



EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

Företagsekonomiska Institutionen

Magisteruppsats

2006-01-18

Statlig ägarstyrning

- vinst och samhällsansvar i bolag med särskilda
samhällsintressen

Handledare:
Ola Mattisson
Ulf Ramberg

Författare:
John Lindwert 790918
Erik Thoreson 790330

Sammanfattning

Titel:	Statlig ägarstyrning – vinst och samhällsansvar i bolag med särskilda samhällsintressen
Seminariedatum:	18 januari 2006
Kurs:	FEK 591, Magisterseminarium, 10 poäng
Författare:	John Lindwert och Erik Thoreson
Handledare:	Ola Mattisson och Ulf Ramberg
Sökord:	Statlig ägarstyrning, samhällsuppdrag, ägarförvaltning, Corporate Governance, formlös styrning
Syfte:	Att sammanställa och använda en teoretisk referensram, för att beskriva och analysera ägarstyrningen av statliga bolag med särskilda samhällsintressen
Metod:	Teorianvändande kvalitativ fallstudie
Teoretiska perspektiv:	Grundläggande ägarstyrningsteori, med särskilt fokus på agent- och intressentteori samt teorier som behandlar socialt ansvarstagande
Empiri:	Forsknings- och myndighetsrapporter, tidningsartiklar samt intervjuer med bolagsinterna och bolagsexterna källor i ledande positioner
Slutsatser:	Studien visar att det är komplicerat att enkelt beskriva och förklara hur ledningarna för de statliga bolagen ägarstyrs. Detta beror främst på begränsade insynsmöjligheter, närvaron av formlös styrning och ägarförvaltningens inkonsekventa hantering av de statliga bolagen. Ägarstyrningen verkställs genom flera parallella mekanismer. Flera aspekter kan förbättras gällande ägarstyrningens transparens, speciellt gäller detta beskrivningar och dokumentation kring ägarförvaltningens beslutsgång samt informationen som ges från bolagen. Det saknas formella riktlinjer för hur de statliga bolagens styrelser skall sammansättas. Studien visar dock att intressenter är placerade i bolagens styrelser, men det är oklart på vilka grunder de nominerats. Verksamheterna för de statliga bolagen och ägarförvaltningen utvärderas och regleras av flera organ och aktörer.

Abstract

- Title:** Corporate Governance – Profit and Corporate Social Responsibility in state-owned enterprises with a special public interest
- Seminar date:** January 18, 2006
- Course:** Master thesis, Business administration, 10 Swedish credits (15 ECTS)
- Authors:** John Lindwert and Erik Thoreson
- Advisors:** Ola Mattisson and Ulf Ramberg
- Key words:** Corporate Governance, Corporate Social Responsibility, Public Governance, state-owned enterprises, Shapeless Governance
- Purpose:** To compose and apply a theoretical framework to describe and analyze the governance of state-owned enterprises with a special public interest
- Methodology:** Qualitative case study using relevant theories
- Theoretical perspective:** Corporate Governance theories focusing on the Stakeholder theory, the Agency theory and the theory of Corporate Social Responsibility
- Empirical foundation:** Research reports, government reports, articles and interviews with external and internal company sources at leading positions
- Conclusions:** The study reveals that it is very hard to describe and explain the public corporate governance, which is represented through a wide chain of principals and agents. Many aspects regarding the transparency of the public Corporate Governance can be improved, as can the information provided by the companies themselves. Some stakeholders to the companies are being represented in the board of trustees. The Swedish government and the public companies are evaluated, as well as the relationship between them, by various players.

Förord

Genom ett antal separata händelser har en offentlig debatt kring de vinstdrivande statliga bolagens marknadssituationer aktualiserats. Existensen för det svenska alkoholdistributionsmonopolet, Systembolaget, diskuteras genom den nyligen avslutade rättegången mot mutanklagade butikschefer¹. Det utländska spelbolaget Victor Chandler, har officiellt bekräftat att deras ”gåva” till fotbollsklubben Enskede IK är ett sätt att påskynda en direkt diskussion kring den reglerade spelmarknaden, med den svenska spelministern och klubbordföranden Bosse Ringholm². Det kan även nämnas att i uppstarten inför riksdagsvalet år 2006 har borgerliga partier meddelat att de aktivt tänker driva frågan om en privatisering av ett antal statliga bolag³.

Aktualiteten kring statliga vinstdrivande bolag i kombination med ett genuint samhällsintresse stimulerade oss att studera ämnesområdet statlig ägarstyrning. Idag, drygt två månader efter ämnesvalet, kan vi se tillbaka på en intressant arbetsprocess där vi kontinuerligt utmanat, ifrågasatt och utvecklat oss själva.

Vi vill tacka alla de personer som hjälpt oss i sammanställandet av denna uppsats. Vi har uppskattat alla kreativa kommentarer från intervjurespondenter, handledare, opponenter, vänner och familj, som bidragit till att göra vår avslutande arbetsinsats på universitetsnivå, så bra som möjligt.

Tack.

John Lindwert och Erik Thoreson

Lund, 18 januari 2006

¹ Henriksson, O. - ”Spritmonopolet hotas av mutaffär” (2004)

Se även: Dagens huvudledare - ”Ett monopol för mycket” (2003)

² Hedlund, M. - ”Svenska Spel nobbar brittisk flört” (2005)

³ Moderaterna - ”Fler som arbetar – med stämmans ändringsbeslut inrättade” (2005)

1	Inledning	7
1.1	Statligt ägande	7
1.2	Komplex målbild och nytt ämnesområde	8
1.2.1	Ägarstyrningsbegreppet	8
1.2.2	Begränsad ägarstyrningsteori och relevant forskning	9
1.3	Problemformulering	10
1.4	Uppsatsens syfte	10
1.5	Disposition	11
2	Metod	12
2.1	Inledande ansatsbeskrivning	12
2.2	Val av Svenska Spel som fallföretag	12
2.2.1	Kort introduktion till Svenska Spel	13
2.2.2	Närhet till staten, Svenska Spel och övriga intressenter	13
2.3	Val av teori	13
2.4	Informationsinsamling	14
2.4.1	Validitet och reliabilitet	14
2.4.2	Primärdata	14
2.4.3	Sekundärdata	15
2.5	Studiens generaliserbarhet och begränsningar	16
2.5.1	Diskussion av metod- och litteraturbegränsningar	16
3	Teoretisk referensram	18
3.1	Inledande teoretisk sammanställning	18
3.2	Ägarstyrning – definition och ursprung	19
3.3	Teorier som associeras med ägarstyrning	20
3.3.1	Agentteori	20
3.3.2	Intressentteori	21
3.4	Ägarstyrning i privata respektive offentliga företag	21
3.4.1	Ägarstyrning i privata företag	22
3.4.2	Särskilda förutsättningar gäller offentlig ägarstyrning	22
3.4.3	Ägarstyrnings- och övervakningsstrukturer i offentlig sektor	23
3.5	Ägarstyrningsprinciper	24
3.5.1	OECD-principer för ägarstyrning	25
3.5.2	Bakgrund och syfte med ”Svensk kod för bolagsstyrning”	26
3.6	Socialt ansvarstagande	26
3.6.1	Företagens samhällsansvar – praktisk definition	27
4	Empiri, del 1: Statlig ägarstyrning	28
4.1	Kort introduktion till det empiriska upplägget	28
4.2	Empirisk struktur, del 1: Statlig ägarstyrning	28
4.3	Statlig ägar- och ansvarsstruktur	29
4.3.1	Bolag med särskilda samhällsintressen	29
4.3.2	Regeringen som förvaltare	30
4.4	Styrningsramverk för statliga bolag	30
4.4.1	Aktiebolagslagen	31
4.4.2	Bolagsstämman	31

4.4.3	Öppenhet och transparens	31
4.4.4	Statlig målprioriteringsstyrning	32
4.4.5	Svensk kod för bolagsstyrning	32
4.5	<i>Nominering av styrelserepresentanter</i>	32
4.5.1	Beslut om styrelsesammansättning	33
5	Empiri, del 2: Svenska Spel	35
5.1	<i>Empirisk struktur, del 2: Svenska Spel</i>	35
5.2	<i>Ägar- ansvars- och målbild</i>	35
5.2.1	Det svenska spelmonopolet	36
5.2.2	Ansvar för Svenska Spel och spelfrågor	36
5.2.3	Svenska Spel om sina intressenter.....	37
5.3	<i>Ramverk för styrning av Svenska Spel</i>	37
5.3.1	Lotteri- och Kasinolagen	37
5.3.2	Bolagsordningen.....	38
5.3.3	Svenska Spels bolagsstämma	38
5.3.4	Formlös styrning	39
5.3.5	Om Svensk kod för bolagsstyrning	39
5.3.6	Uppföljning och utvärdering av Svenska Spel	40
5.4	<i>Svenska Spels styrelse</i>	41
5.4.1	Styrelsens beslutsområde	41
5.4.2	Styrelsetillsättning i Svenska Spel.....	42
5.5	<i>Vinst och samhällsansvar</i>	42
5.5.1	Bolagets motstridiga mål.....	42
5.5.2	Avvägning mellan ekonomiska och sociala mål	43
5.5.3	Vinstutdelning i Svenska Spel.....	44
5.5.4	Spelberoendes Riksförbund.....	44
5.5.5	Information kring socialt ansvarstagande.....	45
6	Analys	47
6.1	<i>Inledning till analysstrukturen</i>	47
6.2	<i>Analysmodell</i>	47
6.3	<i>Hur genomförs ägarstyrningen av statliga bolag med särskilda samhällsintressen i praktiken?</i>	48
6.3.1	Inledande diskussion kring statlig ägarstyrning	48
6.3.2	Sammanställning av den statliga ägarstyrningsstrukturen.....	50
6.3.3	Ansvarsstrukturens uppbyggnad	50
6.3.4	Ramverk och instrument för den statliga ägarstyrningen	51
6.3.5	Intressentaspekter och styrelsesammansättning	52
6.3.6	Hur hanteras samhällsansvaret?	53
6.3.7	Övervakning av bolagen och ägarförvaltningen.....	53
6.4	<i>Utförs ägarstyrningen med transparens och öppenhet?</i>	54
7	Slutsats	55
7.1	<i>Uppsummering</i>	55
7.2	<i>Reflektioner kring uppsatsen</i>	56
7.3	<i>Intressanta framtida forskningsområden</i>	56
	Källförteckning	58

1 Inledning

Det här kapitlet beskriver den övergripande bakgrunden till problemområdet, uppsatsens problemformulering och syfte, genom att kortfattat presentera relevant empiri, teori och tidigare forskning inom ämnesområdet.

1.1 Statligt ägande

Den statliga bolagsportföljen innehåller ett brett spektrum av verksamheter med en stor geografisk spridning. Som en av Sveriges största bolagsägare har staten uppemot 200 000 anställda i 57 bolag. De statliga bolagen hade under år 2004 en omsättning på 304 miljarder SEK, med en sammanlagd vinst efter skatt på 32 miljarder SEK.⁴ Vid en jämförelse av Sveriges trettio största vinstföretag återfinns tre välkända statliga bolag; Vattenfall AB (4), AB Svenska Spel (12) och V & S Vin & Sprit AB (27). AB Trav och Galopp (31) följer närmast därefter.⁵

Bolag ägda av staten kan delas in i två grupper; de som verkar under marknadsmässiga villkor och de som har särskilda samhällsintressen att uppfylla. Bolag med särskilda samhällsintressen kännetecknas av något eller båda av följande kriterier: staten styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt, eller att bolaget verkar på en marknad med särskilda förbehåll. Idag, finns det totalt 25 bolag med särskilda samhällsintressen, däribland Systembolaget, Apoteket och Svenska Spel⁶.

Genom staten har Regeringen satt upp ett antal mål gällande förvaltningen av de statliga bolagen. Förvaltningen skall ske på ett professionellt sätt och skapa värde för ägarna, vilket innebär de svenska medborgarna.⁷ Ett annat huvudsakligt mål är att ägarförvaltningen skall vara tydlig och öppen⁸.

Bolag med särskilda samhällsintressen skapar ett kvalitativt värde genom den samhällsnytta de åstadkommer.⁹ De olika mål och begränsningar som styr verksamheterna för dessa företag är ofta politiskt beslutade. Att det förekommer en politisk styrning av vissa statliga bolag har olika orsaker, men kan förklaras helt eller delvis med hjälp av olika teoretiska perspektiv. En teoretisk förklaring till det statliga bolagsägandet, är att det tillåter en realisering och vidmakthållande av politiska ambitioner¹⁰.

⁴ Regeringskansliet - "Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004" (2005), s. 9f

⁵ Ekonomisk Litteratur AB - "Sveriges största företag 2003/2004" (2003), s. 21

⁶ Regeringskansliet - "Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004" (2005), s. 28

⁷ Riksrevisionen - "Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag" (2004), s. 32f

⁸ Regeringskansliet - "Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004" (2005), s. 11

⁹ Riksrevisionen - "Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag" (2004), s. 32f

¹⁰ Collin, S-O. - "Ägarstrategier för kommunens aktiebolag – en studie av praxis 2000" (2001), s. 16

1.2 Komplex målbild och nytt ämnesområde

De flesta offentliga företag har andra mål än vinstmaximering, vilket försvårar utvärderingen av dem, exempelvis genom jämförelser med privata aktörer. Målen för de statligt ägda bolagen uppkommer som regel ur olika politiska processer. Dessa processer resulterar ofta i flera parallella mål, där det ibland förekommer ett motsatsförhållande dem emellan. När statliga ägarmål dessutom är vagt formulerade i långsiktiga termer, blir det än svårare att mäta till vilken grad bolagens prestationer motsvarar dem.¹¹ En annan faktor som skapar problem ur ett utvärderingshänseende är monopolmarknadsstrukturen, då det saknas relevanta jämförelseobjekt¹². Svenska Spel är ett exempel på ett statligt monopolbolag med en komplex målbild och vagt formulerade ägarmål; bolaget skall verka för att begränsa de negativa aspekterna av spelande samtidigt som det skall generera avkastning till staten¹³.

Några av de största statliga bolagen i Sverige är monopolbolag, vilka agerar på politiskt reglerade marknader. Detta gäller främst Systembolaget, Apoteksbolaget och Svenska Spel. Både Systembolaget och Apoteket har prövats i EG-domstolen, där deras dominanta marknadspositioner ifrågasätts. Från svenskt håll har deras existens motiverats med folkhälso-skäl. Systembolagets monopol accepterades av domstolen, då bolagets kriterier och urvals-metoder varken ansågs vara diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnade importerade produkter. Däremot tvingade EG-domstolen Apoteket att upprätta en produkt-plan, ett system för upphandling samt krav på motivering och möjlighet till överprövning vid oberoende kontrollinstans. Regeringen omsatte EG-domstolens utslag, rörande Apoteket, till praktik genom regeringsbeslut den 22 juni 2005.¹⁴

I en artikel ur Dagens Nyheter, bedöms Svenska Spels monopol vara det som ligger närmast en ny prövning i EG-domstolen. Orsaken till detta är att företaget tillåts föra en aggressiv marknadsföring av sina produkter samtidigt som Regeringen inför EU motiverar monopolet med att staten ska försöka minska spelberoendet. Det sätt som Svenska Spel agerar på marknaden har kommit att ifrågasätta statens ägarstyrning av företaget.¹⁵

1.2.1 Ägarstyrningsbegreppet

Ägarstyrningsbegreppet har sina rötter i en forskningsgren, internationellt benämnd Corporate Governance. Forskningsgrenen har vuxit fram på senare tid och skär mellan nationalekonomi, företagsekonomi och juridik¹⁶. Den svenska översättningen av begreppet är ägar-, företags- eller bolagsstyrning.¹⁷ Fortsättningsvis kommer begreppet ägarstyrning användas i den här uppsatsen.

¹¹ Estrin, S. - "State Ownership, Corporate Governance and Privatisation" (1998), s. 15f

¹² Collin, S-O. - "Ägarstrategier för kommunens aktiebolag – en studie av praxis 2000" (2001), s. 22

¹³ Svenska Spel årsredovisning (2004), s. 8 & 49

¹⁴ Allroth, E. et al - "EU och svenska monopol" (2005), s. 84-88

¹⁵ Nandorf, T. - "EU hotar svenska monopol" (2005)

¹⁶ Collin, S-O. - "Ägarstrategier för kommunens aktiebolag – en studie av praxis 2000" (2001), s. 11

¹⁷ Riksrevisionen - "Regeringens förvaltning och styrning av sex statlig bolag" (2004), s. 33

Om översättningen av begreppet Corporate Governance är kort och koncis, är den svenska definitionen av begreppet något mera utförlig:

*”Corporate governance eller bolagsstyrning med svensk term, handlar om att styra bolag på ett sådant sätt att de uppfyller ägarnas krav på avkastning på det investerade kapitalet och därigenom bidrar till samhällsekonomins effektivitet och tillväxt.”*¹⁸

De senaste årens finansiella skandaler såsom Enron och Royal Ahold har minskat aktieägarnas förtroende för bolagen. Som konsekvens har ett antal ägarstyrningskoder utvecklats med syfte att återvinna förtroendet för hur bolagen styrs. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), EU och Världsbanken är exempel på internationella organ som utarbetat rådgivande riktlinjer för en förbättrad ägarstyrning.¹⁹ I Sverige har en nationell ägarstyrningskod utvecklats av representanter från både stat och näringsliv.

1.2.2 Begränsad ägarstyrningsteori och relevant forskning

Ägarstyrningsteorier som behandlar offentligt vinstdrivande och reglerade verksamheter är begränsad, framför allt saknas svensk teori kring ämnesområdet. Däremot kan den teori som är utvecklad för det privata näringslivet, generellt appliceras på allmänna ägarstyrningsfrågor rörande den offentliga verksamheten. Eftersom forskningsgrenen är relativt ung finns det många aspekter som inte detaljbehandlats och det cirkulerar många definitioner på de olika begreppen inom ämnesområdet. Ett område som ännu är under utveckling, berör företagens etiska och sociala ansvarsområden. Än så länge är det upp till företagen att välja det sätt det vill ta och presentera sitt samhällsansvar, utifrån rådgivande riktlinjer.

