett företag med särskilt samhällsintresse utan resultatkrav. Verksamheten finansieras till c:a hälften av anslag och styrs av ett direktiv med beskrivningar av verksamhetens syfte med tydliga resultatmål, som volymen arbetstimmar för anställda med handikapp. Inputkontrollen kombineras med ett kortsiktigt avkastningskrav, vilket motiveras av att verksamheten är konkurrensutsatt. Detta måste anses vara en dålig kombination eftersom målen inte går att uppnå i kombination.

De krav på soliditet och utdelning som ställs på vissa företag leder till en inskränkning av företagsledningens möjligheter att uppfylla de uppsatta målen. Om det inte är motiverat av målen eller staten av annan anledning är intresserade av att minska sin investering respektive garantera en viss soliditet bör dessa krav tas bort. Ett ytterligare problem med kraven så som de ser ut nu är att de med några enstaka undantag bygger på kortsiktiga data och tar därmed inte hänsyn till naturliga fluktuationer i kapitalstrukturen och den utdelningsbara vinsten.

6.4.2 Beteendekontroll

Beteendekontroll utövas genom de riktlinjer och viljeyttringar som regeringen kommunicerar i ägarpolicy och andra styrdokument. Dessa är dock generella i den mening att de gäller alla företag. Uppföljningen sker genom rapportering med avseende på förekomsten handlingsplaner för miljöarbete och jämställdhet. De andra policyfrågorna etik, moral och globalt ansvar, mångfald, IT, handlingsprogrammet för arkitektur och konst följs inte upp med rapportering. Antingen anses de vara mindre viktiga eller är de en del av det informella kontrollsystemet.

Riksdagens direktiv som ålägger företagen vissa uppgifter, innehåller i vissa fall föreskrifter om hur uppgiften ska utföras. Exempelvis ska Sveaskog främja det enskilda skogsbruket genom att sälja skogsmark i glesbygd. Lagarna och dess förarbeten kan naturligtvis inte innehålla detaljer om alla tänkbara situationer som bolaget kan hamna i, utan innehåller snarare intentioner. Det är styrelsens uppgift att se till att de särskilda samhällsuppdragen utförs enligt dessa intentioner.

Endast en knapp majoritet av företagen med särskilda samhällsintressen har riksdagen beslutat om direktiv för. Detta innebär att företagsledningarna i de företag där så inte skett får svårare att exakt veta vilka mål ägaren vill uppnå. Å andra sidan har vissa företag med marknadsmässiga krav även direktiv uppställda för sin verksamhet. Dessa företagsledningar får svårt att göra avvägningar mellan dels marknadsmässiga mål och dels de samhällsintressanta direktivmålen. Enligt teorin är det omöjligt att optimera utifrån mer än ett mål, vilket innebär att detta förhållande leder till ineffektivitet. De företag där det finns direktiv för verksamheten bör utvärderas utifrån hur de uppnår målen uppställda utifrån direktiven. Detta sker enbart i enstaka fall idag.

De som är utsedda att representera ägaren i styrelsen har kompetens från olika områden. Politiker antas ha kompetens att tolka ägarens intentioner, eftersom de är resultaten av politiska beslutsprocesser. Tjänstemän från den offentliga sfären antas förstå och ha erfarenhet från de speciella förhållanden som skapas av det statliga ägandet.

6.4.3 Resultatkontroll

De vanligaste formerna av utvärdering är olika typer av bokföringsmässiga mått. Detta innebär att det uppstår osäkerhet för företagsledningen i och med att de utvärderas utifrån mått som inte omedelbart mäter deras beteende utan i stället mäter något som i bästa fall är en funktion av bland annat deras handlande, men som även innehåller stokastiska variabler från de marknader som påverkar företaget. Risk överförs från ägaren till företagsledningen vilket kan leda till ineffektiva beslut om eventuella investeringar.

Tidigare undersökningar av staten som ägare har visat att det i många fall funnits inkonsistens mellan det uppdrag företaget har fått och det sätt på vilket utvärdering sker. Vi har i vår analys av de insamlade data funnit att detta förhållande fortfarande föreligger. Flera av företagen med marknadsmässiga krav omfattas även av direktiv som innebär inskränkningar i företagsledningens förmåga att uppnå kravet om långsiktig avkastningsmaximering. Och somliga företag med samhällsintresse utvärderas utifrån avkastning. Detta kan leda till att den service företaget blivit förelagd att tillhandahålla blir lidande pga. kostnadsbesparingar.

I nästan alla fall där utvärdering av företagen sker utifrån avkastning används kortsiktiga avkastningsmått, dvs. bedömningen baseras på resultatet under det senaste året utan att därmed ta hänsyn till konjunkturklimat och andra kortsiktiga variationer. Ytterligare ett problem med denna typ av utvärdering är att man så gott som uteslutande använder resultatmått, och i praktiken nästan alltid bokföringsbaserade mått, för att bedöma företagsledningens prestation. Nackdelen med dessa mått jämfört med beteendevärdering är att risk i form av stokastisk variation pga. volatilitet på olika marknader förs över på

företagsledningen, vilket i sin tur kan leda till adverse selection-problem, dvs. att lönsamma projekt väljs bort för att ledningen blir mer riskkänslig.

I vissa företag med incitamentsprogram som omfattar anställda på alla nivåer i företaget används en typ av mått (ofta bokföringsmässiga resultatmått) som får anses vara så gott som omöjliga för den enskilde anställde att påverka. Dessa incitamentsprogram ger då knappast incitament till prestationshöjning. I andra företag är måtten i detta avseende bättre valda. VD och övriga företagsledningen får anses alltid ha viss möjlighet att påverka utfallet i mätvariabeln.

I de företag där det finns incitamentsprogram finns det i allmänhet (dock inte alltid) en tydlig koppling mellan företagets övergripande mål och de variabler som har valts som bas i kompensationsprogrammet. Pga. att det i allmänhet inte verkar vara särskilt stora summor som det handlar om konstaterar vi att incitamentsprogrammen troligen inte skjuter över alltför stor risk från ägaren till företagsledningen.

6.4.4 Klankontroll

Klankontroll är ett informellt kontrollsystem och syftar till att uppnå ägarens mål genom att överföra ägarens normer och värderingar genom hela organisationen. Klankontrollen i de statligt ägda bolagen kan som tidigare nämnts främst utövas genom selektion och socialisering av styrelseledamöter. Ett annat sätt är att innefatta ägarens normer och värderingar i incitamentsprogram, detta motiverar riktlinjen att all anställd personal ska omfattas av incitamentsprogrammet om ett sådant införs.

Efterlevnaden av de statliga riktlinjerna om jämställdhets- och miljöarbete är förhållandevis god, även om det fortfarande finns enstaka företag som inte uppfyller dem (ännu?). Detta kan ses som ett tecken på statens förmåga att sprida värderingar till sina ägda bolag.

Efter denna sammanfattande analys har det i nästa kapitel blivit dags att dra slutsatser utifrån analysen i de två senast kapitlen.

7 Slutsatser

I detta avslutande kapitel drar vi slutsatser utifrån analysen dels i förra kapitlet och dels i kapitlet om hur staten organiserat sitt ägande. Slutsatserna struktureras utifrån de frågor som ställdes upp i problematiseringen i det inledande kapitlet. Slutligen kompletteras uppsatsen med förslag på framtida forskningsämnen.

Syftet med denna uppsats var dels att sammanfatta de studier som tidigare gjorts om den svenska staten som ägare, dels beskriva hur staten har organiserat ägandet. Vidare var syftet att analysera statens ägarstyrning som vi definierat som alla åtgärder både före och under en aktivitet, liksom granskning i efterhand, som utövas av ägaren.

I detta avslutande kapitel kommer vi att sammanfatta analysen av och dra slutsatser om statens ägarstyrning. Den första halvan av det syftet ovan har uppfyllts under arbetets gång. Således återfinns en sammanfattning av tidigare studier kring staten som ägare i tidigare kapitel liksom beskrivning av hur staten organiserat sitt ägande.

Staten är en väldigt speciell ägare. Den har vissa likheter med en institutionell ägare, i det att många delägares poolade insatser förvaltas av någon eller några personer. Även vad gäller utövandet av ägarstyrning finns det likheter, exempelvis har många institutionella investerare riktlinjer för incitamentsprogram, styrelseutvärdering osv. precis som staten. Dock föreligger skillnader i form av att staten i allmänhet är ensamägare eller äger en mycket stor andel av kapitalet i bolagen, medan en institution i normalfallet äger en förhållandevis liten del av ett bolag (maximalt några procent), något som exempelvis gäller fonder och försäkringsbolag. Detta beror i vissa fall på lagstiftning, vilken dock i sin tur har sin grund i tankar om riskspridning, något som institutionella ägare normalt sett sätter stor vikt vid. Detta visas också i att de normalt sett köper och säljer andelar aktivt, medan staten endast i undantagsfall ändrar sitt ägande i bolag.