De internationella riktlinjer som sammanställts är mycket aktuella och vidareutvecklas kontinuerligt. För tillfället implementeras de som en integrerad del av bolagens verksamheter och i de nationella lagstiftningarna. I Sverige tillämpas den svenska ägarstyrningskoden, ”Svensk kod för bolagsstyrning”, sedan den första juli år 2005 av bolag noterade på Stockholmsbörsen. De statligt helägda bolagen väljer däremot själva hur de skall tillämpa koden, då det ännu saknas gemensamma regler för hur de skall hantera den.²⁰

Det råder även en begränsad tillgång av publicerad forskning kring ägarstyrningen i statligt helägda bolag. Idag är majoriteten av det publicerade materialet kring detta ämnesområde producerat av olika myndigheter, främst genom Riksrevisionens och Regeringskansliets försorg. Bra exempel på myndighetspublikationer är Regeringskansliets årliga verksamhetsberättelse som beskriver hur de statliga bolagen ägarstyrs och Riksrevisionens granskande rapporter: ”Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag”, ”Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning” samt ”Statliga bolags årsredovisningar”. Gemensamt för ovanstående publikationer är att de fokuserar på ägarförvaltningens interna arbete gällande de

¹⁸ Kodgruppen - ”Svensk kod för bolagsstyrning” (2004), s. 4

¹⁹ Mallin, C. - ”Corporate Governance” (2004), s. 19f

²⁰ Regeringskansliet - ”Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004” (2005), s. 14

statliga bolagen. Dessutom är nämnda rapporter mycket aktuella, samtliga är publicerade under den senare delen av år 2005 och början av år 2006.

Det existerar ett fåtal publikationer som behandlar de svenska företagens samhällsansvar idag, exempelvis "Företagens roll i samhället" av Svenskt Näringsliv och Kodgruppens "Svensk kod för bolagsstyrning". Båda dessa rapporter fokuserar dock på verksamheter med ett spritt ägande och de är inte utformade för de specifika förutsättningar som gäller statliga bolag med vinstintressen. De är än mindre utformade för statliga monopolbolag med reglerade samhällsansvar. Däremot föreligger ett stort utbud av journalist- och studentartiklar kring statliga bolag. Generellt diskuterar dessa artiklar företagens konkreta marknadssituationer utifrån löpande resultat, ägar- och ledningsbeslut.

Ett bra exempel på en forskarrapport som behandlat svenska monopolsituationer är "EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid" av Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS). Representativa studentuppsatser vilka studerat statliga monopolbolag är "APOTEKET AB – The Legitimacy of the Swedish Retail Monopoly on Pharmaceuticals in the European Union" av Anna Meyrowitsch och "Den svenska spelmarknaden – en fallstudie av AB Svenska Spel", av Henrik Gåverud.

Trots att många journalister och studenter granskat statliga bolag med samhällsintressen, har vi inte funnit några studier som uttryckligen beskriver den praktiska ägarstyrningen av dem utifrån teorier kring socialt ansvarstagande och de nyligen lanserade ägarstyrningskoderna.

1.3 Problemformulering

- Hur genomförs ägarstyrningen av statliga bolag med särskilda samhällsintressen?
- Utförs ägarstyrningen med transparens och öppenhet?

1.4 Uppsatsens syfte

Att sammanställa och använda en teoretisk referensram, för att beskriva och analysera ägarstyrningen av statliga bolag med särskilda samhällsintressen.

1.5 Disposition

Genomgående i uppsatsen inleds varje kapitel med en generell ansats, som sedan fördjupas.

- **Kapitel 1 – Inledning**

Det här kapitlet beskriver den övergripande bakgrunden till problemområdet, uppsatsens problemformulering och syfte, genom att kortfattat presentera relevant empiri, teori och tidigare forskning inom ämnesområdet.

- **Kapitel 2 – Metod**

I det här kapitlet presenteras och motiveras de metodval som gjorts för att bäst besvara syftet, utifrån uppsatsarbetets förutsättningar. Utöver detta beskrivs fallföretaget, de källor som använts under arbetsprocessen samt till vilken mån studiens resultat kan generaliseras. Avslutningsvis diskuteras givna och potentiella metodbegränsningar.

- **Kapitel 3 – Teoretisk referensram**

Här sammanställs och utvecklas de definitioner och teorier som funnits lämpligast för att besvara uppsatsens syfte. Dessutom beaktas den teoretiska problematiken kring ämnesområdet.

- **Kapitel 4 – Empiri, del 1: Statlig ägarstyrning**

Kapitlet sammanställer insamlad data, rörande statlig ägarstyrning, som är relevant för att besvara syftet utifrån det teoretiska ramverket.

- **Kapitel 5 – Empiri, del 2: Svenska Spel**

Det här kapitlet presenterar fallspecifik och relevant empiri för Svenska Spel.

- **Kapitel 6 – Analys**

Genom en interaktion av den teoretiska referensramen och det insamlade empiriska materialet, analyseras här kritiska aspekter för ämnesområdet.

- **Kapitel 7 – Slutsats**

I det här kapitlet sammanställs de slutsatser som kan dras utifrån analysen, med särskilt hänseende till den initiala problemformuleringen. Utöver detta inkluderas även reflektioner kring arbetet samt förslag på framtida forskningsområden.

- **Källförteckning**

Här sammanställs de källor som är inkluderade i arbetet med denna uppsats.

2 Metod

I det här kapitlet presenteras och motiveras de metodval som gjorts för att bäst besvara syftet, utifrån uppsatsarbetets förutsättningar. Utöver detta beskrivs fallföretaget, de källor som använts under arbetsprocessen samt till vilken mån studiens resultat kan generaliseras. Avslutningsvis diskuteras givna och potentiella metodbegränsningar.

2.1 Inledande ansatsbeskrivning

Den här uppsatsen belyser hur statliga bolag ägarstyrs, genom att använda en kvalitativ fallstudie. Studien utgår från relevant teori för att beskriva verkligheten; empirin utnyttjas för att skapa förståelse för problemområdet och teorins implikationer används för att presentera förutsägelser²¹. Med andra ord används en deduktiv ansats genom att arbetet utgår från teorin. Samtidigt inkluderar dock ansatsen vissa induktiva element genom en kontinuerlig sökning av information, även utan en teoretiskt definierad avgränsning. Det är interaktionen av teorin och empirin som leder fram till uppsatsens slutsatser.

Grunden till den här uppsatsen är aktuell ägarstyrningsteori som kan appliceras på statligt vinstdrivande bolag. Som utgångspunkt till ägarstyrningsbeskrivningen och analysen av de 25 bolagen med särskilda samhällsintressen, valdes därefter en fallstudie som arbetsmetod. Orsaken till detta är att en fallstudie är väl lämpad vid fokusering på processer, det vill säga hur någonting förlöper eller utvecklar sig²². Empiriskt studeras den statliga ägarstyrningens huvudaspekter, men särskilt fokus riktas mot ett fallobjekt. Med våra begränsade resurser är valet att kvalitativt studera ett fallföretag positivt, det har gett oss möjlighet att analysera flera aspekter av en undersökningsenhet²³.

2.2 Val av Svenska Spel som fallföretag

Svenska Spel är valt som fallobjekt i denna uppsats. Det finns flera kombinerade orsaker till varför Svenska Spel särstuderas. En avgörande faktor för valet är aktualiteten kring företaget. Att aktualiteten till stora delar beror på en allmän diskussion kring hur staten och företaget hanterar uppsatta ägarmål, förstärker valet utifrån syfte och problemformulering. Ett exempel på nämnda diskussion, är att staten ifrågasatts för sin ägarstyrning av Svenska Spel genom det sätt som bolaget tillåts agera på marknaden. Att företaget dessutom bedöms vara nästa svenska monopol att prövas i EG-domstolen, accentuerar argumentet att välja Svenska Spel som fallobjekt.

²¹ Lundahl, U. et al - "Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer" (1992), s. 42

²² Halvorsen, K. - "Samhällsvetenskaplig metod" (1992), s. 67

²³ Holme, I. et al - "Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder" (1997), s. 78

Målkonflikten mellan bolagets samhällsansvars- och avkastningsuppdrag, skapar intressanta förutsättningar till en studie av hur stat och företag hanterar respektive uppdrag. I samband med nämnda målkonflikt, är det också av intresse att studera om och hur företag och stat målprioriterar. Sedan tidigare har få studier genomförts kring den konkreta ägarstyrningen av företaget, vilket stimulerar behovet att i en uppsats beskriva och analysera den statliga ägarstyrningen utifrån de förutsättningar som gäller Svenska Spel.

2.2.1 Kort introduktion till Svenska Spel

Svenska Spel är ett av svenska staten helägt bolag, bildat år 1997 genom en sammanslagning av Penninglotteriet och Tipstjänst. Bolaget är idag Sveriges ledande spelbolag med 54 procent av den totala svenska spelmarknaden, vilken regleras av staten genom Lotteri- och Kasinolagen. Sedan fusionen år 1997 har företagets omsättning och vinst successivt ökat, år 2004 redovisade företaget en vinst på 4,8 miljarder SEK. Av vinsten fördelades ungefär en fjärdedel genom Riksidrottsförbundet och Ungdomsstyrelsen, medan återstående del tillföll staten. Bolagets cirka 1450 anställda driver ett flertal affärsområden med namn som Sportspel, Turspel, Restaurangspel, International och Casino Cosmopol. Svenska Spels huvudkontor återfinns i Visby.²⁴

2.2.2 Närhet till staten, Svenska Spel och övriga intressenter

Vi tog tidigt kontakt med de primära intressenterna för vårt uppsatsarbete via e-post. De första svaren från Svenska Spel, Närings-, Finans- och Socialdepartementen, var mycket betydelsefulla eftersom de genererade nya uppslag för det fortsatta uppsatsarbetet. Innan vi formulerade mer kvalitativa frågor och utvecklade kontakten med respondenterna, detaljstuderade vi tillgänglig empiri och teori. Medvetenheten om att företaget och departementen ständigt kontaktas av journalister, forskare och studenter har medfört att vi ansträngt oss för att vara ordentligt pålästa, professionella och positiva i avsikt att underlätta informationsinsamlingen. En uppmuntrande omständighet för oss, är att många kontaktpersoner varit mycket positiva och hjälpsamma.

2.3 Val av teori

Ägarstyrningsteorin som behandlar offentligt vinstdrivande och reglerad verksamhet är begränsad. Enligt lärare från Företagsekonomiska Institutionen i Lund och andra teoretiker, kan dock teorin utvecklad för det privata näringslivet generellt appliceras även på offentlig verksamhet. Huvuddragen i vår teoretiska referensram består därför av grundläggande ägarstyrningsteori anpassad för privata bolag. Vi har till stor del valt att utgå från etablerade läroböcker istället för att hänvisa till grundkällan, då dessa är onödigt komplicerade för syftet med

²⁴ Svenska Spel årsredovisning (2004), s. 1f

vår uppsats. Till den traditionella teorin har vi även inkluderat relevanta ägarstyrningskoder, för att uppnå en aktuell teoretisk referensram som återspeglar dagens krav på ägarstyrningen.

2.4 Informationsinsamling

Det finns mycket allmän officiell information och statistik kring den statliga ägarstyrningen. Gällande Svenska Spel har aktualiteten kring bolaget och spelbranschens marknadssituation som helhet stimulerat främst journalister att bevaka ämnesområdet, men även forskare och studenter har bevakat området.

2.4.1 Validitet och reliabilitet

För att uppnå en hög validitet, har vi ansträngt oss i översättningen av uppsatsens teoretiska begrepp till deras motsvarigheter i den konkreta verkligheten, genom den så kallade operationaliseringen²⁵. Samtidigt har vi kritiskt granskat de empiriska begrepp som används utifrån deras relevans till problemställningen. De operationaliseringar som genomförts är presenterade vid första lämpliga tillfälle i uppsatsen.²⁶

Den statistiska representativiteten är inte i fokus för den här kvalitativa fallstudien, eftersom observationer ute på fältet sällan är standardiserade. Däremot är reliabilitetsaspekten trots allt närvarande vid de mätningar som utförs.²⁷ För att undvika otillförlitliga förhållanden, vilka kan påverka reliabiliteten, är alla intervjuer, oavsett intervjuform, genomförda i tysta rum med avstängda mobiltelefoner²⁸.

2.4.2 Primärdata

Vår primärdata, data vi själva samlat in, består av ett flertal intervjuer på plats, per telefon eller via e-post med personer i ledande befattningar, med specifika empiriska och teoretiska kunskaper²⁹. Vår kontaktperson på Svenska Spel är ekonomichefen Marie Loob, stationerad i Visby. Kontakten med Marie har organiserats mestadels via e-post, eftersom hon av olika anledningar vill verifiera all utgående information med sina kollegor, såsom bolagets chefsjurist.

Inom ägarförvaltningen har vi kontaktat Monica Lundberg på Finansdepartementet via e-post och per telefon. Monica, som är bolagsförvaltare för Svenska Spel, lämnade endast ett fåtal korta kommentarer per telefon och var tydlig i sitt budskap att Finansdepartementet inte har tid att medverka i vårt projekt. Hon hänvisade oss till Näringsdepartementet för statliga ägar-

²⁵ Rosengren, K. et al - *"Sociologisk metodik"* (1991), s. 71f

²⁶ Andersen, I. - *"Den uppenbara verkligheten"* (1998), s. 85

²⁷ Halvorsen, K. - *"Samhällsvetenskaplig metod"* (1992), s. 85

²⁸ Andersen, I. - *"Den uppenbara verkligheten"* (1998), s. 85

²⁹ Andersen, I. - *"Den uppenbara verkligheten"* (1998), s. 150

styrningsfrågor. Vår kontaktperson på Näringsdepartementet, Hans Ragnhäll, arbetar på departementets enhet för statligt ägande. Med Hans genomförde vi en telefonintervju, samt utbytte information via e-post.

Revisionsdirektör Gunilla Lundquist tog emot oss på Riksrevisionen i Stockholm för en personlig intervju. Gunilla har ansvarat för Riksrevisionens granskande rapport av den statliga ägarstyrningen, där Svenska Spel särgranskas. Vid intervjun deltog även den för Svenska Spel förordnade auktoriserade revisorn Lars Nordstrand. Under intervjun med Lars och Gunilla användes en diktafon, vilket skapade förutsättningar för ett flytande samtal. Både Gunilla och Lars godkände inspelningen och ingen av dem stördes märkbart av att samtalet spelades in.

För att ytterligare komplettera vår bild av Svenska Spels ägarstyrning har vi även varit i kontakt med följande aktörer via e-post:

- Socialdepartementet,
- Anders Stymne, utredare för spelfrågor på Folkhälsoinstitutet,
- Per Binde, Centrum för offentlig forskning (CEFOS), vid Göteborgs Universitet och
- Hervé Corvellec, Institutionen för Service Management, vid Lunds Universitet.

Inför samtliga intervjuer har vi förberett frågor enskilt, för att uppmärksamma båda författarnas synvinklar och åsikter. Därefter diskuterade vi dem tillsammans, för att enas om de lämpligaste utifrån problemställning, teoretiska referensram och uppskattad tid för intervjun. Frågorna organiserades enligt den teoretiska referensramsstrukturen, utan något speciellt hänsynstagande till om de var öppna eller bundna. Däremot var vi noggranna med att placera några mjukare och lättbesvarade frågor i början av intervjun, för att etablera en positiv sinnesstämning hos respondenten. Under de muntliga intervjuerna anpassade vi oss till respondentens svar och följde därmed inte slaviskt vår förstrukturerade frågomall.

2.4.3 Sekundärdata

Vår teoretiska sekundärdata, det vill säga data som är insamlad av andra personer, representeras främst av aktuell företagsekonomisk kurslitteratur³⁰. Vi har medvetet valt att inkludera teori av svenska akademiker till det relativt stora amerikanska utbudet, för att få en bredare bild av ämnesområdet. Dessutom bör den vara mer representativ för svenska förhållanden. Som ett teoriutvecklande och kompletterande moment till teorikapitlet, inkluderas de vedertagna principer för ägarstyrning som används inom Sverige idag.

Ur ett empirihänseende, utgörs våra sekundärkällor främst av Svenska Spels årsredovisning och olika rapporter publicerade av diverse myndigheter. Med hjälp av olika sökverktyg har vi även funnit ett stort antal artiklar som behandlar Svenska Spel ur olika aspekter. I uppsatsen inkluderas enbart artiklar som publicerats i någon av de större morgontidningarna, för att minska risken för politisk färgning. Att den litteratur, de rapporter och de artiklar som

³⁰ Andersen, I. - "Den uppenbara verkligheten" (1998), s. 150

studerats är färgade av författarnas värderingar och åsikter, är vi medvetna om. Därför har vi genomgående strävat efter att använda flera källor, hämtade ifrån olika medier, vilka studerat samma fenomen, för att undvika någon form av politisk påverkan. Utöver detta har vi i så stor utsträckning som möjligt, kontrollerat aktuella uppgifter.

2.5 Studiens generaliserbarhet och begränsningar

Eftersom uppsatsen delvis har ett deskriptivt syfte, är vi medvetna om att uppsatsen troligtvis kommer att ha begränsad betydelse för den svenska staten eller Svenska Spel i deras löpande verksamheter. Däremot kan studien användas för en grundläggande förståelse av hur statligt vinstdrivande bolag med särskilda samhällsintressen ägarstyrs i praktiken. Dessutom ger uppsatsen en sammanställning av teorier kring ägarstyrning och företagens samhällsansvar, som generellt kan appliceras på de flesta privata och offentliga verksamheter.

Att denna studie till stor del är genomförd som en enskild kvalitativ fallstudie innebär att generaliserbarheten begränsas, men det är fortfarande möjligt att dra generella slutsatser. För att kunna göra detta, är det viktigt att tydligt beskriva vilka undersökningsresultat som är specifika för det studerade fallet och vilka som är av generell karaktär.³¹ Vi anser att studien tydligt markerar skillnader mellan fallspecifika och generella resultat, vilket därmed stödjer möjligheten till generaliseringar av de senare resultaten. I det här sammanhanget är det viktigt att betona, att det troligtvis föreligger stora skillnader gällande styrningen av de statliga bolagen beroende på bland annat storlek och affärsområde. Dessa skillnader, kan inte den här studien till fullo tydliggöra. Kontentan av ovanstående diskussion, är att möjligheterna till generaliseringar utifrån den här studien är något begränsade.