I så måtto liknar staten mer en entreprenör som själv äger sitt företag (något som även är vanligt i ickenoterade privata bolag som Tetra Pak och IKEA). Skillnader gentemot denna typ av ägare är att det i statens fall inte är helt entydigt vem som företräder ägaren och som därigenom utövar ägarstyrningen, samt att staten i större utsträckning har att ta hänsyn till samhällseffekter och politiska överväganden vid beslutsfattande. En sak som skiljer staten från institutionella ägare men som kan känneteckna entreprenörer är att målet är värdeskapande, något som kan innefatta mer än enbart maximal avkastning.

I det inledande kapitlet ställde vi upp följande frågor som vi i det följande ämnar ge svar till:

1. Vilket mål har staten som ägare?
2. Hur mäter man att målet uppfylls?
3. Varför är offentligt ägda företag organiserade som aktiebolag?
4. Vem utövar ägarstyrning över de statligt ägda bolagen?
5. Hur styrs och övervakas de statligt ägda bolagen och vilka konsekvenser får detta för företagen?
6. Hur har statens roll som ägare förändrats sedan tidigare studier?

1. Vi börjar med att konstatera att statens övergripande mål som bolagsägare är värdeskapande. Detta begrepp definieras inte ytterligare, men vi kan dra slutsatsen att det innefattar såväl finansiella värden som andra, exempelvis politiska och samhällsbyggande. Därutöver finns det olika finansiella och ickefinansiella mål för specifika bolag såväl som olika uppdrag av samhällsintresse. Dessa innebär i praktiken en inskränkning i möjligheterna att avkastningsmaximera och leder till oklarhet kring vilket som är statens huvudsyfte med att äga bolag. Detta resonemang gäller främst för företag med marknadsmässiga krav men problematiken finns även kring företagen med särskilda samhällsintressen. Signalerna till företagsledningarna och för den delen det svenska folket blir således tämligen splittrade i detta avseende.

2. Mätning av måluppfyllande sker inte helt konsekvent i de statliga bolagen. Vissa företag utvärderas utifrån avkastningsmått eller andra finansiella mått, medan detta inte sker när det gäller andra företag. Bland de företag som omfattas av specifika samhällsuppdrag mäts inte alltid hur detta uppdrag utförs. Det förekommer även inkonsekvenser när det gäller företag som har samhällsuppdrag men som ändå främst utvärderas som avkastningsmaximerande.

Man kan fråga sig varför staten har en indelning mellan företag med marknadsmässiga mål och sådana med särskilda samhällsintressen när man inte är konsekvent vad gäller utvärderingen. De med marknadsmässiga krav borde utvärderas utifrån sitt ekonomiska resultat eller långsiktig avkastning och de övriga utifrån hur de uppfyller sitt samhällsuppdrag. Då så inte sker sluter vi oss till att staten använder sin kategoriindelning i något annat syfte. Vår gissning är att det kan handla om att det snarare är ett sätt att ge en signal till företagsledningen och styrelsen i vilken utsträckning företaget bör ta sitt samhällsansvar. Företag med särskilt samhällsintresse önskas alltså uppträda med större ansvar vad gäller att ta hänsyn till hur deras handlingar påverkar övriga i samhället.

3. Frågan varför staten har valt att organisera viss verksamhet som aktiebolag har i tidigare studier om staten som ägare besvarats med att det framförallt är ekonomiska intressen som styr. Det är alltså ett antagande att verksamhet i bolagsform i större

utsträckning sker på marknadens villkor och att detta ska leda till ökad effektivitet jämfört med den gamla verksamheten. Ytterligare skäl kan vara att genomlysningen av verksamheten ökar då den omfattas av samma regelsystem som det privata näringslivet, vad gäller offentliggörande av ekonomisk information. I vår undersökning har vi inte kommit fram till andra slutsatser som kan belysa ytterligare aspekter av denna fråga.

4. När det gäller frågan om vem som utövar ägarstyrningen över de statliga bolagen har vi kommit fram till att det utövas ägande på flera nivåer. Konkret utövas ägarstyrningen över de statligt ägda företagen av tre instanser:

- Riksdagen som beslutar om försäljning av bolag och verksamhetens inriktning och ålägger särskilda uppgifter genom direktiv. Endast ett fåtal av de statliga bolagen har tydliga direktiv från riksdagen.
- Regeringen som utfärdar riktlinjer vilka är försök till beteende- och klankontroll samt att överföra politiska mål till de statligt ägda bolagen.
- Departementstjänstemän vilka är de som normalt sett är representerade i styrelserna och dessutom sysslar med utvärdering och daglig kontroll av deras respektive företag.

Således är det inte helt uppenbart vem som företräder ägaren utan detta bygger på en hierarki där besluten fattas högre upp (och därmed längre från företaget) ju mer grundläggande frågan är.

5. Slutligen har vi studerat frågan hur statens ägarstyrning utövas och vilka konsekvenser det får. Här har vi kommit fram till följande slutsatser:

- I likhet med tidigare studier har vi funnit att allt fler uttalade finansiella krav ställs på bolagen. Detta manifesteras även i ägarpolicy som anger "värdeskapande" som övergripande mål. De mått som används är bokföringsmässiga och oftast kortsiktiga. Detta strider mot statens ambition att vara en långsiktig ägare.
- Den allmänna ägarpolicy är inte särskilt detaljerad, vilket torde bero på att verksamheterna skiljer sig mycket från varandra.
- De detaljerade riktlinjerna för styrelsens arbetsordning ger en tydlig bild av vad som förväntas av styrelsen och dess ledamöter.
- Riktlinjerna för kompensationsprogram avviker inte från den teoretiska beskrivningen av dessa. Enda invändningen är att all anställd personal ska innefattas. Detta kan motiveras genom att värderingar och normer kan överföras genom programmet.
- Styrelserna är heterogena och består inte längre av övervägande politiker och departementstjänstemän, även om dessa är ledamöter i nästan alla styrelser. Staten

tenderar att nominera ledamöter med kompetens från den offentliga sfären när bolagets verksamhet har karaktären av offentlig verksamhet. Politiker finns i de bolagsstyrelser där mål med verksamheten finns, men dessa är otydliga.

- I de företag där det finns incitamentsprogram finns det i allmänhet (dock inte alltid) en tydlig koppling mellan företagets övergripande mål och de variabler som har valts som bas i kompensationsprogrammet.

6. Vi kan konstatera att det har fortsatt att ske förändringar på det statliga bolagsområdet. Dessa förändringar sker både vad gäller vilka verksamheter som bedrivs som aktiebolag och vad gäller hur förvaltningen av dem organiserats. Den senaste förändringen är bildandet av ägargruppen på Näringsdepartementet vilket innebär att huvuddelen av de statliga bolagen numera förvaltas av en liten grupp människor. Ägandet har på detta vis blivit tydligare och det finns större möjligheter att samordna kontrollutövningen.

När det gäller hur aktiv staten är i ägarutövningen har det i tidigare studier efterfrågats en förändring så att staten skulle inta en mer aktiv roll. Vi kan dock inte dra några säkra slutsatser att så har skett utan staten är fortfarande huvudsakligen en reaktiv ägare som agerar först i krissituationer men annars nöjer sig med att mer eller mindre passivt observera utvecklingen.

Däremot har det skett förändringar när det gäller den statliga ägarpolicyen och de specifika policydokumenten så att de statliga bolagen mer och mer kommer att efterlikna den situation som råder för privata noterade bolag. Detta gäller exempelvis vad gäller styrelsesammansättning där externa ledamöter från det privata näringslivet blir allt vanligare, men belyses även av det faktum att mycket av den kommunicerade ägarpolicyen berör områden där statliga bolag anses kunna föregå med gott exempel för övriga näringslivet. Detta gäller exempelvis jämställdhets- och miljöarbete. En anledning till att staten blivit tydligare i att kommunicera sin inställning i specifika frågor kan vara mediernas ökade granskning, vilket tvingar fram klarare ställningstaganden.

De statliga bolag har stora likheter med många onoterade privata bolag då de har en stor dominerande ägare som har möjlighet att styra verksamheten på ett genomgripande sätt. Den typen av ägare brukar dock inte vara så villig att verka för genomlysning och jämställdhet, utan i dessa avseende har staten mer likheter med stora institutionella ägare i noterade bolag.

Vi finner slutligen att den valda teorin fungerade väl som en bas för att bygga upp en analysmodell och denna modell i sin tur var användbar till att analysera det studerade fenomenet med.

7.1 Förslag till vidare forskning

Vi har i denna uppsats koncentrerat oss på att studera statens ägarstyrningbeteende i helägda företag med en omsättning över 200 miljoner kronor per år. En intressant fördjupning vore att utvidga studien att även omfatta de bolag där staten är delägare. Det skulle kräva att det teoretiska ramverket anpassades för att även belysa interaktionen mellan olika ägare och att analysmodellen anpassades till att inkorporera den ökade problematiken i att ägaren inte längre ensam kan utöva kontroll fullt ut över bolaget.

Ytterligare en intressant undersökning vore att studera hur arbetet rent praktiskt går till i styrelserna eller företagsledningarna för att se hur den utövade ägarstrategin verkligen implementeras i organisationen. Detta skulle möjliggöra en tydligare koppling till den utvärdering som sker. Man tittar då inte på intentionerad utan på faktisk ägarstyrning.

Avslutningsvis tycker vi att det vore intressant att modifiera analysmodellen, t ex genom att lägga till ytterligare teorier som grund. Detta kunde antingen vara någon annan traditionell Corporate Governance-teori eller t ex någon strategiteori. Allra mest intressant vore kanske att försöka inkorporera exit, voice och loyalty, då detta är en teori som är lättare att applicera på faktiskt beteende.

8 Källförteckning

8.1 Publicerade källor

Anell, B., Eliasson, G., Gerge, A., Henning, R., Hägg, I. & Larsson, M. (1992) *Staten som ägare – Erfarenheter från ASSI, Celsius, Nordbanken, Procordia och SSAB*, SNS Förlag, Stockholm.

Anthony, R. N. & Govindarajan, V. (2001), *Management Control Systems*, McGraw-Hill Irwin, New York.

Baysinger, B. & Hoskisson, R. E. (1990) "The Composition of Boards of Directors and strategic Control: Effects on Corporate Strategy", *The Academy of Management Review*, Vol. 15, No. 1, p. 72-87.

Bergström C. & Samuelsson P. (2001) *Aktiebolagets grundproblem*, Norstedts juridik, Stockholm.

Brunsson, K., Sonnerby, C., Wittenmark, L. (1990) *Beslutsmaskinen en bok om Regeringskansliet*, Studentlitteratur, Lund.

Carlsson, R. H. (1997) *Ägarstyrning – Om Corporate Governance från Wallenbergfär till offentlig sektor*, Ekerlids Förlag, Falun.

Collin, S-O. (1990) *Aktiebolagets kontroll. Ett transaktionskostnadsteoretiskt inlägg*, doktorsavhandling vid Lunds Universitet.

Collin, S-O. & Bengtsson, L. (2000) "Corporate Governance and Strategy: a test of the association between governance structures and diversification on Swedish data", *Corporate Governance*, Vol. 8, No. 2, p. 154-165.

Copeland, T. & Weston J. (1979) *Financial Theory and Corporate Policy*, Addison Wesley.

Dalton, D. R., Daily, C. M., Ellstrand, A. E. & Johnson, J. L. (1998) "Meta-analytic Reviews of Board Composition, Leadership Structure, and Financial Performance", *Strategic Management Journal*, Vol. 19, p. 269-290.

Day, G. & Fahey, L. (1990) "Putting strategy into shareholder value analysis", *Harvard Business Review*, Vol. 41, No. 3, p. 116-129.

Dockery, E., Herbert, W. E. & Taylor, K. (2000) "Corporate Governance, Managerial Strategies and Shareholder Wealth Maximization: A Study of Large European Companies", *Managerial Finance*, Vol. 26, No. 9, p. 21-35.

Eisenhardt, K. M. (1985) "Control: Organizational and Economic Approaches", *Management Science*, Vol. 31, No. 2, p. 134-149.

Ely, M & Anzul, M (2002) *Kvalitativ forskningsmetodik i praktiken – cirklar inom cirklar*, Studentlitteratur, Lund.

Fama, E. & Jensen, M. (1983a) "Separation of ownership and control", *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, p.301-325.

Fama, E. & Jensen, M. (1983b) "Agency Problem and Residual claim", *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, p. 327-349.

Froud, J., Haslam, C., Johal, S. & Williams, K. (2000) "Shareholder value and financialization: consultancy promises, management moves" *Economy and Society*, Vol. 29, No. 1, p. 80-110.

Hansson, S. (1996) *Företags- och räkenskapsanalys*, Studentlitteratur, Lund.

Henning, R. (1974) Staten som företagare. En studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet, Rabén & Sjögren, Uppsala.

Holme, I. M. & Solvang, B. Krohn (1997) *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*, 2 uppl, Studentlitteratur, Lund.

Jensen, M. & Meckling, W. H. (1976) "Theory of the firm: Managerial behaviour, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, s. 305-360.

Kruse, A. (1996) "Offentliga bolag - en farlig hybrid", (ledare) *Ekonomisk Debatt* Nummer 4 1996.

Kärreman, M. (1999) Styrelseledamöters mandat – en ansats till en teori om styrelsearbete i börsnoterade företag, *Lund Studies in Economics and Management* 54, Lund.

Malmström, Å. & Agell, A. (2001) *Civilrätt*, 17 uppl, Liber Ekonomi, Malmö.

Mintzberg, H., Raisinghani, D. & Théoret, A. (1976) "The structure of "unstructured" decisions processes", *Administrative Science Quarterly*, Vol.21, p. 246-275.

Ouchi, W. (1979) "A conceptual framework for the design of organization control mechanisms", *Management Science*, Vol. 25, p. 833-848.

Richardsson, V. J. & Waegelein, J. F. (2002) "The Influence of Long-Term Performance Plans on Earnings Management and Firm Performance", *Review of Quantitative Finance and Accounting*, Vol. 18, p. 161-183.

Shleifer, A & Vishny, R. W. (1997) "A Survey of Corporate Governance", *Journal of Finance*, Vol. 52, No.2, p. 737-783.

Sjöstrand, S-E., "Statliga chefer sitter gärna i styrelsen", *Dagens Nyheter*, 2002–07–09.

Sunesson, B. "Inga pengar till SJ i vårens budget", *Svenska Dagbladet*, 2003–04–16.

Söderström, H. Tson, Berglöf, E., Holmström, B., Högfeldt, P. & Meyersson Milgrom, E. M. (2003) *Ågarmakt och omvandling – Den svenska modellen utmanad*, Ekonomirådets rapport 2003, SNS Förlag, Stockholm.

8.2 Offentliga källor

Regeringskansliets hemsida, www.regeringen.se

Riksdagens hemsida, www.riksdagen.se

2002 års redogörelse för företag med statligt ägande, Regeringens Skrivelse, Skr 2001/02:120.

Förslag till innehåll i styrelsens arbetsordning i statliga bolag, Promemoria, Maj 2000, Näringsdepartementet.

Larsson, M. B-O. & Stahl, T. (1990) *Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall*, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1990:36.

Lindh, S & Meyersson, E. M. (1998) Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag, Ds 1998:64.

Riksdagens Revisorer (1997) *Statens roll som ägare av bolag*, Rapport 1997/98:2.

Riktlinjer för extern ekonomisk rapportering från företag med statligt ägande, April 2002, Näringsdepartementet.

Riktlinjer för incitamentsprogram för anställda i statliga bolag, November 1999, Finansdepartementet.

Riktlinjer rörande anställningsvillkor för personer i företagsledande ställning i statliga bolag, Juni 1998, Finansdepartementet.

Tarschys, D (2002) "Huru skall statsvercket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll, Ds 2002:58.

Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2001 (2002), Näringsdepartementet.

Westerberg, P. (1993) Förord till Statliga företag – Privatiseringsprogrammet, Näringsdepartementet.

8.3 Företagsspecifika källor

Årsredovisningar för 2002 och hemsidor för följande företag:

AB Svenska Spel, www.svenskaspel.se

Akademiska Hus AB, www.akademiskahus.se

ALMI Företagspartner AB, www.almi.se

Apoteket AB, www.apoteket.se

Green Cargo AB, www.greencargo.com

Kungliga Dramatiska Teatern AB, www.dramaten.se

Kungliga Operan AB, www.operan.se

Lernia AB, www.lernia.se

Luossavaara-Kiirunavaara AB, LKAB, www.lkab.se

Posten AB, www.posten.se

Samhall AB, www.samhall.se

SJ AB, www.sj.se

SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut, www.sp.se

Specialfastigheter Sverige AB, www.specialfastigheter.se

Statens Väg- och Baninvest AB

Sveaskog AB, www.sveaskog.se

Swedcarrier AB, www.swedcarrier.se

Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB, www.oresundskonsortiet.se

Svenska rymdaktiebolaget, www.ssc.se

Systembolaget AB, www.systembolaget.se

Teracom AB, www.teracom.se

V&S Vin & Sprit AB, www.vinsprit.se

Vasakronan AB, www.vasakronan.se

Vasallen AB, www.vasallen.se

Vattenfall AB, www.vattenfall.se

Venantius AB, www.venantius.se

8.4 Databaser

Affärsdata, www.ad.se

Lovisa, lexi.lub.lu.se

ELIN, via www.lub.lu.se

8.5 Muntliga källor

Elisabeth Johansson, ansvarig för investerarrelationer på Näringsdepartementet, 2003-03-25.

Carl-Johan Cederlund, förvaltare på Näringsdepartementet, 2003-03-24.

Bilaga 1 Förteckning över förvaltare, analytiker och bolag

Eva Halvarsson

Enhetschef, departementsråd

Styrelseuppdrag: SJ AB, Green Cargo AB

Utbildning, tidigare sysselsättning:

Civ ek Skatterevisor koncernrevisionskontoret i Stockholm och Länsstatkontoret i Göteborg

Viktoria Aastrup

Förvaltare med delat ansvar för energisektorn. Ansvarig förvaltare av Affärsverket Svenska kraftnät, Förvaltning AB Statum, SP Statens provnings- och forskningsinstitut AB, Telia AB.

Styrelseuppdrag: Affärsverket Svenska Kraftnät, Förvaltnings AB Statum.