2.5.1 Diskussion av metod- och litteraturbegränsningar

Vi insåg tidigt att vårt val av Svenska Spel som fallföretag innebar vissa risker, främst i form av potentiella accessproblem ur ett både fysiskt och psykiskt perspektiv. Huvudkontorets lokalisering i Visby, medan ägarförvaltningen återfinns i Stockholm, innebär att den fysiska kommunikationen med företaget och ägarna kompliceras, jämfört med ett val av ett lokalt förankrat företag. Ur ett mer psykiskt hänseende föreligger en viss risk att personer med insyn i ägarförvaltningen, företaget och spelmarknaden inte vill delge oss personliga kommentarer kring politiskt känsliga frågor, eftersom ämnet är mycket aktuellt.

Genom att det studerade fallobjektet är ett statligt monopolbolag, som verkar på en reglerad marknad, skapas komplicerande förutsättningar för jämförelser med andra aktörer. Att Svenska Spel är helägt, avgränsar dessutom utbudet av möjliga ägarkommentarer kring styrningen av bolaget. Insynen i ägarförvaltningens beslutsprocess reduceras ytterligare genom att mycket av denna sker genom en formlös styrning, det vill säga utan dokumentation.

³¹ Andersen, I. - *"Den uppenbara verkligheten"* (1998), s. 133

Trots valet av en kvalitativ fallstudie som metodansats, har möjligheterna till särskilda detaljstudier begränsats av ämnesområdets komplexitet i relation till våra resurser.

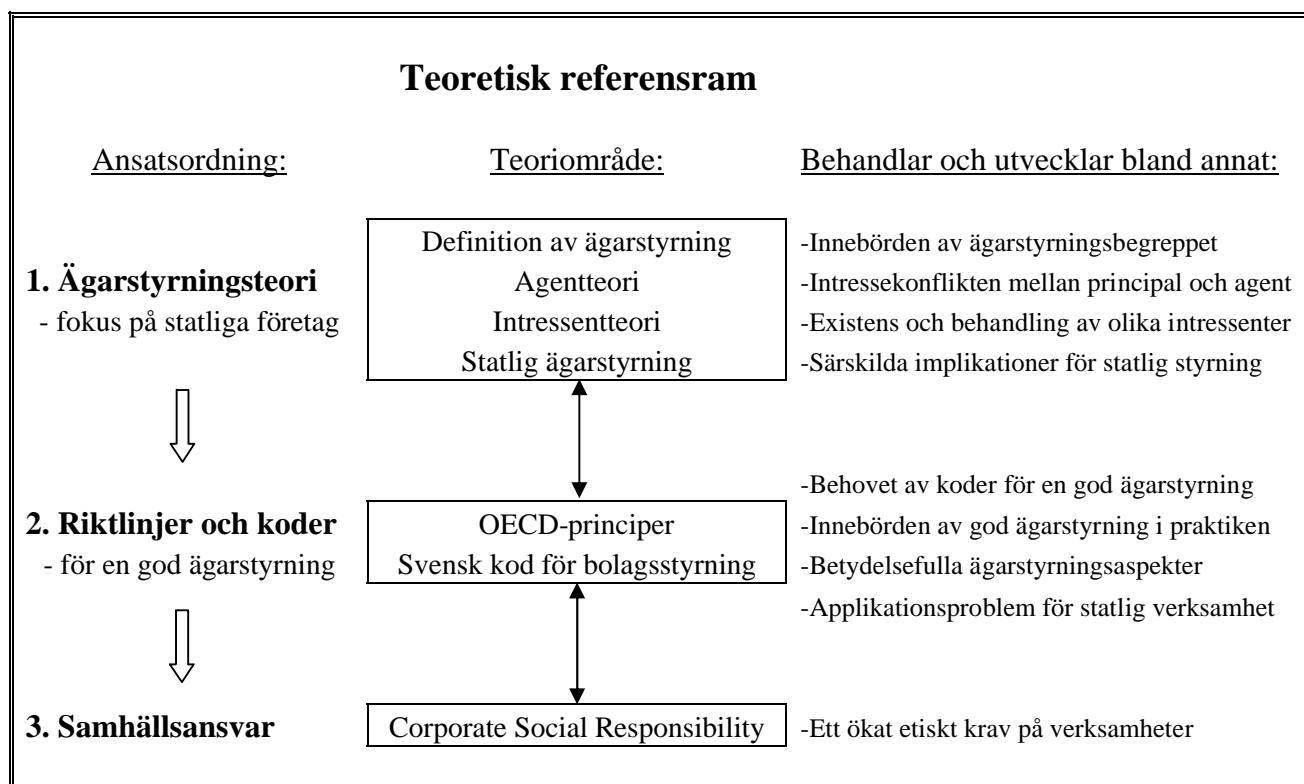
Utbudet av teoretisk litteratur som specifikt behandlar statlig ägarstyrning av vinstdrivande bolag med samhällsansvar är som tidigare diskuterats begränsad, vilket även gäller den kring principer och riktlinjer för en god ägarstyrning. Konsekvensen är att vi, trots en medveten målsättning att använda flera oberoende källor parallellt till varje teoretisk aspekt, ibland tvingats acceptera att vissa ämnesområden i den teoretiska referensramen domineras av en källa.

3 Teoretisk referensram

Det här teorikapitlet inleds med en översiktlig sammanställning av den teoretiska referensramen. Därefter detaljbehandlas de teoretiska delområden som ingår i referensramen.

3.1 Inledande teoretisk sammanställning

För att tydliggöra strukturen i den teoretiska referensramen, har nedanstående modell (figur 1) sammanställts. Modellen presenterar bland annat ansatsordningen; vi börjar med att angripa den grundläggande ägarstyrningsteorin, därefter vidareutvecklas relevanta teorier och riktlinjer som behandlar aktuella krav och principer för en god ägarstyrning. Dessutom belyses teorier kring bolagens sociala ansvar. I samband med presentationen av ansatsordningen (i figur 1), ges en övergripande sammanfattning av de teorier och ämnesområden som behandlas i den teoretiska referensramen.



Figur 1

3.2 Ägarstyrning – definition och ursprung

Den engelska termen Corporate Governance benämner en forskningsgren som vuxit fram under 1980- och 1990-talet. Eftersom forskningsgrenen först utvecklades i USA och därefter fördes vidare till England, har den engelska begrepps-beteckningen fått ett stort universellt genomslag, även i Sverige.³² Det finns ingen enhetlig definition av Corporate Governance, men den definition som har fått störst internationellt genomslag är följande formulering av OECD:

*“Corporate governance involves a set of relationships between a company’s management, its board, its shareholders and other stakeholders. Corporate governance also provides the structure through which the objectives of the company are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance are determined.”*³³

Den svenska översättningen av begreppet är ägar-, företags- eller bolagsstyrning³⁴. Ägarstyrning definieras ofta som samspelet mellan ägare och ledningen i kontrollen och styrningen av ett företag. Hur detta samspel ser ut varierar mellan länder, beroende på lagstiftning, institutioner, tidigare historisk tillämpning och de finansiella marknadernas funktion och struktur.³⁵ Ett antal svenska teoretiker har studerat begreppets innebörd och presenterat svenska definitionsformuleringar. Carlssons definition av Corporate Governance är att begreppet handlar om kopplingen mellan de som satsat kapital i ett företag och själva företaget. Det är en fråga om hur ägarna utövar och organiserar sitt ägande och hur ansvar utkrävs.³⁶ Andra menar att det inte finns någon bra översättning till svenska av begreppet och hävdar att den bästa översättningen är företagskontroll, eftersom kontroll som begrepp är mer omfattande än styrning och närmare betydelsen av Corporate Governance. Nackdelen med detta förslag är att ordet kontroll har en negativ klang på svenska. Därför används istället det mindre laddade ordet styrning.³⁷

Trots att det än så länge saknas en universellt erkänd definition av Corporate Governance, uppvisar de existerande definitionerna många gemensamma element. Den här uppsatsen behandlar aspekter på begreppet, vilka ingår i någon eller samtliga av ovanstående definitioner, såsom kontroll, styrning, ansvarutkrävning och avkastningskrav. Eftersom den här uppsatsen fokuserar på hur staten som ägare styr och kontrollerar sina bolag, kommer därför det samlande begreppet ägarstyrning användas.

³² Carlsson, R. - "Ägarstyrning" (1997), s. 33

³³ OECD - "OECD Principles of Corporate Governance" (2004), s. 11

³⁴ Riksrevisionen - "Regeringens förvaltning och styrning av sex statlig bolag" (2004), s. 33

³⁵ OECD - "Proceedings - Corporate Governance, State-owned Enterprises and Privatisation" (1998), s. 3

³⁶ Carlsson, R. - "Ägarstyrning" (1997), s. 33

³⁷ Collin, S-O. - "Ägarstrategier för kommunens aktiebolag – en studie av praxis 2000" (2001), s. 13

3.3 Teorier som associeras med ägarstyrning

Ursprunget till det relativt moderna begreppet Corporate Governance, är betydligt äldre teorier såsom Agent-, Intressent- och Transaktionskostnadsteorin³⁸. Av de tre nämnda grundläggande ägarstyrningsteorierna behandlar denna uppsats enbart Agent- och Intressentteorin, då dessa utifrån fallstudiens förutsättningar och syfte bedömts som lämpligast och mest värdeskapande.

3.3.1 Agentteori

Agentteorins perspektiv inriktar sig på relationer mellan individer. Teorin identifierar en relation där en uppdragsgivande part, principalen, delegerar uppgifter till en annan part, agenten. Ibland kallas principalen för uppdragsgivare, men vi väljer att fortsättningsvis enbart använda benämningen principal, eftersom Agentteorin även kallas Principalagentteorin.³⁹

Principalen vill ha ett uppdrag utfört och det är agenten som åtar sig att verkställa detta. I samband med att agenten anförtros att utföra principalens uppdrag, decentraliseras beslutskompetensen till agenten.⁴⁰ Problematiken i denna situation är att principalen inte kan vara säker på agenten, då denne kan vara opportunistisk eller handla i egenintresse. Agenten agerar kanske ibland endast delvis eller inte alls i enlighet med principalens intresse. Ett annat vanligt förekommande exempel på problematiken i relationen, gäller parternas inställning till risk. Vanligtvis är agenten mer riskavers än principalen. Ytterligare en kritisk aspekt som kan skapa problem är den informationsasymmetri som råder i förhållandet, när agenten ofta har tillgång till mer information än principalen.⁴¹

Genom att utforma ett kontrakt mellan de två parterna, kan principalen tillförsäkra sig om att agenten arbetar enligt dennes intressen. Kontraktet skall stimulera agenten, genom incitament, till ett önskvärt beteende, men det skall även inkludera sanktioner om agentens agerande är olämpligt. En förutsättning för detta är att agenten, ofta representerad av företagsledningen, noggrant kan övervakas.⁴² I den konkreta verkligheten existerar det dock som regel en serie av sammankopplade kontrakt mellan de olika aktörerna, då det till synes är omöjligt att konstruera det perfekta kontraktet, vilket förenar principalens och agentens intressen i en kontrollsituation⁴³.

Vid en praktisk applikation relateras mycket av Agentteorin till företag där ägarskap och kontroll är separerade. Anledningen till detta är att när ägarskapet och kontrollen över företaget är sammanfört, exempelvis då grundaren kvarstår som ägare eller återfinns i en ledningsposition, minimeras målkonfliktsproblematiken av att bolagsägaren och ledningen har en gemensam målbild. Problem relaterade till olika målbilder uppstår snarare då ägande och

³⁸ Mallin, C. - "Corporate Governance" (2004), s. 10

³⁹ Nygaard, C. - "Strategizing" (2002), s. 80

⁴⁰ Nygaard, C. - "Strategizing" (2002), s. 80

⁴¹ Mallin, C. - "Corporate Governance" (2004), s. 10f

⁴² Estrin, S. - "State Ownership, Corporate Governance and Privatisation" (1998) s. 12

⁴³ Mallin, C. - "Corporate Governance" (2004), s. 12

kontroll separeras, ofta tydliggjort av konflikter mellan aktieägare och företagsledning. Genom att ledningen kontrollerar de löpande besluten påverkar deras handlingar både företagets och ägarpartens risk och belöning. Ledningens mål kan strida mot ägarnas, vilket tydligast syns då de väljer att arbeta i egenintresse istället för att maximera värdet för dess aktieägare. De två vanligaste orsakerna till ovanstående incitamentsproblem, är dels att ledningens och ägarnas mål skiljer sig, dels att ägarna inte har fullständig information om ledningen och deras beteenden och beslut.⁴⁴

3.3.2 Intressentteori

Intressentteorin antar att en organisation har en relation till sin omgivning och handlar om i vilken utsträckning omgivningen har legitima krav på inflytande i organisationen⁴⁵. Vid en applikation på ett företag, beaktar Intressentteorin fler intressenter än enbart aktieägarna. När ett företag enbart fokuserar på aktieägarna, får skapandet av aktieägarvärde dominerande betydelse för verksamheten. Om företaget även tar hänsyn till en större grupp av intressenter såsom anställda och kreditgivare, blir den övergripande fokuseringen på aktieägarvärde mindre självklar. Samtidigt argumenterar en del för att företag skall välja att prioritera aktieägarna framför andra intressenter, eftersom deras kapitalintresse av att företaget maximerar sina resurser borde vara positivt för hela samhället.⁴⁶

Enligt Kärreman är det utifrån ett intressentperspektiv nödvändigt att ledningen beaktar och balanserar olika gruppers och intressenters legitima anspråk, vilka kan stå i konflikt med varandra, i beslutsfattandet. Ett sätt att tillgodose de olika intressenternas anspråk, är att inkludera dem i företagsledningen. Genom att olika intressenter finns representerade i styrelsen ökar företagets förmåga att agera i hela samhällets intresse.⁴⁷

Den traditionella Intressentteorin säger att företagsledningen skall ta hänsyn till alla intressenters önskemål, men då teorin inte berättar hur överväganden och avvägningar mellan olika intressenters mål skall fastställas, har ledningen ingen hjälp av teorin vid beslutsfattandet. Eftersom det ibland även saknas möjlighet att mäta de olika intressenternas mål, lämnas än mer handlingsfrihet till ledningen.⁴⁸

3.4 Ägarstyrning i privata respektive offentliga företag

För att belysa de problem som finns vid ägarstyrning av ett offentligt bolag, anser vi det lämpligt att jämföra med hur det ser ut i ett privat företag. Nedan presenteras därför först en kortare beskrivning av ägarstyrningen i privatägda bolag, vilken åtföljs av en mer detaljerad presentation av särskilda aspekter och villkor för ägarstyrningen av offentligt helägda företag.

⁴⁴ Estrin, S. - *“State Ownership, Corporate Governance and Privatisation”* (1998), s. 12

⁴⁵ Kärreman, M. - *“Styrelseledamöters mandat”* (1999), s. 71

⁴⁶ Mallin, C. - *“Corporate Governance”* (2004), s. 14

⁴⁷ Kärreman, M. - *“Styrelseledamöters mandat”* (1999), s. 72

⁴⁸ Jensen, M. - *“Value maximization, Stakeholder theory and the Corporate Objective Function”* (2001), s. 297

3.4.1 Ägarstyrning i privata företag

I ett privat företag är ledningens uppgift att maximera vinsten för sina ägare. Genom att ägarna tar del av företagets ekonomiska rapporter och följer aktieprisets utveckling, får de information om företagets prestationer. Dessutom jämför de företaget med konkurrerande aktörers resultat. För att pressa och förmå ledningen att vinstmaximera, använder aktieägarna olika mekanismer; de kan bland annat välja att sälja sina tillgångar i företaget, de kan köpa upp eller byta ut ledningen i underpresterande företag och de kan inkludera prestationsbaserade bonus- och optionsprogram i löneersättningen.⁴⁹

Ett viktigt styr- och övervakningsinstrument för ägarna är bolagets styrelse, vars medlemmar väljs av aktieägarna på årsmötet. Det övergripande syftet med styrelsens arbete är att ansvara för alla aspekter gällande ett företags aktiviteter, inte minst att företaget arbetar mot ett gemensamt mål.⁵⁰ Styrelsen utför sitt uppdrag genom att utse en lämplig verkställande direktör och därefter övervaka den löpande processen att uppnå de fastsatta målen.⁵¹

Marknadsstrukturen är en faktor som styr ägarnas möjligheter att utöva en effektiv övervakning av en företagslednings agerande. Om den aktuella marknaden endast består av ett fåtal stora företag, blir jämförelsen mellan de konkurrerande aktörerna osäkrare och ger ledningarna ett större informationsövertag än om marknaden varit mer konkurrensutsatt. Konsekvensen av detta resonemang, oavsett om ägandet är offentligt eller privat, är att en monopolstruktur leder till en ökad informationsasymmetri och ökad möjlighet för ledningen att handla i eget intresse, medan konkurrens reducerar dessa tendenser.⁵² Vidare kan det sägas att konkurrensutsatta verksamheter vanligtvis genererar ett relativt mindre ägarengagemang, dels för att ledningen är styrd av hårda marknadsvillkor, dels för att ägaren måste ge handlingsutrymme åt ledningen att agera i den hårda miljön.⁵³

3.4.2 Särskilda förutsättningar gäller offentlig ägarstyrning

När staten är den enda eller huvudsaklige aktieägaren binds bolagsledningen genom kontrakt, för att säkerställa att bolaget drivs i enlighet med de offentliga mål som fastställts. En viktig problematik som gäller statliga bolag, är att det inte finns några anspråk på statens äganderättigheter. Detta skapar övervakningsproblem av ledningens aktiviteter och därmed underbyggs uppfattningen om den offentliga sektorns ineffektivitet.⁵⁴ Ovanstående problematik kan tydliggöras av att aktier i statligt helägda bolag inte är offentligt noterade, vilket utesluter möjligheten att utvärdera företagets prestationer genom en analys av aktiepriset.⁵⁵

Avsaknaden av en aktiemarknad för statliga bolag har ett flertal konsekvenser för berörda intressenter. Först och främst har folket, statens medlemmar, ingen möjlighet att skifta sina

⁴⁹ Estrin, S. - *“State Ownership, Corporate Governance and Privatisation”* (1998), s. 14

⁵⁰ Mallin, C. - *“Corporate Governance”* (2004), s. 93f

⁵¹ Mallin, C. - *“Corporate Governance”* (2004), s. 96f

⁵² Estrin, S. - *“State Ownership, Corporate Governance and Privatisation”* (1998), s. 14

⁵³ Collin, S-O. - *“Ägarstrategier för kommunens aktiebolag – en studie av praxis 2000”* (2001), s. 22

⁵⁴ Alchian, A. et al - *“Production, Information Costs and Economic Organisation”* (1972), s. 777-795