Utbildning, tidigare sysselsättning:

Ek.mag. ,Ekonom Vägverket, Kommunikationsdepartementet

Christer Berggren

Befattning: Förvaltare med ansvar för gruvsektorn.

Ansvarar för LKAB, AB Göta kanalbolag, Zenit Shipping AB, Svenska Skeppshypotekskassan, Svenska Skogsplantor, IRECO Holding AB, SP Statens Provnings- och Forskningsinstitut AB

Styrelseuppdrag: AB Göta kanalbolag, Svenska Skeppshypotekskassan, Hjälmare kanal AB, IRECO, LKAB (suppl.)

Utbildning, tidigare sysselsättning:

Pol mag Utredare och ekonom på Statens Pris- och Kartellnämnd

Lars Johan Cederlund

Befattning: Förvaltare med ansvar för skogssektorn.

Ansvarar för Sveaskog AB, AB Svensk Bilprovning, Svenska rymdaktiebolaget

Styrelseuppdrag: Sveaskog AB, AB Svensk Bilprovning, AB Svensk Exportkredit, Svenska rymdaktiebolaget, Förvaltnings Ab Statum

Utbildning, tidigare sysselsättning:

Civ. ek.,analytiker på bank samt skatterevisor

Björn Mikkelsen

Befattning: Förvaltare med ansvar för transportsektorn.

Ansvarar för SAS, SJ AB, Swedcarrier AB, GreenCargo AB.

Styrelseuppdrag: -

Utbildning, tidigare sysselsättning:

Civilekonom och jurist. Kund- och affärsansvarig Acando AB, Projektledare strategi och affärsutveckling Posten Sverige AB, Managementkonsult Coopers & Lybrand Konsulter AB.

Tobias Henmark

Befattning: Förvaltare med ansvar för Teracom AB.

Styrelseuppdrag: -

Utbildning, tidigare sysselsättning: Civ ek-pol mag, Telekomanalytiker Stelacon

Jonas Iversen

Befattning: Förvaltare med ansvar för logistiksektorn.

Ansvarar för Posten AB, Lernia AB och Samhall AB

Styrelseuppdrag: Lernia AB, Samhall AB, Posten AB

Utbildning, tidigare sysselsättning:

Civ ek, ekonom Finansdepartementet

Peter Lindell

Befattning: Förvaltare med delat ansvar för energisektorn. Ansvarar för Vattenfall AB och SOS Alarm Sverige AB

Styrelseuppdrag: Vattenfall AB och SOS Alarm AB

Utbildning, tidigare sysselsättning: Lunds universitet, Berkeley, London School of Economics, Journalist Bloomberg News

Lotta Göransson

Befattning: Analytiker med ansvar för kraft och basindustri.

Styrelseuppdrag:

Utbildning, tidigare sysselsättning:

Civ ek., controller inom ABB- och Sydkraftkoncernerna, verksamhetskonsult Resco AB.

Richard Reinius

Befattning: Analytiker med ansvar för telekom, värderingsmodeller och ägarstyrningsfrågor

Styrelseuppdrag: -

Utbildning, tidigare sysselsättning:

Civ ek., finansanalytiker

Jenny Stark

Befattning: Analytiker med ansvar för transporter och logistik.

Styrelseuppdrag: -

Utbildning, tidigare sysselsättning:

Civ ek., konsult, JKL samt analytiker Alfred Berg Corporate Finance

Bilaga 2 Ägarpolicy

Som ägare har regeringen tre verktyg till hands för att nå uppsatta mål; genomlysning, fokus på kärnverksamhet samt effektiva styrelser.

Genomlysning

För statligt ägda företag är kravet på genomlysning en demokratifråga eftersom företagen ytterst ägs av svenska folket. Regeringen anser därför att dessa företag skall vara minst lika genomlysta som börsnoterade företag.

Företagens rapportering

Ur ägarens synvinkel är företagens rapportering av speciell vikt eftersom den är ett viktigt styrinstrument i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av företaget.

Den finansiella informationen är grunden för företagens offentliga rapportering och bör kompletteras med beskrivningar om marknadsutveckling, känslighetsanalyser etcetera för att ge vägledning i tolkningen av de faktorer som skapar värde i företaget. I vilken mån de särskilda samhällsintressena uppfyllts, i de fall sådana finns, bör betraktas som lika väsentlig som annan redovisning. Även den miljö-, jämställdhets- och mångfaldsrelaterade rapporteringen bör i möjligaste mån integreras i årsredovisningen.

Regeringskansliets rapportering

Målet för Regeringskansliets externa rapportering är att lämna en konsekvent och tydlig rapportering med relevanta jämförelsetal som ger läsaren goda möjligheter att utvärdera hur förvaltningen av de statligt ägda företagen sköts.

Sedan augusti 1999 ger Regeringskansliet årligen ut en verksamhetsberättelse om företag med statligt ägande. Verksamhetsberättelsen riktar sig till allmänheten, media, fackföreningar och andra intressenter men ingår även som bilaga i regeringens årliga skrivelse om företag med statligt ägande. Verksamhetsberättelsen syftar till att belysa hur regeringen hanterar och utvecklar ägarfrågorna. Dessutom redovisas konsoliderade resultat- och balansräkningar sedan 2000 som åskådliggör utvecklingen i den statliga företagssfären.

Från och med 2000 ger Regeringskansliet ut kvartalsrapporter som beskriver utvecklingen för företag med statligt ägande och branscherna de verkar i. Kvartalsrapporterna lämnas fyra gånger per år och ger läsarna en löpande uppföljning under året över utvecklingen i företagen med statligt ägande.

Inom Regeringskansliet pågår arbetet med att säkerställa kvaliteten i den externa rapporteringen. Dessutom har Regeringskansliet ambitionen att publicera rapporterna i närmare anslutning till rapportperiodens slut.

Bolagsstämmor

Bolagsstämmor i aktiebolag syftar till att bereda aktieägarna möjlighet att besluta i företagets angelägenheter. I aktiebolagslagen (1975:1385) görs ingen skillnad mellan statligt ägda aktiebolag och privata aktiebolag. Bolagsstämman är således i första hand en sammankomst för aktieägarna men det finns inga hinder, om bolagsstämman medger det, att stämman öppnas för allmänheten.

För att tillgodose behovet av insyn och offentlighet finns inskrivet i företagets bolagsordning att riksdagsledamöter har rätt att närvara vid bolagsstämman och i anslutning till denna ställa frågor. Det är styrelsens ansvar att kallelse till

bolagsstämman skickas till Riksdagens kammarkansli i god tid innan stämman. Riksdagsledamöters önskan att närvara på stämman skall anmälas till företagets styrelse senast två veckor i förväg. Detta gäller samtliga företag i vilka staten äger minst 50 procent av aktierna och som har mer än 50 anställda.

Vattenfall är ett av de företag med statligt ägande som valt att ha en öppen bolagsstämma. Det har setts som ett lämpligt tillfälle att beskriva företagets verksamhet och mål för en bredare målgrupp.

Fokus på kärnverksamhet

Generellt sett har det funnits två problem inom den statliga företagsfären, ineffektiv kapitalbalans och expansion utanför kärnverksamheten. Under de senaste åren har Regeringskansliet i samråd med företagen med statligt ägande vidtagit flera åtgärder för att öka fokus på kärnverksamheten och optimera kapitalstrukturen.

En anledning till att statligt ägda företag tenderar att vara överkapitaliserade är en osäkerhet om ägaren, det vill säga staten, är beredd att skjuta till nytt kapital om det uppstår ett investeringsbehov. Detta försvårar möjligheten för företagen att öka utdelningen till ägaren eftersom företaget vill försäkra sig om att ha en buffert för eventuella framtida investeringar.

Det andra problemet har varit att flera av företagen med statligt ägande tidigare har expanderat inom verksamheter som låg utanför företagets kärnverksamhet. Generellt sett ökar detta risken i företaget eftersom det på så sätt börjat konkurrera inom områden där företaget har ringa eller ingen erfarenhet. Ledningen förlorar fokus på kärnverksamheten och ägaren löper risken att företagets mål inte uppfylls eller åsidosätts.

Flera företag med statligt ägande har under de senaste åren tydligt fokuserat på kärnverksamheten. Till exempel har Telia koncentrerat verksamheten till Norden och Östersjöområdet genom att avyttra Tess och Eircom. Dessutom har innehavet i Eniro avyttrats.

Vattenfall har avyttrat sin verksamhet utanför Europa och Posten AB har avyttrat Postgirot Bank och Postfastigheter.

Effektiva styrelser

Såväl styrelse som revisorer utses av företagets ägare. Regeringens mål är att styrelserna skall innehålla hög kompetens anpassad till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar. Det är därför viktigt att styrelsens sammansättning ändras i takt med att företaget utvecklas och omvärlden förändras. Varje nominering skall således utgå från kompetensbehovet i respektive företags styrelse. Under perioden 1999 till 2001 har 194 nya styrelseledamöter utsetts av Regeringen.

Nomineringsprocessen

Nomineringen och tillsättningen av nya ledamöter föregås av en löpande dialog mellan ansvarigt departement, styrelseordförande, andra ledamöter, företagsledning och eventuellt andra delägare.

I den här processen kan det många gånger vara till stöd för ägaren eller ägarna om styrelsen utvärderat sig själv och inventerat eventuella förändringsbehov avseende sammansättningen och framtida kompetensbehov.

Regeringens ambition är att styrelseförändringar skall utlysas i god tid före stämman. För att komma ifråga för en styrelseplats fordras en hög allmän

kompetens inom antingen löpande affärsverksamhet, affärsutveckling, branschkunskap, finansiella frågor eller andra relevanta områden. Styrelsen bör ha en sammansättning som ger den kapacitet att göra självständiga bedömningar av företagets verksamhet.

Styrelsens ordförande

Styrelsens ordförande har en särställning i företagets styrelse. Därför bör särskilt höga krav ställas på styrelsens ordförande när det gäller kompetens och förmåga att leda styrelsearbetet.

Det är styrelsens ordförande som skall tillförsäkra att styrelsearbetet håller en hög kvalitet och sker med viss enhetlighet.

Balans kvinnor och män

Sammansättningen av styrelserna skall också ske så att en balans uppnås avseende kompetens, bakgrund, ålder och kön. Målet för de statligt ägda onoterade företagen är en jämn könsfördelning och ett delmål är att andelen kvinnor skall vara minst 40 procent 2003. År 2001 uppgick andelen kvinnor till 37 (30) procent.

Ansvarsfördelning och utvärdering

Enligt aktiebolagslagen är ansvaret mellan verkställande direktören (VD) och styrelsen fördelat så att VD skall sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar.

Det är värdefullt om styrelsen, som kollektiv och respektive individ, utvärderas. Den samlade utvärderingen, som vanligen görs årligen, kan tjäna som underlag för utveckling av styrelsernas arbetssätt och också som underlag för ägaren.

Styrelsens storlek

För att uppnå effektiva styrelser bör dessa inte vara för stora. År 2001 bestod styrelserna i företag med statligt ägande i snitt av 7,3 (7,6 2000 och 7,8 1999) ledamöter inklusive suppleanter. Styrelsernas storlek varierar från som minst 3 till som mest 11 ledamöter. Regeringens avsikt är att endast ha ordinarie ledamöter i styrelserna, om inte särskilda skäl kräver annat, eftersom varje ledamot bör ha samma ansvar, drivkraft och engagemang i företagets utveckling.

Nomineringskommittéer

Styrelsenomineringar i börsnoterade företag där staten är delägare skall ske i samråd med övriga huvudägare, företrädesvis genom en nomineringskommitté. De förslag som därvid framkommit bör publiceras i god tid före bolagsstämman och kommitténs ledamöter skall vara närvarande på stämman för att kunna motivera valet av de föreslagna personerna. I de noterade företag där staten har en stor ägarandel bör minst en ledamot av nomineringskommittén representera staten.

Nomineringskommittén bör bestå av tre till fem ledamöter och majoriteten skall representera huvudägarna. Det är lämpligt att nomineringskommittén även föreslår styrelsearvodena.

Revisorernas roll

Revisorernas roll i företagen är bland annat att granska styrelsens förvaltning av företaget på ett opartiskt och självständigt sätt. Detta är av central betydelse varför regeringskansliet kontinuerligt utvärderar de vid bolagsstämman valda revisorerna och deras medverkan i statligt ägda företag.

Det är lämpligt att revisorerna träffar styrelsen och ägarna åtminstone en gång per år för att diskutera redovisningen, förvaltningen och riskhanteringen i företagen. Revisorerna kan med sin insyn i företagets förvaltning även vara ett stöd för styrelsen i utvärderingen av hur, de av regeringen utgivna, riktlinjerna avseende extern ekonomisk rapportering, incitamentsprogram samt anställningsvillkor efterlevs.

Källa: http://naring.regeringen.se/fragor/statliga_foretag/sarbetar/agarpolicy.htm Uppdaterad 29 Maj 2002

Bilaga 3 Viktiga policyfrågor

Sverige skall gå i spetsen för omställningen till en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling. I denna omställning har alla företag ett stort ansvar inte minst företag med statligt ägande.

I det följande redogörs för regeringens policy i vissa frågor av principiell karaktär och hur de berör företagen med statligt ägande. Dessa policyfrågor ger uttryck för en viljeyttring hos regeringen på områden som är angelägna för hela samhället.

Etik, moral och globalt ansvar

Det är styrelsens och ledningens ansvar att de företag där staten har ägarintressen sköts på ett föredömligt sätt och väl inom gällande lagstiftning. Miljö- och etikhänsyn bör vara självklara utvärderingsparametrar för de beslut som rör förvaltningen av företag med statligt ägande. OECD utformade redan 1976, tillsammans med 35 regeringar, gemensamma rekommendationer avseende god praxis för företag i en mängd viktiga frågor som till exempel mänskliga rättigheter, information, konkurrens och beskattning. Riktlinjerna riktas främst till multinationella företag men kan i stor utsträckning även vara till utmärkt stöd för företag som verkar nationellt. FN lanserade 1999 "The Global Compact" där näringslivet uppmanades att stödja och respektera nio principer som rör mänskliga rättigheter, arbete och miljö.¹⁾ Regeringen har i ett öppet brev uppmanat svenska företag att stödja och efterleva OECDs riktlinjer och FNs Global Compact. ¹⁾

Ett resultat av att miljöfrågorna uppfattas som affärsmässiga och strategiska, innebär att ägaren kan påverka företagets miljöarbete.

Företag med miljöpåverkan behöver ha ett seriöst miljöarbete och god miljökompetens för att undvika miljörelaterade risker och kostnader. Kostnaderna kan bestå dels i höga åtgärds- eller saneringskostnader, dels i kostnader på grund av försämrat anseende hos leverantörer, kunder och allmänhet.

Miljöanpassning är i många fall en förutsättning för lönsamhet. Företag med statligt ägande bör därför, i likhet med näringslivet i övrigt, bidra till att de nationella miljömålen uppfylls. Styrelserna bör aktivt följa företagets insatser i frågor som rör ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling.

Jämställdhet

Regeringens mål avseende könsfördelningen i de statliga bolagsstyrelserna är en jämn könsfördelning. Ett delmål är att andelen kvinnor skall vara minst 40 procent 2003 (Rskr 1999/2000:24). För 2001 uppgick andelen kvinnliga styrelseledamöter till 37 procent, jämfört med 30 procent 2000 och 29 procent 1999. Detta kan jämföras med att cirka 5 procent av ledamöterna i de svenska börsnoterade företagen utgörs av kvinnor. Genom ett kontinuerligt och systematiskt nomineringsarbete, med målsättning att öka andelen kvinnor i statliga bolagsstyrelser, samtidigt som det aktuella kompetensbehovet i varje företag tillgodoses, kan regeringen uppnå ett av delmålen för jämställdhetspolitiken 2003.

Mångfald lönar sig

Erfarenheten från företag i såväl Sverige som utomlands visar att mångfald lönar sig. En ökande internationalisering med skärpt konkurrens ställer krav på högre och bredare kompetens hos de anställda. Arbetet med mångfald innebär att dra

nytta av mänskliga olikheter och skapa kraft ur det faktum att varje medarbetare har sina personliga kompetenser, egenskaper och särskiljande drag. Mångfaldsarbetets övergripande mål är att alla medarbetares kompetens och erfarenheter skall tillvaratas i verksamheten. Exempelvis kan handlingsplaner upprättas för hur företagen skall ta tillvara det humankapital som finns hos personer som kommer från skilda kulturella, etniska och sociala miljöer. Handlingsplanerna skall användas som verktyg för att kunna rekrytera de bäst lämpade genom att bredda basen för rekrytering.

Regeringen anser att arbetet med mångfald är viktigt och utgår från att företagen med statligt ägande beaktar detta i sin verksamhet och att detta kommer till uttryck i personalpolitiken.

Statliga företag i IT-samhället

Regeringens IT-politiska mål är att Sverige som första land skall bli ett informationssamhälle för alla. Regeringen anser att IT är ett redskap som underlättar möjligheterna att nå mål inom ett antal angelägna områden, bland annat tillväxt och sysselsättning, regional utveckling, mångfald och för att nå ett hållbart samhälle. Företagen med statligt ägande utgör en stor del av den inhemska företagssektorn, därmed kommer också dessa företags utveckling på IT-området vara viktig för svensk tillväxt och bidra till fler jobb och ökad produktivitet.

Många företag med statligt ägande har en väl utvecklad IT-strategi, till exempel SJ, SBAB och Luftfartsverket. Som ägare handlar det om att försäkra sig om att företagen skapar de bästa förutsättningarna för att vara konkurrenskraftiga på de marknader de verkar.

Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design

Riksdagen har beslutat om mål för statens arbete med arkitektur, formgivning och design (prop. 1997/98: 117, bet. 1997/87:KrU14, rskr. 1997/98:225). Statens engagemang i dessa frågor skall bland annat ha följande mål: Kvalitet och skönhetsaspekter skall inte underställas kortsiktiga ekonomiska överväganden, och kulturhistoriska och estetiska värden i befintliga miljöer skall tas till vara och förstärkas. Vidare skall offentligt och offentligt understött byggande, inredande och upphandlande på ett föredömligt sätt behandla kvalitetsfrågor.