⁵⁵ Estrin, S. - *“State Ownership, Corporate Governance and Privatisation”* (1998), s. 15

tillgångar från de olönsamma bolagen. En annan konsekvens är att det saknas aktieägarrebeller och hot om uppköp, vilket innebär att en viktig kontrollaspekt över bolagens prestationer försvinner och därmed ges ledningarna ökad handlingsfrihet. Ytterligare en aspekt är försämrade möjligheter att belöna och sanktionera bolagens ledningar, exempelvis utesluts löneersättningar i form av prestationsbaserade options- och aktiepaket. En annan problematik är att om enskilda statstjänstemän inte belönas, exempelvis vid en förbättrad effektivitet, saknas finansiella incitament för dem att övervaka bolagen.⁵⁶

Det är svårt att genomföra en generell jämförelse av privata och offentliga företag, eftersom de flesta offentliga bolag har andra mål än vinstmaximering. Ur olika politiska processer uppkommer ett flertal parallella mål, vilket skapar svårigheter att mäta till vilken grad företagets prestationer motsvarar dem, särskilt när målen är vagt formulerade i långsiktiga termer. Dessutom kan de olika målen i vissa fall stå i konflikt med varandra. Målen inom den offentliga sektorn löper ofta risken att omformuleras på grund av olika politiska intressegrupper, men ändras ledningarnas mål alltför ofta kan det skapa förvirring.⁵⁷

I de offentliga bolag där det kan vara omöjligt att observera resultaten av ledningarnas beslut, försvåras möjligheten för principalen att uppföra ett kontrakt med sina agenter om deras handlingar inte kontinuerligt kan övervakas. Som en konsekvens av resultat som är svåra att observera, ökar ledningens informationsövertag och handlingsfrihet. En annan aspekt på övervakningen av bolagen uppkommer vid en ökad komplexitet i målbilden, eftersom kostnaderna för information och övervakning då stiger hos principalen.⁵⁸

En komplikation ur styrningshänseende inom den offentliga verksamheten, är att ägarens vilja kan vara svår att tolka. Orsakerna till att de politiskt beslutade målen är svårtolkade, kan bero på att de är komplexa och med motstridiga delmål. Målsättningar som är komplicerade att mäta, skapar en situation där det är svårt att enkelt och objektivt utvärdera dem. Vidare förstärks svårigheterna att uttölka ägarens vilja, om målsättningarna regelbundet omformuleras, vilket exempelvis kan gälla vid ett politiskt maktskifte.⁵⁹

3.4.3 Ägarstyrnings- och övervakningsstrukturer i offentlig sektor

Estrin och Perotin har sammanställt ett ramverk (figur 2), vilken belyser strukturskillnaderna mellan privat och offentlig sektor; aktieägarna i de privata företagen utformar incitamentskontrakt för att binda ledningen till vinstmaximering, medan målen för den offentliga sektorn är produkten av en politisk process inom den offentliga administrationen. En viktig och komplicerande aspekt på den offentliga ägarstyrningsstrukturen, är den kedja av principaler och agenter som existerar mellan väljarna och ledningarna för de offentliga bolagen. De många sammanbindningarna innebär att kontrollen av ledningarna blir mer komplex för de offentliga bolagen, än för de privata.⁶⁰

⁵⁶ Estrin, S. - *“State Ownership, Corporate Governance and Privatisation”* (1998), s. 15

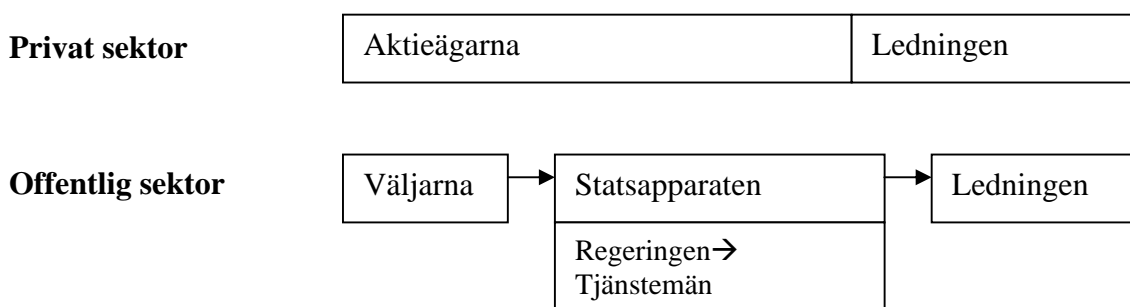
⁵⁷ Ibid

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ Collin, S-O. - *“Ägarstrategier för kommunens aktiebolag – en studie av praxis 2000”* (2001), s. 16

⁶⁰ Estrin, S. - *“State Ownership, Corporate Governance and Privatisation”* (1998), s. 15

Strukturjämförelse; Privat och offentlig sektor



Figur 2

Det existerar ett antal kritiska aspekter vilka avgör utformandet av olika övervakningsstrukturer för den offentliga sektorn. De faktorer med störst betydelse är, utan inbördes rangordning:

- konsekvensen i måluppställningen, vilken beror på den politiska processen,
- statsapparaten interna struktur,
- relationen mellan stats tjänstemän och ledningen i offentliga bolag, som bestäms utifrån ägarstyrningsstrukturen, samt av
- andra marknadsfaktorer såsom konkurrensen på produktmarknaden.⁶¹

I vissa fall kan statens övervakning vara minst lika bra som kapitalmarknadens. En effektiv offentlig övervakning förutsätter dock att mekanismer såsom ”benchmarking”, ersätter den information som normalt erbjuds genom aktiemarknaden. Dessutom krävs det att de offentliga bolagens mål är stabila och tydligt formulerade. Vid otydliga mål krävs detaljerade styrningsinstruktioner, mer övervakning och samtidigt reduceras betydelsen av företagets slutresultat.⁶²

3.5 Ägarstyrningsprinciper

Ägarstyrningsfrågor har på senare år fått en växande uppmärksamhet i många länder, inte minst i Europa. Flera länder har dessutom etablerat koder för hur ägarstyrningen skall se ut.⁶³ Introduktionen av olika ägarstyrningskoder, har stimulerats av en strävan efter ökad tydlighet och öppenhet samt av en önskan att öka investerarnas förtroende för aktiemarknaden som helhet. Internationella ägarstyrningskoder och riktlinjer har utformats av ett antal olika organ, bland annat OECD, Världsbanken och EU.⁶⁴

⁶¹ Estrin, S. - “*State Ownership, Corporate Governance and Privatisation*” (1998), s. 18

⁶² Estrin, S. - “*State Ownership, Corporate Governance and Privatisation*” (1998), s. 19f

⁶³ Kodgruppen - “*Svensk kod för bolagsstyrning*” (2004), s. 4

⁶⁴ Mallin, C. - “*Corporate Governance*” (2004), s. 19f

3.5.1 OECD-principer för ägarstyrning

OECD-principer; önskvärd struktur för en god ägarstyrning

Huvudpunkten behandlar:

1. En effektiv ägarstyrningsstruktur

2. Aktieägarnas rättigheter

3. En jämlik behandling av aktieägarna

4. Intressenternas roll

5. Öppenhet och insyn

6. Styrelsens ansvarsområden

Sammanfattat syfte med punkten:

- Strukturen skall gynna öppna och effektiva marknader, vara i enlighet med lagstiftningen samt tydligt artikulera skyldigheter hos olika övervakande och reglerande organ.
- Ägarstyrningsstrukturen bör skydda aktieägarnas rättigheter.
- Alla aktieägare, inklusive minoritetsägare och utländska ägare, skall behandlas jämlikt och de skall ha rätt till gottgörelse om deras rättigheter kränkts.
- Strukturen bör erkänna olika intressenternas rättigheter som är fastställda enligt lag och uppmuntra samarbete mellan företag och intressenter för att skapa tillväxt, arbeten och finansiellt sunda bolag på lång sikt.
- Ramverket bör garantera att en tidsriktig och korrekt presentation genomförs för alla områden som rör företaget; den finansiella situationen, finansiell och marknadsmässiga resultat, ägarskap samt hur företaget styrs och leds.
- Ramverket bör garantera en strategisk ledning av företaget, att styrelsen effektivt övervakar hur den verkställande ledningen agerar samt att styrelsen kan stå till svars för sina handlingar gentemot företaget och aktieägarna.

Figur 3

OECD publicerade sina principer för ägarstyrning år 1999, vilka senare omarbetats under år 2004. I skapandeprocessen av dessa riktlinjer konsulterade organisationen sina medlemsländers nationella regeringar, den privata sektorn och andra internationella organisationer. De principer som presenterats riktar sig främst till företag noterade på en existerande och tillgänglig aktiemarknad, men OECD uppmuntrar även statliga bolag att använda de framtagna ägarstyrningsprinciperna.⁶⁵ Trots att organisationen uppmuntrar alla aktörer att följa sina principer, betonar den samtidigt att det inte finns en unik ägarstyrningsmodell som kan appliceras på alla länder. OECD har organiserat sina principer och riktlinjer för en väl fungerande ägarstyrning utifrån sex huvudpunkter, vilka är sammanställda ovan (figur 3).⁶⁶

⁶⁵ Mallin, C. - "Corporate Governance" (2004), s. 28f

⁶⁶ OECD - "OECD Principles of Corporate Governance" (2004) s. 17-25

3.5.2 Bakgrund och syfte med ”Svensk kod för bolagsstyrning”

Rent historiskt har Sverige haft ett antal regler och riktlinjer som behandlat ägarstyrningen ur olika aspekter, vilket innebär att introduktionen av ”Svensk kod för bolagsstyrning” under år 2004 inte är en helt ny företeelse. Under det senaste decenniet har exempelvis Aktiebolagslagen moderniserats och reglerar redan flera av de frågor som andra länders ägarstyrningskoder behandlar. Dessutom har det svenska näringslivet tagit egna initiativ inom ägarstyrningsområdet. Stor betydelse för dessa initiativ krediteras Aktiespararnas publikation ”Svensk ägarpolicy” från år 1993, vilken resulterade i att flera stora ägarinstitutioner utvecklade riktlinjer för utövandet av ägarrollen.⁶⁷

Trots att ämnesområdet alltså redan behandlats i Sverige, har uppfattningen varit att det existerat ett behov av en mer heltäckande sammanställning av vad som kan sägas utgöra god svensk sed för bolagsstyrning. Samtidigt har det även funnits en önskan att höja ambitionsnivån inom vissa områden, över gällande praxis. Resultatet av dessa behov och önskemål är rapporten ”Svensk kod för bolagsstyrning”, vilken publicerades av den svenska staten i samarbete med ledande näringslivsorgan. Den svenska koden baseras till stor del på de riktlinjer och principer som OECD utarbetat. Koden har redan börjat implementeras som grund för både den statliga och privata ägarstyrningen i Sverige.⁶⁸

Vid utvecklingsprocessen av koden, har några av de vägledande principerna varit att skapa:

- förutsättningar för en aktiv och ansvarstagande ägarroll,
- en avvägd maktbalans mellan ägare, styrelse och verkställande ledning,
- en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan de olika lednings- och kontrollorganen samt
- största möjliga transparens gentemot ägare, kapitalmarknad och samhället i övrigt.⁶⁹

Koden är avsedd att utgöra ett led i självregleringen inom det svenska näringslivet och bygger på principen ”följ eller förklara”, vilket betyder att bolag som avviker från kodens riktlinjer bör motivera varför de gör detta.⁷⁰

3.6 Socialt ansvarstagande

Institutionella investerare har ett så kallat ”fiduciary responsibility”, vilket på svenska betyder ett ansvar att agera för det bästa hos en tredje part, vanligtvis representerad genom slutägaren av aktier eller fondandelar. Tidigare handlade detta ansvar om att lokalisera tillväxtföretag med maximal avkastningspotential för investeraren, men efter påtryckningar från regeringar och intressegrupper har detta ansvar med tiden utvidgats till att även inkludera ett ifrågasättande av hur verksamheter bedrivs och hur vinster uppstår. Numera är den etiska aspekten, även kallat socialt ansvarstagande, av stor vikt för näringslivets intressenter. Detta ämnes-

⁶⁷ Kodgruppen - ”Svensk kod för bolagsstyrning” (2004), s. 4

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ Kodgruppen - ”Svensk kod för bolagsstyrning” (2004), s. 4f

⁷⁰ Kodgruppen - ”Svensk kod för bolagsstyrning” (2004), s. 5

område belyser särskilt företagens interna verksamhetsstyrning samt deras förhållningssätt till olika intressentgrupper.⁷¹

3.6.1 Företagens samhällsansvar – praktisk definition

Många företag har besvarat kraven på ett ökat etiskt ansvar genom att komplettera redovisningen av de finansiella resultaten med sociala och miljömässiga prestationer. Idag bör företagens årsredovisningar inkludera dessa aspekter, enligt engelsk begreppsterminologi benämnt "Corporate Social Responsibility".⁷² Organisationen Svenskt Näringsliv publicerade år 2004 rapporten "Företagens roll i samhället", i vilken det framgår att begreppet Corporate Social Responsibility ofta översätts till företagens samhällsansvar på svenska. Internationellt finns det ingen etablerad definition av begreppet som sådant, men det beskrivs ofta som ett frivilligt ansvar utöver kraven i nationell lagstiftning gällande frågor om mänskliga rättigheter, miljöfrågor och sociala rättigheter. Corporate Social Responsibility nämns ofta i kombination med termen "hållbar utveckling", vilket innebär en strävan att förena ekonomisk, social och miljömässig utveckling.⁷³

Trots att företagens samhällsansvar beskrivs som frivilligt är begreppet relativt, eftersom marknaden pressar företag att agera på ett ansvarsfullt sätt. På grund av nämnda marknadstryck uppstår affärsmässiga skäl för bolagen att agera etiskt och i linje med etablerade värden och rättigheter. De företag som inte agerar i enlighet med intressentgruppers moraluppfattningar, riskerar att lyftas fram på ett negativt sätt av exempelvis media och konsumentorganisationer. Frivillighetsaspekten innebär dock att företagen själva kan välja formen för att uttrycka sitt ansvarstagande.⁷⁴

Även inom företagens samhällsansvar som ämnesområde, existerar ett antal riktlinjer, koder och internationella konventioner; tre relevanta regelverk är FNs Global Compact, OECDs riktlinjer för multinationella företag och International Labour Organizations åtta kärnkonventioner. Gemensamt för de tre regelverken är en bred internationell förankring; de är utarbetade av representanter för stater, organisationer, arbetstagare och arbetsgivare.⁷⁵

⁷¹ Mallin, C. - "Corporate Governance" (2004), s. 69-73, 75

⁷² Mallin, C. - "Corporate Governance" (2004), s. 85f

⁷³ Svenskt Näringsliv - "Företagens roll i samhället" (2004), s. 8

⁷⁴ Ibid

⁷⁵ Svenskt Näringsliv - "Företagens roll i samhället" (2004), s. 10

4 Empiri, del 1: Statlig ägarstyrning

Det här kapitlet presenterar en övergripande sammanställning av det insamlade empiriska materialet, rörande den statliga ägarstyrningen, som är relevant utifrån syftet, problemformuleringen och den teoretiska referensramen.

4.1 Kort introduktion till det empiriska upplägget

För att tydligt markera differensen mellan generell och fallspecifik information, presenteras det empiriska materialet i två separata kapitel. Det här kapitlet ger en översiktlig sammanställning över gemensamma nämnare inom den statliga ägarstyrningssituationen idag, medan det efterföljande kapitlet fokuserar på fallspecifik information rörande Svenska Spel. Trots att de två empiriska kapitlen är separerade, bör de betraktas som två till varandra kompletterande delar.

Det empiriska material som lyfts fram och presenteras är inhämtat från olika rapporter, verksamhetsberättelser, Svenska Spels årsredovisningar samt ur ett antal tidningsartiklar. Dessutom är empiri insamlad genom intervjuer med departementen, Riksrevisionen, andra myndigheter samt med Svenska Spel. I anslutning till den empiri som framkommer i uppsatstexten, ges källhänvisningar genom fotnoter.

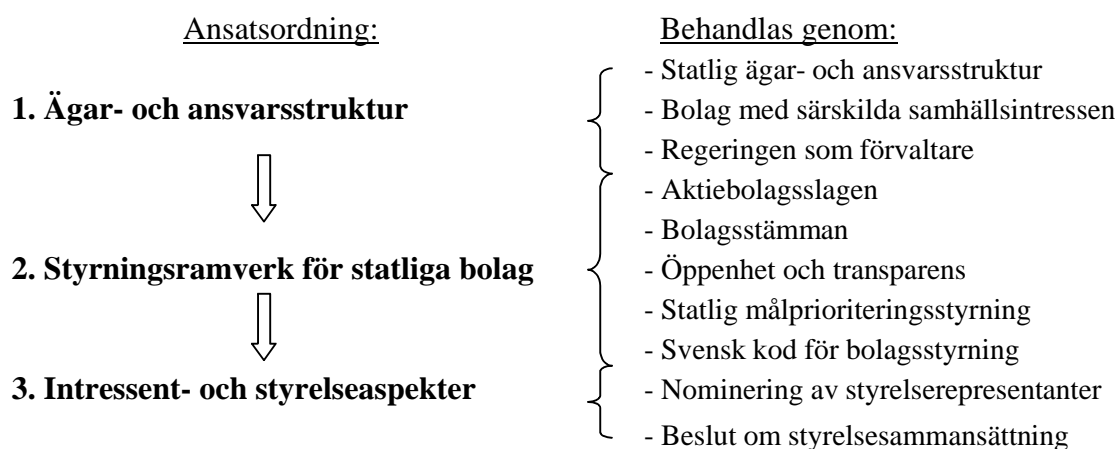
Till den empiriska sammanställningen i de två delkapitlen inkluderas bidrag från följande respondenter:

- ekonomichef Marie Loob på Svenska Spel,
- Hans Ragnhäll på Enheten för statligt ägande vid Näringsdepartementet,
- revisionsdirektör Gunilla Lundquist på Riksrevisionen,
- Svenska Spels förordnade auktoriserade revisor Lars Nordstrand samt
- sakkunnig Ander Stymne på Statens Folkhälsoinstitut.