Bilaga 4 Riktlinjer för extern ekonomisk rapportering från företag med statligt ägande

Regeringen beslutade den 21 mars 2002 om nedanstående riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen för företag med statligt ägande.

Riktlinjerna avser företag som är helägda av staten. I företag där staten är delägare bör riktlinjerna enligt regeringsbeslutet så långt möjligt tillämpas efter en dialog med övriga aktieägare.

Syfte

Företag med statligt ägande ägs ytterst av svenska folket och har därmed ett stort allmänintresse. Företagen skall därför vara minst lika genomlysta som noterade företag.

Riktlinjerna anger en miniminivå för den externa rapporteringen i företag med statligt ägande och riktar sig i huvudsak till helägda icke noterade företag. Detta då de noterade företagen redan har krav på sig att följa Stockholmsbörsens noteringsavtal.

Kravet på genomlysning och hög kvalitet på rapporteringen kan också ställas i relation till företagets relativa storlek samt ställning på marknaden. Små företag även benämnda 10/24-företag* kan undantas från dessa riktlinjer.

Ansvarsförhållanden

Det ankommer på företagets styrelser att tillse att företagets kvartalsrapporter och årsredovisningar uppfyller riktlinjerna snarast dock senast den 1 januari 2003.

Principer för extern rapportering

Riktlinjerna skall ses som ett komplement till gällande redovisningslagstiftning och god redovisningssed. Den miljörelaterade informationen bör integreras med övrig redovisning. Utöver gällande redovisningslagstiftning och god redovisningssed skall årsredovisning, delårsrapporter och bokslutskommuniké presenteras, i tillämpliga delar, enligt de rekommendationer som anges i Stockholmsbörsens noteringsavtal med bilagor. Utöver ovanstående bör bolagen i årsredovisningen lämna:

- En övergripande omvärldsbeskrivning.

- En redogörelse över beslutade finansiella mål, verksamhetsmål och i förekommande fall särskilda samhällsuppdrag samt hur dessa har uppfyllts. - En risk- och känslighetsanalys som beskriver företagets huvudsakliga rörelse- respektive finansiella risker.

- En beskrivning av bolagets jämställdhetspolicy, arbetet med mångfald samt en redogörelse för samtliga incitamentsprogram.

- En beskrivning av styrelsens sammansättning och styrelsearbetet under året.

- En redogörelse för fastställd utdelningspolicy.

- Information om företagets miljöarbete med en redogörelse för miljöpolicy, miljömål, produktionens och produkternas/tjänsternas miljöpåverkan samt väsentliga miljönyckeltal såsom energi- och råvaruförbrukning. Företaget bör också ange om och i så fall vilket miljöledningssystem som implementerats.

Delårsrapporter skall lämnas kvartalsvis inom två månader från utgången av rapportperioden.

Publicering av rapporter

Företagen skall även publicera sina kvartalsrapporter, bokslutskommunikéer samt årsredovisningar på företagets hemsida.

Utvärdering

Efterlevnaden av dessa riktlinjer kommer att utvärderas och redovisas i regeringens skrivelse till riksdagen om företag med statligt ägande.

* Definition 10/24-företag

Näringsdrivande icke noterade företag i vilka

a) antalet anställda under de senaste två räkenskapsåren i medeltal uppgått till högst tio och

b) tillgångarnas nettovärde enligt fastställd balansräkning för det senaste räkenskapsåret uppgår till högst 24 miljoner kronor.

Bilaga 5 Riktlinjer rörande anställningsvillkor för personer i företagsledande och därmed jämförlig ställning i statliga bolag (1996-12-05)

Ansvarsförhållanden

Ägaren tillsätter styrelse och bestämmer arvodet till styrelsens ledamöter samt bestämmer för vilken tid arvodet utgår genom beslut på bolagsstämma. Arvodet till styrelseledamöter som arbetar i permanenta undergrupper till styrelsen bör således bestämmas av ägaren genom beslut på bolagsstämma. Styrelsen har ansvaret för anställning av verkställande direktör och beslutar om anställningsvillkoren. Förhandling om anställningsvillkor är en uppgift i första hand för styrelseordföranden i förening med ytterligare personer från styrelsen. Bolagets valda styrelse skall dock i sin helhet ta ställning till anställningsvillkoren för bolagets verkställande direktör och ta ställning till om villkoren överensstämmer med regeringens riktlinjer. Det ankommer på bolagsstyrelsen och verkställande direktören att säkerställa att regeringens riktlinjer för anställningsvillkor även tillämpas för de övriga befattningshavare i bolaget som har företagsledande eller därmed jämförliga uppgifter och för personer i motsvarande ställning i dotterbolagen.

Personkrets

Med arbetstagare i företagsledande och därmed jämförlig ställning avses verkställande direktör, ställföreträdare för verkställande direktör och, i större företag, direktionsmedlem och arbetstagare med självständigställning som chef för en större gren av företagets verksamhet [jämför 1 § lagen (1982:80) om anställningsskydd].

Löner och motsvarande förmåner

Löner och övriga förmåner till företagsledare skall vara konkurrenskraftiga. Företagsledarna i bolag som ägs av staten skall dock inte vara löneledande i jämförelse med motsvarande privatägda företag. Det åligger bolagets styrelse att göra dessa överväganden när ställning tas till den samlade ersättningsnivån för den verkställande direktören inklusive pensionsvillkor och övriga förmåner. I normalfallet bör inte tjänstebostad ingå som anställningsförmån. För

företagsledare som verkar inom monopolföretag och inom företag vars verksamhet finansieras till övervägande del av medel över statsbudgeten bör lönenivån sättas efter en jämförelse med företag som verkar på icke konkurrensutsatta marknader och med statliga verk. Personer i företagsledande eller därmed jämförlig ställning i ett bolag i en koncern skall i normalfallet inte uppbära ytterligare arvode för styrelseuppdrag i andra bolag inom samma koncern.

Pensionsförmåner

Pensionsvillkoren bör ses som en del i de samlade förmånsvillkoren. Dessa villkor skall ställas i relation till lön och övriga förmåner. Avtal om pension bör i huvudsak omfatta motsvarande regler om sjukförsäkringskydd och efterlevandeskydd som utgår enligt allmän pensionsplan (t.ex ITPplanen). Pensionsnivån bör ha som utgångspunkt en pensionsålder i intervallet 60-65 år. En lägre pensionsålder bör motsvaras av en lägre pensionsnivå. Viktigast är att se till de totala pensionskostnaderna. Uppsägningstid och avgångsvederlag Vid uppsägning från bolagets sida kan en avgångsersättning utgå. Den får motsvara högst 24 månadslöner (inkl. uppsägningstid). Denna ersättning skall utbetalas månadsvis. Vid ny anställning eller inkomst från annan förvärvsverksamhet skall avgångsersättningen reduceras med belopp motsvarande ny inkomst under 24-månadersperioden.

Bilaga 6 Riktlinjer för incitamentsprogram för anställda i statliga bolag

Regeringen beslutade den 25 november 1999 om nedanstående riktlinjer för incitamentsprogram för anställda i statliga bolag. Ett incitamentsprogram är ett system för belöning av arbetstagares arbetsinsats där belöningen är beroende av att arbetstagarens arbetsinsats höjer värdet i bolaget.

Riktlinjerna avser bolag som är helägda av staten. I bolag där staten är delägare bör riktlinjerna enligt regeringsbeslutet så långt möjligt tillämpas efter en dialog med övriga aktieägare. Det förhållandet att regeringen beslutat om riktlinjer för incitamentsprogram skall inte uppfattas som att regeringen rekommenderar att det införs sådana program i samtliga bolag som helt eller till en del ägs av staten.

Syftet

Syftet med att införa ett incitamentsprogram för anställda i statliga bolag är att bidra till att stimulera alla i bolaget att arbeta för de övergripande verksamhetsmål som ställts upp för bolaget. Syftet är också att få ett brett engagemang i hela verksamheten och premiera långsiktighet för att därmed öka värdet för ägaren. Incitamentsprogram kan även underlätta både rekrytering av kompetent personal och behållande av sådan.

Ansvarsförhållanden

Det ankommer på bolagets styrelse att överväga om införande av incitamentsprogram är ändamålsenligt för bolaget och - om så är fallet - besluta om och införa det incitamentsprogram som passar bäst för att uppnå de uppställda målen för bolaget. I bolag som har särskilda mål och uppgifter är det av stor vikt att styrelsen beaktar dessa vid sitt övervägande. De angivna principerna skall tillämpas mot bakgrund av det aktuella bolagets särskilda mål och uppgifter. Det ankommer på bolagets styrelse att säkerställa att -om ett incitamentsprogram införs - regeringens riktlinjer för incitamentsprogram för anställda i statliga bolag följs.

Följande principer skall vara vägledande i incitamentsprogram:

- Ett incitamentsprogram bör omfatta all anställd personal i bolaget.