4.2 Empirisk struktur, del 1: Statlig ägarstyrning

I det här kapitlet ges en övergripande sammanställning av huvudaspekterna i dagens statliga ägarstyrning. Den struktur som gäller presentationen av den statliga ägarstyrningen finns sammanställd i nedanstående modell (figur 4). Modellen beskriver den ordning som ämnesområden angripits med; först studeras den statliga ägar- och ansvarsstrukturen, därefter följer en beskrivning av ramverket som styr verksamheten och slutligen beaktas intressent- och styrelseaspekter. I samband med ansatsordningen nämns ämnesområdets delrubriker i den ordning de behandlas, i den efterföljande texten.

Empiristruktur, del 1: Statlig ägarstyrning



Figur 4

4.3 Statlig ägar- och ansvarsstruktur

De statliga bolagen sträcker sig över flera verksamhetsområden. Beroende på de spridda verksamhetsområdena och bolagens olika syften, har den löpande kontrollstrukturen av bolagen placerats under olika enheter inom ägarförvaltningen. Trots detta finns det mycket gemensamma aspekter i den statliga ägarstyrningsstrukturen, som kontinuerligt blir mer enhetlig. Idag är staten en av Sveriges största bolagsägare och äger helt eller delvis 57 bolag, vilka tillsammans för år 2004 erbjöd staten en vinstutdelning på 17 miljarder SEK. Som tidigare nämnts, delas statligt ägda bolag in i två grupper; de som verkar under marknadsmissiga villkor och krav och de som har särskilda samhällsintressen att uppfylla.⁷⁶

4.3.1 Bolag med särskilda samhällsintressen

Bolag med särskilda samhällsintressen kännetecknas av något eller båda av följande kriterier: att ägaren, staten styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt, eller att bolaget verkar på en marknad med särskilda förbehåll. Resultatet efter skatt för denna bolagsgrupp var för år 2004 5,9 miljarder SEK, vilket var en kraftig ökning från det föregående årets resultat på 4,8 miljarder SEK (år 2003). Svenska Spel har under senare åren haft en stor del i de positiva resultaten bolagsgruppen med särskilda samhällsintressen uppvisat, exempelvis var deras redovisade vinst för år 2004 4,8 miljarder SEK, vilket motsvarar 81 procent av hela gruppens vinst för det året.⁷⁷

Det förekommer kritik mot statens monopolbolag med särskilda samhällsintressen, såsom Svenska Spel, Systembolaget och Apoteksbolaget. Kritiker hävdar att bolagen i alltför stor

⁷⁶ Regeringskansliet - "Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004" (2005), s. 9f

⁷⁷ Regeringskansliet - "Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004" (2005), s. 28 & 34ff

grad inriktar sig på att dra in vinst på till statskassan. Särskilt kritiseras Svenska Spel för sin aggressiva marknadsföring, eftersom Regeringen inför EU motiverar spelmonopolet med att det reducerar och begränsar spelberoendet. Kritiker menar att staten bör markera tydligt om syftet med spelmonopolet är att tjäna så mycket pengar som möjligt, eller att skydda konsumenterna och befolkningen.⁷⁸

4.3.2 Regeringen som förvaltare

Det är staten och ytterst svenska folket som är ägare av statens bolag, Regeringen är ägarföreträdare. Ägarstyrningen kommer från ägarförvaltningen, vilken utgörs av Regeringen och Regeringskansliet.⁷⁹ Regeringen skall aktivt följa och förvalta statens tillgångar, för att den långsiktiga värdeutvecklingen skall bli den bästa möjliga. Dessutom skall Regeringen, i de fall där det är aktuellt, se till att särskilda samhällsintressen infrias. Regeringens förvaltningsmandat beskrivs i Regeringsformens nionde kapitel. Där framgår det även att Riksdagen skall fastställa grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över denna.⁸⁰

Förvaltningen av de 57 statliga bolagen är utspridd över flera departement inom Regeringskansliet. Sedan årsskiftet 2002/2003 har ägarförvaltningen koncentrerats i stor utsträckning till Näringsdepartementet. Idag är 42 av bolagen placerade under Näringsdepartementet, men enstaka bolag ligger kvar under andra departement; Finans-, Jordbruks-, Utrikes-, Social-, Miljö- och samhällsbyggnads- samt under Utbildnings- och kulturdepartement.⁸¹

Inom Regeringskansliet är Näringsdepartementet ytterst ansvarig för ägandefrågor, det vill säga ägarförvaltning och styrning. De försöker genom samarbete koordinera och strukturera förvaltningen och styrningen av bolagen. Näringsministern är ansvarig för förvaltningsärenden som gäller statens bolagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik. Utöver detta är Näringsministern även ansvarig för styrelsenomineringar i de statliga bolagen.⁸² Till samtliga statliga bolag finns det en ansvarig departementstjänsteman, en så kallad bolagsförvaltare⁸³.

4.4 Styrningsramverk för statliga bolag

Den statliga ägarstyrningen av samtliga bolag måste följa och anpassa sig till ett antal lagar, riktlinjer och normer, vilka tillsammans representerar ett regelramverk som vägleder själva ägarstyrningen. Bolagens uppdrag och verksamheter styrs främst genom riksdagsbeslut, lagregleringar eller genom avtal mellan det enskilda bolaget och staten.⁸⁴

⁷⁸ Nandorf, T. - *"EU hotar svenska monopol"* (2005)

⁷⁹ Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

⁸⁰ Regeringskansliet - *"Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004"* (2005), s. 11

⁸¹ Regeringskansliet - *"Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004"* (2005), s. 21

⁸² Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

⁸³ Ibid

⁸⁴ Regeringskansliet - *"Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004"* (2005), s. 12

4.4.1 Aktiebolagslagen

Alla statliga aktiebolag lyder primärt under Aktiebolagslagen, med de regelverk som gäller privatägda bolag⁸⁵. Några särregler i Aktiebolagslagen finns inte för statliga bolag, utom vad gäller insyn av Riksrevisionen. Inom ramen för effektivitetsrevision, har Riksrevisionen rätt att granska statliga bolag där verksamheten är reglerad enligt lag eller annan författning samt där staten har ett bestämmande inflytande över verksamheten.⁸⁶

4.4.2 Bolagsstämman

Bolagsstämman är det högsta beslutande organet och forum för aktieägarbeslut rörande bolagets angelägenheter. En stämma kan exempelvis besluta om ändringar i bolagsordningen och utse bolagets styrelse och revisorer.⁸⁷ Rent aktiebolagsrättsligt kan bolagsstämman besluta om särskilda anvisningar till styrelsen och den verkställande direktören. Dessa särskilda stämmobeslutade anvisningar, kallas vanligen ägardirektiv. Tas beslut på stämman om att följa ett visst ägardirektiv, har bolaget skyldighet att följa detta.⁸⁸

Vid de statliga bolagens stämmor har riksdagsledamöter rätt att närvara och ställa frågor, men Riksrevisionen har konstaterat att detta sker i liten utsträckning bland statliga bolag.⁸⁹

4.4.3 Öppenhet och transparens

Riksrevisionen har tittat närmare på Konstitutionsutskottets uttalanden under åren ur flera aspekter och de har noterat bland annat; att ägarförvaltningen skall vara öppen, att det i efterhand skall vara möjligt att följa väsentliga händelser och beslut samt att det skall vara möjligt att ta del av kontakter som har varit mellan departement och bolag. Det krävs att ägarförvaltningen dokumenterar beslut och möten, för att Konstitutionsutskottets uttalanden skall bli verklighet och därmed tillåta en studie av händelseförloppet i efterhand.⁹⁰

Fördelen med att besluta om viktiga styrsignaler på bolagsstämman, är att besluten blir noterade i ett stämmoprotokoll och att det därmed blir möjligt att ta del av vad som har sagts och fastställts. Att besluta om den viktiga strategiskt styrningen på bolagsstämman är ett viktigt led i processen för ökad öppenhet i ägarstyrningen av statliga bolag.⁹¹

⁸⁵ Nordstrand Lars, Auktoriserad revisor Svenska Spel

⁸⁶ Regeringskansliet - "Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004" (2005), s. 12

⁸⁷ Riksrevisionen - "Regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag" (2004), s. 24

⁸⁸ Riksrevisionen - "Regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag" (2004), s. 40

⁸⁹ Riksrevisionen - "Regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag" (2004), s. 41

⁹⁰ Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

⁹¹ Ibid

4.4.4 Stalig målprioriteringsstyrning

Ägarförvaltningen spelar en stor roll för de prioriteringar som bolag med flera mål genomför, även om de inte uttryckligen fastslagit någon prioritering. Ibland står bolagens mål i motsatsförhållande till varandra, exempelvis genom en lönsamhetsaspekt i relation till ett kostsamt samhällsuppdrag, men det sker ändå någon form av praktisk prioritering. Ofta är det svårt att se hur denna påverkan sker och ibland kan just frånvaro av uttalanden styra prioriteringen. I en rapport där Vattenfall granskades av Riksrevisionen, framkom det att bolaget prioriterade formuleringar kring affärsmässighet, eftersom det inte kom styrning om någonting annat från ägarförvaltningen.⁹²

Slutsatserna som dras i ovannämnda rapport om Vattenfall, är att bolagets uppdrag delvis är otydligt eftersom varken styrelse eller ägarförvaltning tagit initiativ till att precisera det miljö- och energipolitiska uppdraget. Det är därför förklarligt att bolagets koncernledning prioriterat att uppfylla tydliga krav på lönsamhet, framför mer oprecisa miljö- och energipolitiska mål. I rapporten riktar även Riksrevisionen kritik mot formlös styrning som ägarstyrningsmetod, då den begränsar möjligheten att följa och bedöma statens målprioriteringsstyrning i efterhand.⁹³

4.4.5 Svensk kod för bolagsstyrning

Det arbete som pågår gällande ”Svensk kod för bolagsstyrning” sker på Näringsdepartementet och där beslutas i vilken omfattning som koden skall implementeras. Det har gjorts uttalanden om att statliga bolag skall använda koden, men i vilken utsträckning är ännu inte klargjort.⁹⁴

Regeringens ambition är att ägarförvaltningen skall vara trovärdig och förutsägbar, vilket är orsaken till att koden skall vara en del av ägarförvaltningens styrningsramverk. Ibland har dock Regeringskansliet haft skäl att utveckla eller uttolka kodens regler. Huvudanledningen till detta anpassningsbehov är att koden riktar sig till bolag med spritt ägande, vilket som regel inte är fallet för de statliga bolagen. Regeringskansliet meddelar dessutom att de statliga bolagen själva väljer hur de skall redogöra för sin tillämpning av koden.⁹⁵

4.5 Nominering av styrelserepresentanter

För de privata bolagen är valberedningen det organ där aktieägare kan bereda frågor och beslut som berör tillsättning av styrelserepresentanter. I de statligt helägda bolagen är situationen annorlunda, det finns nämligen ett nomineringsförfarande som ersätter principerna i ”Svensk kod för bolagsstyrning”.⁹⁶

⁹² Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

⁹³ Riksrevisionen - ”Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning” (2004), s. 8

⁹⁴ Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

⁹⁵ Regeringskansliet – ”Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004” (2005), s. 14

⁹⁶ Regeringskansliet - ”Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004” (2005), s. 16

Näringsdepartementet och Näringsministern har ett särskilt ansvar för att driva och koordinera styrelsenomineringsprocessen i samtliga statligt ägda bolag.⁹⁷ Departementet utför kontinuerligt en genomlysning av befintliga styrelser, utvärderar dem och diskuterar om någon behöver bytas ut eller om någon skall sluta. I denna process använder Näringsdepartementet ibland externa rekryteringsföretag, när behov att hitta en viss personprofil föreligger.⁹⁸ Förslag på styrelseledamöter tas fram av de olika departementen. Där bolag förvaltas av ett annat departement än Näringsdepartementet, skall det beredande departementet samråda med Näringsdepartementet kring styrelsenomineringen.⁹⁹ Idag varierar bolagsförvaltarnas roll i bolagens styrelser mellan departementen. I Näringsdepartementets bolag sitter bolagsförvaltaren med i bolagets styrelse, vilket bolagsförvaltarna hos exempelvis Finansdepartementet inte gör.¹⁰⁰

4.5.1 Beslut om styrelsesammansättning

Enligt Riksrevisionen existerar inga riktlinjer för hur Regeringskansliet skall gå till väga för att nominera styrelseledamöter. Däremot har de konstaterat att Näringsdepartementet som samordnande departement, lagt stor vikt vid arbetet med bolagsstyrelsernas sammansättning.¹⁰¹

Ett ifrågasatt område i anslutning till styrelsenomineringsprocessen, är det förordnande som Näringsministern har enligt Regeringsformen, det så kallade § 5-förordnandet. Detta förordnande betyder att Näringsministern är föredragande gällande styrelsenomineringar för de statliga bolagen. Idag är det Näringsministern själv som godkänner, beslutar och fastställer vilka styrelseledamöter som skall väljas in i styrelsen på den kommande bolagsstämman. Riksrevisionens uppfattning om § 5-förordnandet är att det skall tolkas som att han är föredragande i Regeringen, men att Regeringen kollektivt skall fastställa styrelsesammansättningar. Riksrevisionen och Regeringen är inte de enda aktörer med en delad uppfattning kring § 5-förordnandet, situationen är av enskilda riksdagsledamöter dessutom anmäld till Konstitutionsutskottet för närmare granskning. Syftet med denna anmälan är att fastställa om det rör sig om ministerstyrelse eller inte, det vill säga hur § 5 skall tolkas.¹⁰²

På en direkt fråga om Näringsdepartementet har formella riktlinjer för hur kompetensområden och intressentgrupper skall fördelas i de statliga bolagen, svarar Hans Ragnhäll på Näringsdepartementet att några formella riktlinjer inte existerar i styrelsenomineringsarbetet. Vidare betonar Ragnhäll hur styrelsetillsättningssituationen i helägda statliga bolag kompliceras, jämfört med den för de privata bolagen, av att staten har ett totalt ansvar för alla parter ur flera aspekter att beakta. Därför anpassas arbetet med styrelsesammansättningen utefter de situationer som uppkommer, med ett helhetsfokus då "...vi inte kan krypa undan från vårt totala ansvar".¹⁰³ Även Riksrevisionen stödjer denna bild av frånvarande riktlinjer för

⁹⁷ Loob Marie, Svenska Spel

⁹⁸ Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

⁹⁹ Riksrevisionen - "Regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag" (2004), s. 67

¹⁰⁰ Riksrevisionen - "Regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag" (2004), s. 43

¹⁰¹ Riksrevisionen - "Regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag" (2004), s. 67

¹⁰² Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

¹⁰³ Ragnhäll Hans, Näringsdepartementets enhet för statligt ägande

bolagens styrelsesammansättningar eller hur olika intressen skall bejakas genom styrelse-nomineringsarbetet. ”Det finns inga enhetliga riktlinjer för hela ägarförvaltningen, det har Riksrevisionen konstaterat. Däremot ser vi att Näringsdepartementet håller på att ta fram enhetliga riktlinjer.”¹⁰⁴

¹⁰⁴ Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

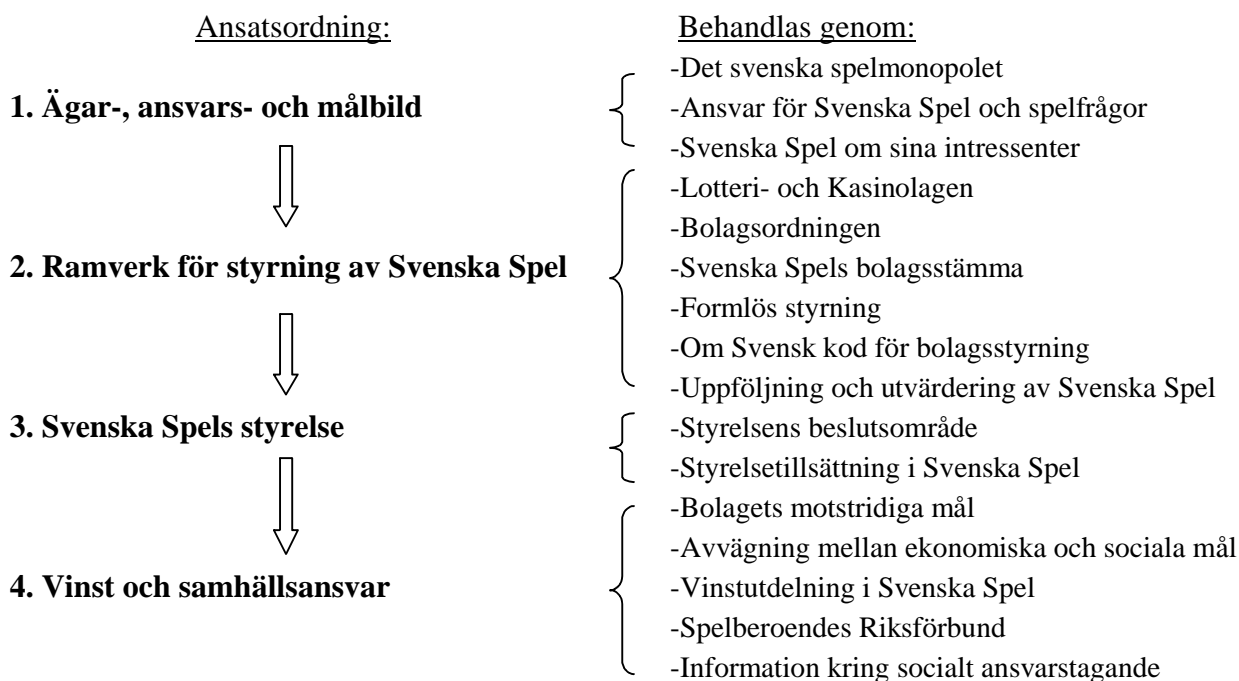
5 Empiri, del 2: Svenska Spel

Det här kapitlet kompletterar bilden av den statliga ägarstyrningen, genom att presentera relevant och mer fallspecifik information för Svenska Spel.

5.1 Empirisk struktur, del 2: Svenska Spel

För att organisera och tydliggöra presentationen av det empiriska material som är direkt relaterat till Svenska Spel, har vi även här sammanställt en modell (figur 5). I strukturmodellen preciseras den använda ansatsordningen med huvudrubriker och respektive under-rubriker.

Empiristruktur, del 2: Styrning av Svenska Spel



Figur 5

5.2 Ägar- ansvars- och målbild

Sverige är inte ensamt om en nationell spelmonopolssituation, fenomenet är nämligen vanligt förekommande bland Europeiska Unionens medlemsländer¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Allroth, E. et al - "EU och svenska monopol" (2005), s. 87

5.2.1 Det svenska spelmonopolet

Huvudsyftet bakom den svenska lotterilagstiftningen är att skydda den enskilde och samhället, samt att styra överskottet till det allmänna och allmännyttiga ändamål. Skyddsintresset är tvådelat, dels skall den enskilde konsumenten skyddas mot bedrägerier, dels existerar ett folkhälsointresse då spelande utgör en risk för spelmissbruk och andra skadeverkningar.¹⁰⁶

Det svenska spelmonopolet ifrågasätts kontinuerligt, främst av utländska konkurrenter och dess överensstämmelse med EG-rätten har prövats av Regeringsrätten. Men anledning till avreglering har ännu inte funnits. Regeringsrättens slutsats i oktober år 2004 blev ”...att den svenska lotterilagstiftningen var att anse som godtagbar ur ett gemenskapsrättsligt perspektiv, då det ej kunde förutsättas att det verkliga motivet för monopolet var ekonomiskt för staten”.¹⁰⁷

5.2.2 Ansvar för Svenska Spel och spelfrågor

Inom Regeringskansliet är det Finansdepartementet som har huvudansvaret och behandlar frågor som rör spelpolitik, medan den understående Lotteriinspektionen agerar tillsynsmyndighet för dessa frågor. Bolagsförvaltaren för Svenska Spel heter Monica Lundberg och är enligt Finansdepartementets arbetssätt den departementstjänsteman som handlägger och administrerar ägarfrågor för bolaget¹⁰⁸. Exempelvis bereder hon nomineringar av styrelsemedlemmar och förbereder bolagsstämman.¹⁰⁹

Folkhälsoaspekter hanteras av Socialdepartementet, som även ansvarar för spelberoende-frågor. En stor del av detta ansvar hanteras genom den underliggande myndigheten kallad Statens Folkhälsoinstitut. Socialdepartementet har ingen vetorätt kring beslut som rör spel-frågor. Däremot har Socialdepartementet tillfälle att säga sin mening under beredningsprocessen av alla regeringsbeslut, vilken genomförs mellan departementen. Denna process kallas ”delning”.

Folkhälsoinstitutet brukar tillfrågas om det är en fråga som kan ha betydelse för spelberoende. Om det skulle finnas meningsskiljaktigheter mellan handläggarna på Social- och Finansdepartementen eller om det föreligger en fråga om principiell betydelse, lyfts ärendet upp på högre nivå; först till departementsrådsnivå, därefter till statssekreterarnivå och i särskilt knepiga fall till ministernivå.¹¹⁰

¹⁰⁶ SOU 2005:21 - ”Vinstandelar, delbetänkande av Lotteriutredningen” (2005), s. 24

¹⁰⁷ Regeringsrättens dom - ”Mål nr 5819-01” (2004)

¹⁰⁸ Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

¹⁰⁹ Riksrevisionen - ”Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag” (2004), s. 47

¹¹⁰ Stymne Anders, Statens Folkhälsoinstitut

5.2.3 Svenska Spel om sina intressenter

Under år 2004 publicerade Svenska Spel en rapport där bolaget beskriver sin roll i samhället. I denna rapport lyfts bolagets intressenter fram och presenteras. Framförallt läggs fokus på uppdragsgivaren staten och bolagets spelkunder, men även affärspartners, anställda och samhället i stort behandlas. Företaget betonar att det skall vara lyhörd inför vad deras kunder och affärspartners efterfrågar och kunna erbjuda dem attraktiva produkter. Samtidigt skall bolaget även uppmärksamma hur uppdragsgivaren och den svenska allmänheten uppfattar bolagets verksamhet. Som största aktör på den svenska spelmarknaden, har bolaget ett ansvar för branschen som helhet. Spelkunder skall kunna förlita sig på att spelen är trygga och säkra. Bolaget har även ett uppdrag att förebygga problem och att informera om avigsidorna med spel. Dock innebär inte ansvaret att ta hand om och behandla människor, som har en problematisk relation till sitt spelande.¹¹¹

5.3 Ramverk för styrning av Svenska Spel

Ägarstyrningen av Svenska Spel regleras primärt av Aktiebolagslagen, särslagstiftning samt av mer departementsspecifika normer och riktlinjer.

5.3.1 Lotteri- och Kasinolagen

Några av statens bolag lyder under särslagstiftning, vilket gör dem lite speciella. I fallet med Svenska Spel är detta Lotteri- och Kasinolagen. Enligt Regeringskansliet, är en reglering nödvändigt för att upprätthålla en sund och säker spelmarknad. Staten ansvarar exempelvis för att risken för spelberoende skall vara så liten som möjligt, samt att bevaka att olagliga spel begränsas. Lotterilagen och Kasinolagen kräver tillstånd för att anordna lotterier och att driva kasinospel. Syftet med detta är att alla tillstånd skall stå under statlig kontroll. Lotteriinspektionen som tillsynsmyndighet skall säkerställa att lotterier, kasinospel och annan spelverksamhet i Sverige utövas på ett lagligt, säkert och tillförlitligt sätt.¹¹² Svenskar kan delta i spel och lotteri som anordnats utanför Sveriges gränser, eftersom Lotterilagen inte täcker denna verksamhet.¹¹³

Enligt Lotterilagen får tillstånd endast ges till ”...en svensk juridisk person som är en ideell förening och som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet”¹¹⁴. I samband med detta bör det nämnas att Regeringen enligt Lotterilagen har rätt att meddela särskilt tillstånd¹¹⁵. Till idag är det endast statliga AB Svenska Spel och AB Trav och Galopp, som mottagit detta särskilda tillstånd.¹¹⁶

¹¹¹ Svenska Spel i samhället (2004), s. 1f

¹¹² Finansdepartementet - ”Den svenska spel- och lotterimarknaden” (2003)

¹¹³ Allroth, E. et al - ”EU och svenska monopol” (2005), s. 62

¹¹⁴ Lotterilagen (1994:1000), § 15

¹¹⁵ Lotterilagen (1994:1000), § 45

¹¹⁶ Lotterilagen (1994:1000), § 41

5.3.2 Bolagsordningen

Svenska Spels bolagsordning är ett långsiktigt styrinstrument och måste upprättas enligt Aktiebolagslagen. I bolagsordningen finns de viktigaste styrningsreglerna i syftet och verksamhetsföremålet. Verksamhetsföremålet är många gånger allmänt och vagt formulerat, eftersom det finns ett intresse av att det inte är formulerat på ett sådant sätt att det hindrar en naturlig anpassning av bolagets verksamhet till olika samhällsförändringar.¹¹⁷

Idag säger Svenska Spels bolagsordning att ”föremålet för bolagets verksamhet skall vara att efter tillstånd av Regeringen anordna lotterier om penningar och vadhållning (tippning) i samband med tävlingar samt bedriva därmed förenlig verksamhet”. Det sägs även att alla tillgängliga vinstmedel skall disponeras på det sätt som Regeringen föreskriver.¹¹⁸

5.3.3 Svenska Spels bolagsstämma

På Svenska Spels årliga bolagsstämma i Visby, närvarar styrelsens ledamöter, koncernledningen, representation från bolagets externa revisorer, personal samt ett fåtal individer från allmänheten.¹¹⁹ Till bolagsstämman har Regeringen utsett en person att företräda ägaren. Denna person har mandat att företräda ägaren på bolagsstämman genom ett regeringsbeslut. Under bolagsstämman framkommer det att denna person företräder Regeringen och att han röstar i enlighet med regeringsbeslut.¹²⁰

Vid de statliga bolagens stämmor har riksdagsledamöter rätt att närvara och ställa frågor, men detta sker i mycket liten utsträckning. Som exempel har ingen riksdagsledamot närvarat på Svenska Spels bolagsstämmor mellan åren 2001 och 2004.¹²¹ För att öka antalet riksdagsledamöter som deltar på de statliga bolagens stämmor, har Riksrevisionen föreslagit att stämmorna bör hållas centralt i Stockholm, nära riksdagshuset, och att de bör anordnas i mitten av veckorna då riksdagsledamöterna som regel är i Stockholm. Angående frånvaron av riksdagsledamöter på Svenska Spels bolagsstämmor, nämns praktiska kommunikationsproblem samt att aktualitetsvärdet i företaget hitills varit relativt lågt, i jämförelse med exempelvis Systembolaget.¹²²

På Svenska Spels bolagsstämma, liksom för den stora majoriteten av de statliga bolagen, överlämnas en mapp som kallas ägar- eller bolagsmapp. Det är ägarförvaltningen, genom den tjänsteman som representerar staten, som överlämnar ägarmappen till bolaget. Ägarmappen som överlämnas, riktar sig till styrelsen. I mappen finns en mängd information, bland annat bakgrund och motiv till bildandet av bolaget, bolagsordningen samt av Regeringen särskilt beslutade riktlinjer; exempelvis incitamentsprogram, riktlinjer för den externa rapporteringen med mera. Ägarmappen kan liknas med styrning eller vägledning, men hur styrelsen i det enskilda bolaget arbetar med ägarmappens information varierar väldigt mycket. Ägarmappen

¹¹⁷ Riksrevisionen - ”Regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag” (2004), s. 25

¹¹⁸ Svenska Spel bolagsordning (2004), 3 § 4 §

¹¹⁹ Loob Marie, Svenska Spel

¹²⁰ Nordstrand Lars, Auktoriserad revisor Svenska Spel

¹²¹ Riksrevisionen - ”Regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag” (2004), s. 41

¹²² Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

har likadan dignitet varje år och överlämnas utan att det sägs någonting om eventuella nyheter eller förändringar.¹²³

Riksrevisionen anser att ägarmappen för Svenska Spel inte är ett ägardirektiv, eftersom dess innehåll inte är beslutat på bolagsstämman och därigenom saknas otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet¹²⁴. Detta skapar en risk för oklara ansvarsförhållanden mellan Regeringen som ägarföreträdare och bolaget¹²⁵.

5.3.4 Formlös styrning

Den styrning som sker genom ägarmappen kompletteras med en annan form av styrning, vilken är kontakten mellan bolaget, styrelsen och regeringsrepresentanter. Finansdepartementet och Svenska Spel har avtalat att de skall ha ett avstämningsmöte varje kvartal, där ett antal personer ingår, bland annat styrelse och verkställande direktörer. Det förs inga anteckningar från den här typen av möten, vilket innebär att det inte finns någon möjlighet att ta del av vad som har sagts. Bolagsförvaltaren har dessutom en nära kontakt med bolaget och kan exempelvis gå direkt in i bolaget för att hämta information. Slutsatsen är att styrningen tillkommer på ett annat sätt än på bolagsstämman. Riksrevisionen kallar denna styrningsform för formlös styrning, andra benämner den informell styrning, då den inte är dokumenterad och därmed inte går att ta del av.¹²⁶

Formlös styrning försvårar revisorns arbete att identifiera var ansvaret egentligen ligger. Dessutom är det svårt att se vem det är som i praktiken har fattat besluten. En annan möjlig negativ aspekt är risken att styrelsen överprövar den här styrningen eftersom den inte är bindande; det föreligger en möjlighet att gå in och ändra styrningen då det inte finns någon uttryckligen beslutad styrning. En annan konsekvens av detta är att vid formlös styrning, eller statligt styrande utan insyn, behövs inte ansvar tas för det som har beslutats och den styrning som har skett. När styrningen inte är dokumenterad kan ingen ställas till svars för den heller.¹²⁷

5.3.5 Om Svensk kod för bolagsstyrning

I Svenska Spels årsredovisning för år 2004 omnämns ”Svensk kod för bolagsstyrning” kort:

”Under 2004 offentliggjordes den så kallade Kodgruppens förslag till svensk kod för bolagsstyrning.

En kod som vi välkomnar, men där vi valt att avvakta med fullständig rapport till dess vår ägare har angivit riktlinjer för hur statliga bolag skall hantera koden.

¹²³ Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

¹²⁴ Ibid

¹²⁵ Riksrevisionen - ”Regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag” (2004), s. 40

¹²⁶ Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

¹²⁷ Ibid

*Målsättningen med årets rapport är alltså att lägga grunden för en mer fullständig rapport nästa år”.*¹²⁸

Idag säger Svenska Spel att staten har beslutat att bolaget skall följa samma rapporteringsnivå som ett börsnoterat bolag, vilket innebär att det då skall följa ”Svensk kod för bolagsstyrning” och motivera eventuella avvikelser, i de fall avsteg görs.¹²⁹

5.3.6 Uppföljning och utvärdering av Svenska Spel

Det finns flera instanser som är inblandade i utvärderingen och granskningen av Svenska Spel. Styrelsen, ägarna och Lotteriinspektionen kontrollerar alla att bolaget följer uppsatta ägarmål.¹³⁰ Lotteriinspektionen har ett tillsynsansvar för spelverksamheten och ser till att Svenska Spel inte bryter mot den lagstiftning som reglerar verksamheten. Riksrevisionen har rätt att på eget mandat granska såväl Svenska Spel som all statlig verksamhet. Genom revisorernas lagstadgade skyldighet att granska bolagen, granskar även ägaren verksamheten, eftersom ägarna väljer revisorerna på bolagsstämman. På detta sätt får ägaren en återkoppling till bolagets och styrelsens arbete.¹³¹

En kompletterande utvärdering av Svenska Spel sker genom de regelbundna kontakter som organiseras mellan Finansdepartementet och bolaget. Under dessa kvartalsvisa kontakter diskuteras och analyseras angelägna frågor. För alla statliga bolag förekommer det mer eller mindre formaliserade kontakter mellan departement och bolag, vilket Riksrevisionen tolkar som att en diskussion och utvärdering sker kontinuerligt, men dessa minnesanteckningar har Riksrevisionen inte haft möjlighet att ta del av och de vet inte heller om det överhuvudtaget existerar några sådana minnesanteckningar.¹³²

*”Om det hade funnits beslutade stämanvisningar, det vill säga ägardirektiv beslutade på bolagsstämman, så är det föremål för revisorerna att granska eftersom revisorerna skall se till att bolaget inte bryter mot bolagsordningen. Finns det ägardirektiv skall dessa ingå i själva revisionen. Nu finns det inte det i Svenska Spel, så Riksrevisionen vet inte riktigt hur ägarnas mål för företaget följs upp och utvärderas idag.”*¹³³

I bolagets årsredovisning presenteras finansiella mål och nyckeltal. Däremot finns inga konkreta mätetal för måluppfyllelse av företagens sociala mål, varken i årsredovisningen eller i rapporten ”Svenska Spel i samhället 2004”. Bolaget förklarar dock att det använder sig av interna mätetal kring det sociala ansvaret.¹³⁴

¹²⁸ Svenska Spel årsredovisning (2004), s. 49

¹²⁹ Loob Marie, Svenska Spel

¹³⁰ Ibid

¹³¹ Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

¹³² Ibid

¹³³ Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

¹³⁴ Loob Marie, Svenska Spel

Inte heller Näringsdepartementet utvärderar bolaget med hjälp av mätetal i sin verksamhetsberättelse, men det betonar att Svenska Spel under år 2004 uppfyllt de mål som Regering och Riksdag fastställt.¹³⁵ Samtidigt skall det beaktas att Näringsdepartementet i samma rapport belyser att bolag med särskilda samhällsintressen skapar värde genom den samhällsnytta de bidrar med. Som konsekvens, blir därför utvärderingen i dessa fall mer komplex. Vidare menar Näringsdepartementet att utvärdering och uppföljning får mer kvalitativa parametrar, härledda ur samhällsekonomiska och sektorpolitiska mål i kombination med resultatkrav.¹³⁶

5.4 Svenska Spels styrelse

Styrelsen för Svenska Spel består av elva ordinarie ledamöter, varav nio är valda på bolagsstämman och två ledamöter är utsedda av de anställda via lokala arbetstagarorganisationer. Nedan följer en kort sammanställning av de nio styrelseledamöterna som valts vid bolagsstämman:

- landshövdingen för Kronobergs län, som även är styrelsemedlem hos Riksidrottsförbundet och ordförande för Svenska Fotbollsförbundet,
- landshövdingen för Gotland,
- en riksdagsledamot,
- generaldirektören för Försäkringskassan,
- tre representanter från det privata näringslivet, varav samtliga är kvinnor samt
- två personer vilka enbart arbetar som styrelseledamöter i diverse bolag, varav en är Svenska Spels ordförande.¹³⁷

5.4.1 Styrelsens beslutsområde

Styrelsen för Svenska Spel leder bolagets verksamhet, fattar strategiska beslut, tillsätter den verkställande direktören och har dessutom rätt att företräda bolaget i förvaltningen.¹³⁸ Förutom den svenska Aktiebolagslagen, bolagsordningen och ”Svensk kod för bolagsstyrning”, regleras styrelsen även av den arbetsordning som styrelsen har fastställt för sitt arbete. Styrelsens beslutsområden berör frågor såsom koncernens strategiska inriktning, finansiering, investeringar, förvärv och avyttringar, organisationsfrågor, viktiga ”policies” och frågor kring internkontrollen av den finansiella rapporteringen.¹³⁹

¹³⁵ Regeringskansliet - ”Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004” (2005), s. 83

¹³⁶ Regeringskansliet - ”Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004” (2005), s. 28

¹³⁷ Svenska Spel årsredovisning (2004), s. 49 & s. 52f

¹³⁸ Riksrevisionen - ”Regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag” (2004), s. 25

¹³⁹ Loob Marie, Svenska Spel

5.4.2 Styrelsetillsättning i Svenska Spel

Vid styrelsetillsättning i Svenska Spels utarbetar Finansdepartementet en kandidatlista med potentiella styrelseledamöter. Rent konkret, är det bolagsförvaltaren för Svenska Spel som lämnar förslag på styrelse till statssekreteraren och statsråden vid Finansdepartementet, vilka ofta kommer med kompletterande förslag på egna kandidater. Det slutliga förslaget visas sedan för Näringsministern, som fastställer styrelsen. Näringsministerns beslut formaliseras slutligen när det är godkänt av bolagsstämman.¹⁴⁰

5.5 Vinst och samhällsansvar

Svenska Spel befinner sig i en intressant marknadssituation med något motstridiga mål, de skall arbeta med affärsmässighets- och lönsamhetsfokus utan att negligera sitt ansvar för att begränsa de negativa aspekterna av spelet.