- Det skall finnas en direkt koppling mellan de mål som skall ligga till grund för belöningen i incitamentsprogrammet och bolagets övergripande verksamhetsmål. Bolaget skall ha en väl fungerande verksamhetsstyrning som incitamentsprogrammet kopplas till. Incitamentsprogrammets mål skall vara objektiva, definierbara och mätbara på både kort och lång sikt. Belöningen kan - beroende av bolagets verksamhet - vara kopplad till såväl kvantitativa som kvalitativa mål.

- Det skall finnas ett tydligt samband mellan incitamentsprogrammets mål och den anställdes arbetsinsats. Vid programmets utformning skall beaktas att yttre faktorer, t.ex. allmänna förändringar av börskurser, råvaru- och fastighetspriser samt valutakurser, inte skall påverka belöningen. Bolagsspecifika eller individuella förändringar kan däremot inverka på belöningen. Det skall vara enkelt att förstå vad som krävs av den enskilde för att erhålla belöning ur programmet och hur den faller ut.

- Belöningen skall präglas av rimlighet i förhållande till utförd arbetsinsats och stå i väl avvägd balans mellan individens och arbetsgruppens arbetsinsats.

- Incitamentsprogrammet skall säkerställa att långsiktig värdeökning belönas. Vad som är värdeskapande bestäms i varje enskilt fall utifrån bolagets övergripande mål och affärsidé.

- Det skall klargöras vilka regler som gäller för att erhålla belöning vid olika anställningsformer. Vidare skall det regleras hur nyanställda skall introduceras i programmet och hur belöningen skall beräknas i samband med anställningens upphörande.

- Incitamentsprogrammet skall tidsbegränsas för att kunna revideras eller avskaffas om förutsättningarna ändras.

- Bolagets årsredovisning skall innehålla uppgifter om incitamentsprogrammet.

Bilaga 7 Förslag till innehåll i styrelsens arbetsordning i statliga bolag

Näringsdepartementet föreslår härmed nedanstående huvudpunkter vid upprättandet av styrelsens arbetsordning i statliga bolag. Syftet är att tillförsäkra enhetlighet och kvalitet i styrelsearbetet i statliga bolag. Förslaget är också utformat för att fungera som stöd för nya styrelseledamöter genom att bidra till förståelse om både sin egen och styrelsens roll och ansvar i företaget.

Riktlinjerna grundar sig på det i aktiebolagslagen sedan den 1 januari 1999 gällande kravet att styrelsen årligen fastställer en skriftlig arbetsordning. Kravet på arbetsordning öppnar möjligheten att föra in de centrala områden som berör ägarstyrningens tillämpning på styrelsearbetet i statliga bolag.

Förslaget bygger på god sed hämtad från internationella regler, bland annat OECD:s riktlinjer för Corporate Governance och Londonsbörsens Combined Code. Den amerikanska Blue Ribbon Committee avseende rekommendationer för skapande av transparens och trovärdighet har också beaktats. Arbetet har vidare tagit intryck av publicerade svenska ägarpolicier och riktlinjer i ägarfrågor. Personintervjuer har dessutom genomförts med ett urval personer med omfattande erfarenhet från styrelsearbete. Förslagets innehåll har även granskats av jurister och revisorer.

I jämförelse med svensk styrelsepraxis innebär förslagets inriktning ett stärkt engagemang från styrelsens sida i bolagets verksamhet. En avvägning bör därför ske vid fastställandet av styrelsens arbetsuppgifter för att säkerställa en god balans i arbetsfördelningen mellan styrelsen och den exekutiva ledningen.

Förslaget riktar sig i första hand till de bolag som är helägda av staten. I bolag där staten är delägare kan riktlinjerna så långt som möjligt tillämpas efter en dialog med övriga aktieägare. Dokumentet är tänkt att användas om redskap och stöd i styrelsens arbete med att utveckla arbetsordningen. Tillämpningen bör därför ta utgångspunkt från vad som är lämpligt i varje

enskilt bolag. Förslaget är sålunda inget direktiv från ägaren, utan är att se som en inspirationskälla för styrelsearbetet i det individuella företaget.

Näringsdepartementet föreslår härmed följande huvudpunkter vid upprättandet av arbetsordningen.

1. Syfte och mål

En grundbestämmelse bör innefatta bolagets verksamhetsmål (inklusive ekonomiska mål) och syftet för bolagets verksamhet. Här bör i tillägg refereras till styrelsens och de enskilda ledamöternas skyldighet att på bästa sätt förvalta statens och skattebetalarnas i bolaget insatta kapital för att skapa värde inom de ramar som satts upp för företagets verksamhet.

2. Ansvarsfördelning

2.1 Ansvarsfördelning mellan styrelse och ägare

Styrelsen genom ordförande bör samordna sin syn med företrädare för ägaren (na) i frågor av avgörande betydelse. Till sådan frågor hör främst större strategiska förändringar i företagets verksamhet och större förvärv, fusioner och avyttring, men även till exempel beslut som innebär att företagets riskprofil eller balansräkning förändras på ett avsevärt sätt.

2.2 Ansvarsfördelning mellan styrelse och VD

Enligt aktiebolagslagen är ansvaret mellan styrelse och VD fördelat så att VD skall sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. En klar fördelning av ansvaret uttrycks genom att i arbetsordningen definiera vilken typ av frågor som styrelsen skall behandla (exemplifierat i bilaga 1).

2.3 Ordföranden

Ordföranden bör, förutom att leda styrelsearbetet, följa företagets inriktning och utveckling genom regelbundna kontakter med VD. Ordförande bör fortlöpande samråda med VD i förekommande strategiska frågor samt företräda bolaget i frågor som rör ägarstrukturen.

VD har ansvaret för alla bolagets mediakontakter. I de fall styrelsen övertar detta ansvar, är det lämpligt att uttalanden görs av styrelseordföranden. Ordföranden bör vidare vid behov medverka vid viktigare externa kontakter.

Det ankommer på styrelseordföranden att kalla till extra bolagsstämma när så är påkallat med hänsyn till utvecklingen i företaget.

3 Information

Styrelsen bör i princip ha samma information kring strategiskt avgörande frågor för verksamheten som en VD har tillgång till. I övrigt gäller att ordföranden tillsammans med VD ser till att ledamöterna i god tid får ett tillräckligt belysande underlag för alla ärenden som föreläggs styrelsen som information eller för beslut. Om underlaget är otillräckligt för beslut skall styrelsen se till att materialet kompletteras så att det bli fullgott.

Styrelsen bör se till att den delges fortlöpande information om bolagets utveckling mellan varje mötestillfälle. Informationen bör vara standardiserad och kortfattad och innehålla utfall under förfluten period tillsammans med förväntad utveckling samt de viktigaste planerade aktiviteterna under kommande period.

Nya ledamöter förutsätts delta i ett introduktionsprogram under ett antal dagar i samband med tillträdet genom i första hand besök vid företagets viktigaste verksamheter, i introduktionen ingår också en genomgång av de centrala styrdokument som används. VD bör ha ansvaret för introduktionsprogrammet.

4. Styrelsesammanträdet

4.1 Frekvens, kallelse och underlag, strategi och personalfrågor

En bestämmelse bör ingå om antalet ordinarie sammanträden, med en stipulerad sammanträdesfrekvens som bör omfatta minst 5-6 sammanträde per år och med tidpunkter för dessa (det finns dock en trend både i Sverige och internationellt mot ett större antal ordinarie sammanträden). Här tillkommer extra sammanträden, motiverade av händelser av stor vikt.

Kallelse med tillhörande dagordning samt underlag för mötet bör distribueras till ledamöterna minst en vecka för sammanträdet. Styrelsens ordförande upprättar tillsammans med VD dagordningen och ansvarar för densamma. Vid upprättandet av dagordningen är det lämpligt att ordföranden inhämtar eventuella synpunkter från övriga styrelseledamöter. Ordföranden bör också gå igenom beslutsunderlag för att se till att informationen är tillräcklig.

Att diskutera strategi och visioner är en av styrelsens viktigaste uppgifter. Däri ingår att analysera företaget, dess omvärld och framtid, hot och möjligheter. I statliga bolag bör därför minst ett extra, förlängt, strategimöte hållas varje år. När den strategiska inriktningen har fastlagts av styrelsen konkretiseras beslutet av VD. Denna godkänns sedan av styrelsen. Den strategiska inriktningen bör följas upp kontinuerligt i anslutning till det löpande styrelsearbetet.

Personalfrågor, vari ingår bolagets förmåga att rekrytera och behålla kompetens med kompensationsfrågor som en av de viktigaste komponenterna, bör ges extra vikt vid ett av årets möten. Vidare bör minst ett sammanträde förläggas utanför huvudkontoret vid någon av bolagets operativa enheter, och kombineras med ett besök i verksamheten. När så är lämpligt, bör styrelseordföranden bjuda in externa parter till styrelsesammanträdena, till exempel leverantörer, kunder, marknadsanalytiker, juridisk expertis och redovisnings- och rekryteringsexpertis.

4.2 Dagordningen

Arbetsordningen bör innehålla stående punkter för ordinarie sammanträden. Ordföranden och VD bör beräkna erforderlig tid för behandling av respektive ärende så att nödvändig omsorg ägnas de väsentliga punkterna på dagordningen.