5.5.1 Bolagets motstridiga mål

Statens ambition är att verka för en positiv utveckling av spelmarknaden inom ramen för ett socialt ansvarstagande, en välutbyggd service och utan risk för att säkerheten i hanteringen eftersätts. Verksamheten skall dock fortsätta att generera en god lönsamhet och avkastning till både föreningslivet och staten.¹⁴¹ Bolagets eget mål är att det skall vara det mest lönsamma spel- och lotteriföretaget i Sverige och dela ut minst lika stora vinster till samhällsnyttiga ändamål som under år 2004. Samtidigt betonas vikten av den sociala skyddshänsynen. Svenska Spels vägval och strategier skall alltid prioritera ansvar före vinst.¹⁴²

Svenska Spels strategi inför framtiden är att försvara sin position på marknaden mot en allt hårdare konkurrens. Svenska Spels VD säger: ”Det låter kanske konstigt när man driver ett vinstdrivande företag, men vårt primära mål är inte att öka försäljning eller vinst utan att behålla den nivå vi har idag”. Däremot anser bolaget att det måste expandera, för att behålla sin nuvarande position på marknaden. För att genomföra detta, skall bolaget bland annat erbjuda kommersiellt attraktiva och säkra spelformer på Internet. Bolaget tänker fortsätta att vara en viktig aktör i det svenska samhället genom att upprätthålla vinstnivån samtidigt som verksamheten internationaliseras.¹⁴³

Den 24 november år 2005, accepterade Regeringen Svenska Spels ansökan om att få arrangera poker på Internet. Bolagets målsättning är att ta 30 procent av den svenska pokermarknaden, med en uppskattad total omsättning på 30 miljarder SEK. Kritik mot regeringsbeslutet kommer främst från personer som arbetar med spelberoendefrågor. De anser att spelberoendet kommer öka drastiskt och syftar främst på alla nya som kommer börja spela.

¹⁴⁰ Riksrevisionen - ”Regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag” (2004), s. 68

¹⁴¹ Regeringskansliet - ”Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande” (2004), s. 83

¹⁴² Svenska Spel årsredovisning (2004), s. 1 & 8

¹⁴³ Svenska Spel årsredovisning (2004), s. 4

Deras huvudargument relateras till att spelberoendet kryper allt längre ner i åldrarna, vilket kan förvärras med pokerverksamheten på Internet, eftersom det där föreligger svårigheter att kontrollera spelarnas ålder.¹⁴⁴

På Göteborgspostens ledarsida den 29 december år 2005, kritiseras Svenska Spels VD med att han helt har missat poängen med det statliga bolagets samhällsansvar i iveren att locka unga med nätpoker. Bolagets VD citeras: "Vi vill inte missa dem när de fyller 18".¹⁴⁵ Andra frågar sig om det ingår i statens roll att legitimera mer hasardspel och om pokern nu kommer att bli en rumsren spelform som marknadsförs intensivt av Svenska Spel. Om så blir fallet, förväntas både ett ökande spelande och ökade vinster för Svenska Spel och dess konkurrenter.¹⁴⁶

Svenska Spel har identifierat ett antal kommersiella möjligheter på den internationella marknaden och uppbyggnaden av det nya affärsområdet International påbörjades under år 2005. Syftet med denna satsning är att stärka bolagets resultat och att långsiktigt förbereda Svenska Spel på en ökad inhemsk konkurrens.¹⁴⁷ Svenska Spel ser inte att den pågående internationaliseringsprocessen står i konflikt eller motsättning till statens uttalanden om att det primära syftet med bolaget inte är att tjäna pengar, enligt en artikel i Svenska Dagbladet¹⁴⁸. I samma artikel citeras affärsområdeschefen, angående denna eventuella målkonflikt:

"Vi ser ingen konflikt i det. Svenska Spel har ett av världens bästa program för att ta ansvar för spelberoende. Det är ett krav vi även kommer att ha på våra samarbetspartners."

5.5.2 Avvägning mellan ekonomiska och sociala mål

Hur den faktiska avvägningen sker mellan ekonomiska och sociala mål har visat vara svårt att ta del av. Riksrevisionen säger att det naturligtvis sker en prioritering i Svenska Spel, men att de inte vet hur den prioriteringen går till och vilka mål som prioriteras¹⁴⁹. Det svar som Svenska Spel ger på frågan om hur bolagets övergripande mål ser ut och om det sker en praktisk målprioritering, är som följer:

"Vårt övergripande mål är att på tio års sikt, oaktat regleringsform, ska Svenska Spel fortsatt vara Sveriges största och mest lönsamma spel- och lotteriföretag och som sådant årligen dela ut minst lika stora vinster till samhällsnyttiga ändamål som under år 2004. Vårt primära mål är inte att till varje pris öka vår försäljning eller vinst. Vårt mål är att långsiktigt kunna infria vårt uppdrag. Och för att göra det måste vi öka vår marknadsandel och bredda vårt erbjudande. Genom en stark organisationskultur, rätt kundorganisation tillsammans med en tydlig styrmodell kan vi fortsätta att ta ett stort spelansvar och samtidigt generera betydande överskott till bland annat idrotten och folkrörelserna."

¹⁴⁴ Bergin, E - "Han vill ta över var tredje pokerkrona" (2005)

¹⁴⁵ Tenfält, F - ledarsida Göteborgsposten (2005)

¹⁴⁶ Ollevik, N-O - "Ingår det i statens roll att legitimera mer hasardspel" (2005)

¹⁴⁷ Svenska Spel årsredovisning (2004), s. 30

¹⁴⁸ Bergin, E - "Svenska Spel satsar utomlands" (2005)

¹⁴⁹ Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

Lönsamhetsaspekten är viktig, men spelansvaret byggs in i alla processer och har ett stort fokus i bolaget. Vi har en särskild organisatorisk enhet som enbart arbetar med och bevakar spelansvarsfrågan.”¹⁵⁰

5.5.3 Vinstutdelning i Svenska Spel

Eftersom Svenska Spel är skattebefriat, delades hela resultatet för år 2004 på 4,8 miljarder SEK ut. Ungefär 25 procent av utdelningen tillföll Riksidrottsförbundet och Ungdomsstyrelsen, medan resterande 75 procent tillföll staten.¹⁵¹ Vinstutdelningen och fördelningen av utdelningen är en fråga för Regeringen, vilket framgår av budgetpropositionerna. Själva beslutet om utbetalning fattas dock av bolagsstämman.¹⁵²

I rapporter av Riksrevisionen framgår det att den faktiska vinstutdelningssumman för Svenska Spel ibland inte överensstämmer med det förslag som styrelsen lämnat till bolagsstämman¹⁵³. Riksrevisionen svarar så här på frågan om vem som fattar besluten i de fall skillnader föreligger, mellan styrelsens förslag på utdelning och den utdelningen som senare faktiskt delas ut:

”Det vet inte Riksrevisionen, det går inte följa den processen då den inte är dokumenterad. Riksrevisionen har inte kunnat ta del av resonemanget som förts i dessa situationer. Generellt är det ofta vinstutdelningsprocessen en dialog mellan bolaget specifikt och departementet. Dessutom har Finansdepartementet ett intresse då de har hand om statens finanser och de vill naturligtvis få in finansiella medel.

Riksrevisionen tycker det här är en intressant iakttagelse då man kan tänka sig att bolaget delat ut en större andel än det tänkt sig dela ut från början. Det kan bli så att bolaget får det finansiellt lite besvärligare om några år och då kommer företaget ha behov av det tidigare utdelade kapitalet. Men idag går det inte att ta del av vilka övervägande som har gjorts gällande vinstutdelningarnas storlek i statliga bolag.”¹⁵⁴

5.5.4 Spelberoendes Riksförbund

En intressant till Svenska Spel som vill verka för att förebygga och avhjälpa spelberoende, är Spelberoendes Riksförbund. Organisationen riktar ofta kritik mot hur Svenska Spel bedriver sin verksamhet, exempelvis anser Spelberoendes Riksförbund i Svenska Dagbladet att Svenska Spels reklam är alltför aggressiv och syftar på reklamsatsningen för bolagets nya

¹⁵⁰ Loob Marie, Svenska Spel

¹⁵¹ Regeringskansliet - ”Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004” (2005), s. 34ff

¹⁵² Loob Marie, Svenska Spel

¹⁵³ Riksrevisionen - ”Regeringens förvaltning och styrning i sex statliga bolag” (2004), s. 36

¹⁵⁴ Lundquist Gunilla, Riksrevisionen

spel, Drömvinsten. Nämnda reklam, som presenteras under rubriken ”Vill du bli historisk?”, ger ett hårt ekonomisk budskap till allmänheten; lanseringen betonar att spelet saknar vinsttak och att det därför kan ge de största spelvinsterna någonsin. Spelberoendes Riksförbund menar att denna typ av marknadsföring kan leda till ett ökat spelberoende. Ur samma artikel citeras Förbundsordföranden, när hon går till angrepp mot spelreklam och den svenska spelpolitiken i allmänhet, enligt följande:

*”Staten tar inget ansvar för spelberoendet. Det är patetiskt när Bosse Ringholm och andra lobbar för en reglerad marknad. De tjänar 6 miljarder kronor på spel, och satsar bara 14 miljoner på spelfrågor. Det borde satsas betydligt mer på att ta reda på hur reklamen påverkar spelberoendet.”*¹⁵⁵

5.5.5 Information kring socialt ansvarstagande

Riksrevisionen har granskat årsredovisningar hos några statliga bolag med särskilda samhällsintressen, däribland Svenska Spel. Rapporten säger att den finansiella redovisningen bland statliga bolag håller god standard, men att redovisningen av särskilda samhällsuppdrag och bolagens verksamheter har brister. Regeringens riktlinjer innehåller särskilda återrapporteringskrav för redovisning av verksamheter, exempelvis hur ett statligt bolag har infriat sina samhällsuppdrag. Riksrevisionens granskning visar att ett viktigt område som saknas i dessa riktlinjer från ägarförvaltningen, är hur bolagen bör redovisa samordningen och prioriteringen mellan samhällsuppdrag och övriga mål. Svenska Spel får av Riksrevisionen kritik för sin otillräckliga belysning i årsredovisningen av bolagets avvägningar mellan samhällsuppdrag och ekonomiska krav, samt hur detta påverkar verksamheten i övrigt.¹⁵⁶ Nedan följer ett exempel av rapportens uttalanden kring Svenska Spels årsredovisning:

*”Ansvar går före vinst säger bolagsledningen i sin årsredovisning och ger exempel på beslut som innebär att företaget avstått från intäkter. Av årsredovisningen framgår dock inte hur detta åtagande prioriterats och avvägts mot andra mål samt hur det har påverkat vinstmålet.”*¹⁵⁷

Riksrevisionen rekommenderar Regeringen att överväga möjligheten att avkräva bolagen en utförlig redogörelse av deras samhällsuppdrag och hur dessa utförts i respektive årsredovisning. Utöver detta vill Riksrevisionen även förbättra tydligheten rörande hanteringen av beslutsprocessen, vilket skall ske genom en dokumentation av beslut mellan ägarförvaltningen och bolagsstyrelsen angående samhällsuppdrag, mål och förväntade resultat.¹⁵⁸

Till de statliga bolagen som granskats, rekommenderar Riksrevisionen att respektive bolag förtydligar det samhällsuppdrag som skall utföras. Vidare rekommenderas bolagen att presentera en tydlig åtskillnad av Riksdagens beslut, Regeringens beslut samt inkludera bolagets egen tolkning av dessa beslut. Bolagen skall även redovisa hur de har genomfört sina

¹⁵⁵ Wahlberg, M. - ”Svenska Spels reklam ökar spelberoendet” (2005)

¹⁵⁶ Riksrevisionen - ”Statliga bolags årsredovisningar” (2005), s. 7ff

¹⁵⁷ Riksrevisionen - ”Statliga bolags årsredovisningar” (2005), s. 17

¹⁵⁸ Riksrevisionen - ”Statliga bolags årsredovisningar” (2005), s. 9

samhällsuppdrag och hur framgångsrikt bolaget har varit i dessa avseenden. Därtill föreslås att bolagen skall redovisa målen med respektive affärsverksamhet, måluppfyllelse samt att de utvecklar uppföljningsbara mål och delmål. Slutligen vill Riksrevisionen att de statliga bolagen i sin årsredovisning även förklarar om utfallet på ett positivt eller negativt sätt skiljer sig från det givna målet.¹⁵⁹

I samband med Riksrevisionens kritik och förslag gällande information i årsredovisningen, bör det nämnas att Svenska Spel kompletterade sin senaste årsredovisning (för år 2004) med en särskild rapport om bolagets roll i samhället. Denna rapport publicerades första gången år 2004 och kom till för att svara på frågor kring den viktiga roll som Svenska Spel har tilldelats på den svenska spelmarknaden.¹⁶⁰ Nedan följer avslutningsvis Svenska Spels eget svar på frågan om bolaget har ett samhällsansvar och hur detta i så fall definieras:

”Vi är ett statligt bolag med särskilt samhällsintresse och statens ambition är att verka för att spelmarknaden långsiktigt utvecklas på ett positivt sätt inom ramen för ett socialt ansvarstagande, en väl utbyggd service utan risk för att säkerheten eftersätts.

För oss är spelglädje och samhällsansvar två sidor av samma mynt. Förutom att ansvar och spelansvarsfrågor är självklara delar av vår kultur är de också en allt viktigare konkurrensfördel. Under 2005 antogs ett nytt spelansvarsprogram. Med det som grund arbetar vi målmedvetet på att göra spelansvaret till en ännu tydligare del av varumärket Svenska Spel. Spelansvaret skall genomsyra hela vår verksamhet, från produktutveckling till marknadsföring.”¹⁶¹

¹⁵⁹ Riksrevisionen - ”Statliga bolags årsredovisningar” (2005), s. 10

¹⁶⁰ Svenska Spel årsredovisning (2004), s. 9

¹⁶¹ Loob Marie, Svenska Spel

6 Analys

Det här kapitlet analyserar det insamlade materialet som presenterats i empirin med hjälp av den teoretiska referensramen, utifrån syfte och problemformulering.

6.1 Inledning till analysstrukturen

Grundstrukturen till det här analyskapitlet, styrs primärt genom uppsatsens syfte. Därför är det på sin plats att kort rekapitulera syftet, som det formuleras i det inledande kapitlet. Uppsatsens syfte är:

Att sammanställa och använda en teoretisk referensram, för att beskriva och analysera ägarstyrningen av statliga bolag med särskilda samhällsintressen.

För att precisera och konkretisera organisationen av analysen än mer, kompletteras syftet med uppsatsens problemformulering. Följaktligen, som en hjälp till läsaren, repeteras även här problemformuleringen och dess två huvudpunkter. Problemformuleringen, enligt uppsatsens inledande kapitel, är som följer:

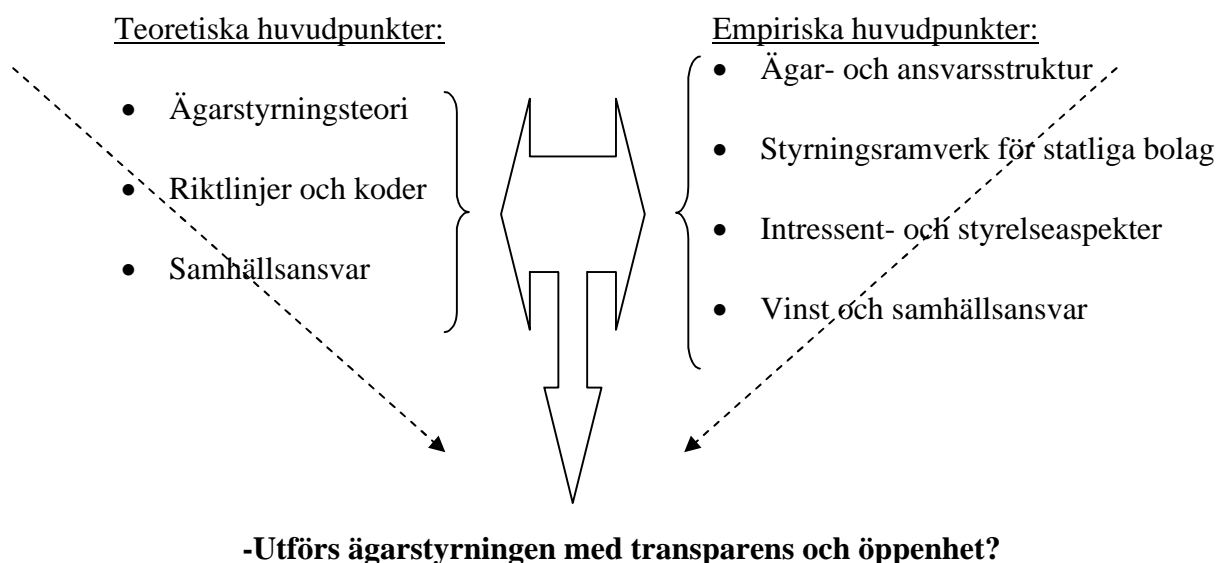
- Hur genomförs ägarstyrningen av statliga bolag med särskilda samhällsintressen i praktiken?
- Utförs ägarstyrningen med transparens och öppenhet?

Trots ovanstående avgränsande styrfunktioner för analysstrukturen, anser vi att det föreligger ett behov att ytterligare precisera ansatsorganisationen. Därför har vi sammanställt en analysmodell (figur 6).

6.2 Analysmodell

Analysmodellens innehåll (figur 6), tar hänsyn till de strukturer som redan använts i de teoretiska och empiriska kapitlen. Syftet med analysmodellen är flerfaldigt. Med modellen möjliggörs en sammanställande bild, av de ämnesområden som behandlas inom analysavsnittet. Dessutom ger den en fingervisning om den ansatsordning som gäller. Genomgående i den här uppsatsen, behandlas aspekter av övergripande karaktär innan detaljinformation studeras. Denna ansatsstanke gäller även för det här analyskapitlet. Dock medför ämnesområdets komplexitet, att den teoretiska referensramen och det empiriska materialet ibland interagerar på ett sätt som frångår de tidigare använda ansatsordningarna. Nedanstående analysmodell skall därför betraktas som riktlinje och navigationsinstrument för analysstrukturen, snarare än en ansatsorganisation som följs förbehållslöst.

Modell för att analysera den statliga ägarstyrningen



Figur 6

I den löpande texten redovisas inga fotnoter, eftersom all information som inkluderas redan behandlats inom uppsatsen. Enskilda källor kan dock benämnas i den löpande texten, om det anses förstärka eller tydliggöra den aktuella diskussionen. Interaktionen av den teoretiska referensramen och det insamlade empiriska materialet tillåter oss att identifiera, motivera och även delvis förklara olika problemområden.