4.3 Styrelseprotokollet

Aktiebolagslagen föreskriver endast att besluten skall antecknas. Protokollet bör dock innehålla noteringar om huvudpunkterna i de föredragningar som sker och en sammanfattning av diskussioner som följer. Vid beslut kan det vara av värde att beskriva huvudalternativet till de beslut som tagits, och skälen till att besluten togs. Detta ger ledamöterna en bättre möjlighet att minnas och få en skriftlig återkoppling till vad som sagts vid tidigare sammanträden.

5. Utvärdering

5.1 Utvärdering av styrelsen och dess ledamöters arbete

Ett skriftligt underlag bör sammanställas med frågor kring hur styrelsen som kollektiv och de enskilda ledamöterna uppfyller sin uppgift. Exempel på hur ett sådant underlag kan vara utformat ges i bilaga 2 och 3. Utformningen av

de bilagda förslagen bör naturligtvis justeras för att stämma in på förhållandena i den specifika styrelsen. Utvärderingen skall endast användas i styrelsens interna arbete.

5.2 Utvärdering av VD:s arbete

Utvärderingen av VD är en grundläggande uppgift i styrelsens arbete. Sammanställningen av styrelsens uppfattning (bilaga 4) görs lämpligen av styrelseordförande, som förmedlar en nyanserad bild av identifierade styrkor och svagheter till VD.

6. Styrelsekommitteér

Ett fördjupat arbete i kommittéer är en av de internationellt viktigaste trenderna i styrelsearbetet under senare år. Ju större styrelse, desto större behov kan det finnas att organisera styrelsearbetet genom kommittéer. I USA kräver de flesta börser en redovisningskommitté för inregistrering av ett bolags aktier. I Sverige är idag ersättningskommittén den vanligast förekommande som ren styrelsekommitté. Styrelsen avhänder sig ej uppgifter till de kommittéer den utsett, utan delegerar det fulla ansvaret.

6.1 Ersättningskommitté

Beslut om styrelsearvodets storlek i aktiebolag bestäms av ägaren på bolagsstämman. För beslut om VD:s villkor bör styrelseordförande bilda en ersättningskommitté i styrelsen. Ersättningskommittén kan också stödja VD:s arbete med lönesättning av ledande befattningshavare och övrig nyckelpersonal. Eventuella bonus- och optionsprogram bereds av ersättningskommittén för styrelsens beslut eller förslag till bolagsstämman.

Regeringen har när det gäller omfattning och villkor utfärdat "Riktlinjer rörande anställningsvillkor för personer i företagsledande ställning och därmed jämförlig ställning i statliga bolag" (Regeringsbeslut 1996-12-05).

6.2 Revisionskommitté

En revisionskommitté stärker dialogen med bolagets revisorer och skapar därmed ökad tydlighet avseende iakttagelser som rör bolagets styrning och kontroll.

I kommitténs uppgifter ingår stöd till ägaren avseende val av revisorer samt en löpande bevakning av revisorns oberoende. Revisionskommittén bör formulera en skriftlig arbetsordning för styrelsens godkännande. Av arbetsordningen bör framgå behovet av både formella och informella möten med revisor.

Kommitténs ledamöter bör ha relevant finansiell kompensation och hög integritet.

Bilaga 1

Förslag till områden som kräver styrelsebeslut

Styrelsen skall fatta beslut i frågor som inte faller inom den löpande förvaltningen. Till sådan frågor räknas tills vidare:

igångsättandet eller nedläggning av verksamhet av betydande omfattning
upptagande av lån och lämnande av säkerheter överstigande x kronor
förvärv eller avyttring av, eller samgående eller fusion med annat bolag
samarbets-, försäljnings-, underhålls-, leasing-, och inköpsavtal med löptid överstigande x år eller med värde överstigande x kronor
lösande av affärs- eller personaltvist, som belastar resultatet med mer än x kronor, eller befars påverkabolagets anseende negativt
nyinvesteringar inom budget till grundbelopp överstigande x kronor och samtliga investeringar utanför budget
personalexpansion över x personer
igångsättandet av utvecklingsprojekt till beräknad kostnad överstigande x kronor
kot- och långsiktiga kvalitativa och kvantitativa mål för verksamheten
policyfrågor och avsteg från fastlagd policy
rullande strategiska planer
budgetramar
anställningsfrågor rörande VD

Bilaga 2

Förslag till formulär för kollektiv utvärdering av styrelsen
Namn:

Fyll i din uppfattning genom att kryssa över en siffra på en skala 1-5, där 1=uppfyller inte alls uppgiften och 5=uppfyller fullt ut uppgiften.

I den mån du vill nyansera din uppfattning eller kommentera använd utrymmet för kommentarer efter varje fråga.

1 Ledamöterna visar integritet i sitt agerande i styrelsen. Arbetsklimatet i styrelsen ger utrymmer för kritiskt tänkande och ifrågasättande.

2 Styrelsen fungerar väl som grupp, vilket leder till ett effektivt styrelsearbete.

3 Alla kompetensområden som är relevanta för bolaget finns representerade bland styrelseledamöterna.

4 Det finns ingen rivalitet mellan ledamöterna i styrelsen.

5 Frågor kring dialogen i styrelsen

5.a Alla ledamöter känner att de har möjlighet att tala fritt utan att hålla tillbaka sin egentliga uppfattning.

5.b Det sker en löpande dialog mellan såväl ledamöterna som mellan styrelsen och VD

5.c VD känner att han/hon till styrelsen fritt kan framföra risker, dåliga nyheter eller händelser i framtiden som kan påverka företaget negativt.

5.d Möjligheterna vid styrelsesammanträdena att föra en öppen diskussion är sådana att ledamöterna kan lära sig av varandra.

6 Sammantaget använder sig styrelsen sin mest värdefulla resurs – tid - på ett bra sätt.

Bilaga 3

Förslag till formulär för utvärdering av individuella ledamöter i styrelsen

Utvärderarens namn:

Den utvärderades namn:

Fyll i din uppfattning genom att kryssa över en siffra på en skala 1-5, där 1=uppfyller inte alls uppgiften och 5=uppfyller fullt ut uppgiften.

I den mån du vill nyansera din uppfattning eller kommentera använd utrymmet för kommentarer efter varje fråga.

Han/hon har god kännedom om bolagets verksamhet, organisation och kultur.

Han/hon har god branschinsikt.

Han/hon kommer väl förberedd till styrelsemötena.

Han/hon använder sin kunskap och erfarenhet för att bringa nya synsätt till styrelse och ledning (konkreta bidrag).

Han/hon ställer gärna sina kontakter i andra företag, staten och institutioner till förfogande för företaget.

Hans/hennes medverkan bidrar till god laganda.

Hans/hennes medverkan begränsas inte av intressekonflikter.

Hans/hennes bidrag till diskussionerna höjer besluts kvaliteten i styrelsen, och bidrar till värdeskapandet i företaget.

Han/hon visar generellt gott omdöme.

Han/hon visar genuint engagemang i sin roll som styrelseledamot i bolaget.

Bilaga 4

Förslag till formulär för utvärdering av VD

VD:s övergripande uppgift:

Ansvarig för bolagets operativa ledning. Leder genom att forma en vision om företagets framtida verksamhet. Utvecklar strategiska och operativa planer för att uppnå de mål som ställts för verksamheten. Utvecklar ledningsfunktioner samt allokering av resurser. Agerar som främsta talesman för bolaget. Arbetar med styrelsen för att utveckla bolagets affärspolicy.

Fyll i din uppfattning genom att kryssa över en siffra på en skala 1-5, där 1=uppfyller inte alls uppgiften och 5=uppfyller fullt ut uppgiften.

I den mån du vill nyansera din uppfattning eller kommentera använd utrymmet för kommentarer efter varje fråga.

1 Ledarskap

VD fastställer i sin ledning av företaget värderingar som är förståeliga, som beaktas konsekvent och har ett brett stöd bland de anställda.

2 Strategisk planering

VD ansvarar för att ta fram en långsiktig strategi och skapar förutsättningar för att nå mål som uppfyller aktieägarens(nas) krav. Ansvarar för bolagets utveckling mot strategiska mål samt anskaffar och fördelar resurser för att uppnå dessa.

3 Ekonomiska resultat

VD upprättar ekonomiska mål på kort och lång sikt och ansvarar för att organisationen arbetar mot dessa. Ansvarar för upprättandet av interna kontrollsystem för bevakning av risker och verksamhetsuppföljning.

4 Successionsplanering

VD knyter till sig personer i ledningen med kompetens att uppnå de uppsatta målen, stimulerar och utvecklar nyckelpersoner för styrelsen.



5 Personalpolitik

VD sörjer för en god personalpolitik, med program för rekrytering, kompetensutveckling och intern företagskommunikation som stimulerar och motiverar de anställda att arbeta mot uppsatta mål.

6 Extern kommunikation

VD är främste representant och talesman för bolaget. Upprätthåller goda relationer med aktieägare och övriga intressegrupper.

7 Relation till styrelsen

VD upprätthåller en nära kontakt till styrelsen. Stödjer styrelsens kontrollfunktion genom att hålla styrelsen löpande informerad om bolagets utveckling.