6.3 Hur genomförs ägarstyrningen av statliga bolag med särskilda samhällsintressen i praktiken?

Problemformuleringens första del (ovanstående rubrik), är något vagt formulerad och lämnar mycket utrymme till olika infallsvinklar. Analysen av nämnda fråga kommer därför att fördelas under ett antal underrubriker, vilka i möjligaste mån följer den sammanställda analysmodellens ansatsordning. Innan mer konkreta aspekter behandlas, diskuteras den statliga ägarstyrningen ur ett definitionsförmässigt perspektiv.

6.3.1 Inledande diskussion kring statlig ägarstyrning

Alla teoretiska ägarstyrningsdefinitioner som studerats, behandlar relationen mellan ägarpart och verkställande part ur olika aspekter. Vissa definitioner har tydliggjort att relationen handlar om hur ägarparten agerar för att få maximal avkastning på sin investering. Appliceras innebörden av de teoretiska definitionerna på det ämnesområde som behandlas av den här

uppsatsen, väcks ett antal frågor. Först och främst kan det diskuteras vad staten som ägarpart innebär i praktiken.

Initialt är det lätt att acceptera staten som en identifierad ägarpart, men vem och vad är staten? Ägarförvaltningen har i olika rapporter betonat, att de svenska medborgarna ytterst är ägarna till de statliga bolagen. Betyder detta att befolkningen är staten? En definitionsmissig diskussion av vad som inbegrips i begreppet staten är intressant, men det ligger utanför ramverket för den här uppsatsen. Däremot kan beskrivningen av befolkningen som yttersta ägare till statliga bolag, kopplas ihop med Mallins teorier kring institutionella investerares ansvar för en tredje part. I det privata näringslivet innebär tredje part, i regel slutägaren av fondandelar eller aktier. Med denna koppling kan de svenska medborgarna sägas vara slutägarna av de statliga bolagen, på samma sätt som personer med fondandelar kan anses vara slutägare av en viss fonds bolagsinnehav.

En särskild förutsättning som skiljer den offentliga sektorn från den privata, är avsaknaden av ägaranspråk på statliga bolag. Att många medborgare inte gör anspråk på sina ägarandelar kan möjligtvis förklaras av att de inte betraktar sig själva som slutägare till de statliga bolagen.

Vidare resulterar appliceringen av traditionella ägarstyrningsdefinitioner på statliga bolag, i att diskussionsaspekter kring ägarpartens avkastningsmål uppkommer. Regeringskansliet säger att bolag med särskilda samhällsintressen, skapar kvalitativa värden genom de samhällsuppdrag som utförs. Här kan det vara intressant att beakta om värdet i ett samhällsuppdrag kan maximeras. De teoretiska ägarstyrningsdefinitionerna betonar nämligen mer eller mindre explicit, att målet med ägarstyrning är maximal avkastning. En maximerad samhällsnytta borde därmed vara målet, för de statliga bolagen med särskilda samhällsintressen. Vidare torde även detta mål motivera ett behov av en effektiv statlig ägarstyrning.

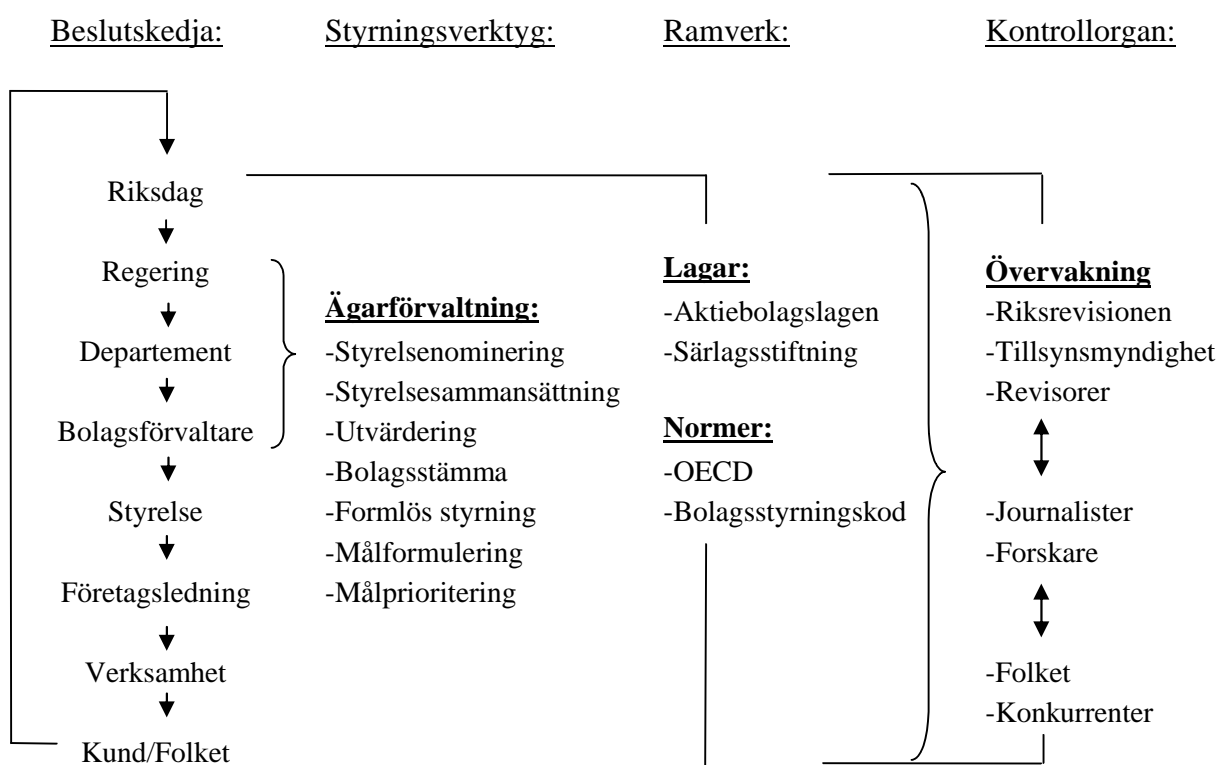
Vissa av bolagen med särskilda samhällsintressen agerar på reglerade marknader, med lönsamhetsfokus. När staten tillåter att bolag som verkar i en reglerad marknadssituation samtidigt har lönsamhetsfokus, är signalen att maximerad samhällsnytta även kan betyda avkastning till staten. Kanske är det så att en maximerad intäkt för statliga bolag, oavsett marknadsform, är en viktig beståndsdel i en maximerad samhällsnytta? Detta argument kan också vändas åt motsatt håll. Om samhället genom medborgarna är de som skapar de statliga bolagens vinster via överpriser, borde denna typ av samhällsnytta snarare vara ett finansiellt nollsummespel. Återigen har vi passerat gränserna för uppsatsens ämnesområde.

En av de viktigaste skillnaderna mellan privat och statlig verksamhet är, att offentligt ägda bolag inte nödvändigtvis arbetar efter vinstmaximeringsmål. Att det förekommer andra mål än traditionella vinstmaximeringsmål kan i sig motivera existensen av statliga bolag. Svenska Spel, Apoteket och Systembolaget, har exempelvis verksamhetsmål relaterade till den svenska folkhälsan. Men när statliga bolag som Svenska Spel, har lönsamhetsfokus och avkastningskrav, kan det ifrågasätta syftet bakom vissa reglerade marknader. Det kan även diskuteras varför staten över huvud taget äger och driver bolag. Mycket ägarstyrningsteori för offentlig verksamhet, betonar ju faktiskt de många faktorer som komplicerar en effektiv statlig ägarstyrning.

6.3.2 Sammanställning av den statliga ägarstyrningsstrukturen

Som en hjälp för att visualisera hur statliga bolag med särskilda samhällsintressen ägarstyrs i praktiken, har vi sammanställt en förenklad schematisk modell (figur 7). I modellen presenteras kortfattat de viktigaste organen och faktorerna, som närvarar i den statliga ägarstyrningsprocessen. En kompletterande aspekt till modellen är att organ såsom domstolar och Konstitutionsutskott, kan utnyttjas när det föreligger tvister av olika slag.

Översiktlig beskrivning av statlig ägarstyrning



Figur 7

6.3.3 Ansvarsstrukturens uppbyggnad

Vid en granskning av ansvarsbilden för de 25 statliga bolagen med särskilda samhällsintressen, framträder tydliga skillnader dem emellan. Verksamheterna och styrningen av bolagen hanteras inte gemensamt av ett departement, utan bolagen är placerade under olika departement. Detta är inte helt ologiskt, med tanke på att det handlar om helt separerade affärsverksamheter. Vi vet att det skett och kontinuerligt sker en centraliseringsprocess, av det direkta ansvaret för bolagen till Näringsdepartementet. Ur ett teoretiskt perspektiv torde detta vara positivt, teoretiker har nämligen påvisat närvaron av långa principal- och agentkedjor inom den offentliga sektorn. Det hävdas att de många aktörerna som deltar i den offentliga ägarstyrningsstrukturen, komplicerar den direkta kontrollen av bolagsledningarna.

En aspekt på att statliga bolag är placerade under olika departement, är sambandet mellan företagets verksamhet och det ansvariga departementets kompetensområde. Ibland kan detta samband nämligen ifrågasättas. Svenska Spel är exempelvis placerat under Finansdepartementet. Departementets lämplighet att hantera spelberoendefrågor och det samhällsuppdrag som företaget skall utföra, kan diskuteras. I det här fallet kompliceras ansvarsfrågan för Svenska Spel ytterligare av att Lotteriinspektionen som tillsynsmyndighet, också är placerat under Finansdepartementet. Som kontrast är placeringen av Systembolaget och Apoteket under Socialdepartementets direkta ansvar, lättare att acceptera. Anledningen till detta är antagandet att Socialdepartementet har god kunskap om folkhälsobilden. Dessutom bör departementet få direktinformation om hur respektive bolags agerande påverkar det allmänna folkhälsoläget i landet.

Fler aspekter kan beaktas gällande ansvarsstrukturen. Via en återkoppling till den teoretiska identifikationen av långa principkedjor inom den offentliga sektorn, kan existensen av bolagsförvaltare delvis förklaras. Att de många sammanbindningarna av principaler och agenter inom den offentliga sektorn försämrar möjligheterna att kontrollera bolagsledningarna, borde en reduktion av antalet sammanbindningar öka kontrollmöjligheten. Ägarförvaltningens konsekventa användning av bolagsförvaltare, kan därför betraktas som ett sätt att förstärka kontrollen över ledningarna.

6.3.4 Ramverk och instrument för den statliga ägarstyrningen

Ägarförvaltningens arbete regleras av ett antal lagar och interna normer. En av Regeringskansliets riktlinjer för förvaltningsarbetet, är att det skall genomsyras av öppenhet och insyn. Utifrån det sätt som ägarförvaltningen styr sina bolag idag, framträder ett antal moment som kan behandlas närmare. Detta gäller främst rollerna som bolagsstämman, ägarmappen och målformuleringarna spelar för den statliga ägarstyrningen.

Alla statliga aktiebolag är skyldiga att arbeta i enlighet med Aktiebolagslagen, vilket medfört att de anordnar bolagsstämmor. En problematik som återigen blir belyst under bolagsstämmorna är avsaknaden av anspråk på statens äganderättigheter. Situationen för bolagsstämman som högsta beslutande organ, blir något ifrågasatt när ägarparten på stämman representeras av en enskild statstjänsteman. Stämmans ställning som högsta beslutande organ för bolagens verksamheter, verkar ha en mer formell än praktisk karaktär. Att stämman i många fall främst har en formell betydelse, bekräftas av ägarmappsförfarandet. Detta förfarande innebär att ägarförvaltningens beslut, rörande det aktuella bolagets verksamhet, överlämnas i en mapp, som i regel inte är föremål för stämmobeslut. Genom att innehållet i ägarmappen inte beslutas på stämman begränsas insynen för utomstående, vilket torde strida emot ägarförvaltningens egna normer om öppenhet och insyn. Dessutom försvåras ett ansvarsutkrävande, om ägarbesluten inte formellt fastställts genom stämmobeslut.

Målformuleringarnas betydelse som styrverktyg inom den offentliga sektorn diskuteras av många teoretiker. Generellt anses ägarens vilja vara svår att uttolka, trots att målformuleringar presenteras. Orsaken till oklarheterna beror vanligtvis på att offentliga mål är resultat av politiska processer. Ofta produceras dessutom mål som inbördes står i konflikt med varandra.

Dessa teorier stöds av resultatet av de bolag som studerats, inom ramen för den här studien. Framför allt Svenska Spel har svårutvärderbara mål, vilka inbördes befinner sig i konflikt med varandra. En intressant aspekt på målformulerings effekter, som framkommit i det empiriska materialet, är att avsaknaden av formulerade ägarmål ibland kan vara en effektiv indirekt form av styrning. När styrningen från ägarparten är otydlig gällande vissa mål, fokuseras bolagets verksamhet på mål som är tydligare formulerade. En annan aspekt på otydliga ägarmål, är att de ökar ledningarnas handlingsfrihet. I fallet med Svenska Spel kan det ibland ifrågasättas om bolagsledningens agerande överensstämmer med ägarnas mål. Bolagets pågående utlands-etablering är ett exempel på ett ledningsbeslut, som kan strida mot övergripande ägarmål.

6.3.5 Intressentaspekter och styrelsesammansättning

Styrelsen har en mycket viktig roll för styrningen av statliga företag och därmed blir sammansättningsprocessen intressant. Enligt de empiriska studier som genomförts, existerar inga gemensamma riktlinjer för hur styrelserna för de statliga bolagen skall sammanställas. Teoretiker menar, att ur ett intressentperspektiv är det nödvändigt att balansera olika intressenters legitima anspråk, vilka kan stå i konflikt med varandra. Kärreman föreslår att denna uppgift kan lösas, genom att intressenter tilldelas platser i den aktuella bolagsstyrelsen. Detta är dock någonting som ägarförvaltningen inte uttryckligen gör idag.

Över lag omgärdas styrelsenomineringsprocessen av ett antal oklarheter för de statliga bolagen. Vad som däremot är fastställt är att Näringsdepartementet och Näringsministern tilldelats ett särskilt ansvar för frågor som rör styrelsenomineringar. Samtidigt är det inte fastställt vilka kriterier som används vid nomineringen av styrelsemedlemmar. I Svenska Spels styrelse noteras att ett antal intressenter är representerade, bland annat genom representanter för Riksidrottsförbundet, befolkningen på Gotland, Försäkringskassan, Riksdagen och de anställda. Inom ramen för den här studien har det inte kunnat fastställas om det finns något dolt samband mellan styrelseledamöterna i Svenska Spel. En möjlig tanke är att samtliga delar politisk tillhörighet eller en positiv syn på en reglerad spelmarknad.

Styrelsenomineringsförfarandet och praxis, varierar något beroende på vilket departement som är direkt ansvarig för det aktuella bolaget. Att förfarandet varierar kan i sig betyda att vissa intressentgrupper ibland blir överrepresenterade, beroende på exempelvis politisk tillhörighet. En mycket viktig åtskillnad som görs av olika departement, är synen på bolagsförvaltarens roll i styrelserna. Näringsdepartementet har exempelvis ett förvaltnings sätt för sina bolag, vilket innebär att bolagsförvaltaren sitter i respektive bolagsstyrelse. Finansdepartementet tillåter däremot inte att deras bolagsförvaltare är styrelsemedlemmar. Hur bolagsförvaltare som sitter i styrelser faktiskt påverkar beslutsfattandet och verksamhetsstyrningen kan inte denna studie besvara, men att förfarandet har uppenbara formella nackdelar framstår som uppenbart. Att delta på båda sidor vid en förhandling, torde vara en av de mer framträdande nackdelarna med detta förfarande.

6.3.6 Hur hanteras samhällsansvaret?

Kritik har framförts från många håll, kring hur statliga bolag med särskilda samhällsintressen hanterar respektive samhällsuppdrag. Apoteket och Systembolaget har redan prövats i EG-domstolen och Svenska Spel bedöms vara nästa monopol att prövas där. Det är inte lätt att utvärdera hur bolagen hanterar respektive samhällsansvar, vilka ofta står i konflikt med andra verksamhetsmål. Ett stort hinder för utvärderingen av de statliga bolagens hantering av respektive samhällsuppdrag, kan förklaras med hjälp av teori kring otydliga målformuleringar inom den offentliga sektorn.

Bolagsgruppen med särskilda samhällsintressen, presterade tillsammans för år 2004 ett positivt rörelseresultat. Av gruppens totala vinst stod Svenska Spel ensamt för 81 procent av vinsten efter skatt det året. Med tanke på att andra stora monopolbolag såsom Systembolaget och Apoteket ingår i denna grupp, kan det tänkas att bolagens samhällsuppdrag hanteras på olika sätt. Svenska Spel är kritiserat för en aggressiv marknadsföring och sitt lönsamhetsfokus, trots att företagets reglerade marknadsposition beror på folkhälsoskäl. Det är möjligt att den stora vinsten för Svenska Spel kan förklaras av att det ansvariga departementet, Finansdepartementet, prioriterar lönsamhetsaspekter. Att så är fallet är inte bekräftat, snarare prioriteras samhällsansvaret enligt officiell information. När Svenska Spel och ägarförvaltningen diskuterar företagets vinstnivåer betonas alltid det bidrag som bolaget delar ut till föreningslivet. Att resterande 75 procent av vinsten för år 2004 tillföll staten, tonas ned. Bolagets fokusering på vinstutdelningen till föreningslivet kan tolkas som att ägarförvaltningen medvetet styr Svenska Spel mot lönsamhetsmål. Till stöd för denna åsikt är svårigheten att ur officiell information, exakt utläsa vad företaget genomfört rörande sitt samhällsuppdrag.

6.3.7 Övervakning av bolagen och ägarförvaltningen

Att statliga bolagsledningarna binds genom kontrakt, fastställs både teoretiskt och empiriskt i denna uppsats. Däremot är det något svårare att fastställa hur väl övervakningen av bolagen genomförs. Några brister i utövandet av möjlig övervakningsrätt har däremot noterats. Det tydligaste exemplet är frånvaron av riksdagsledamöter på bolagsstämmorna. Att de i mycket låg utsträckning deltar på stämmorna, kan förklaras av teorier som berör informationsassymetri i offentlig sektor. När statliga bolag är helägda, är det inte möjligt att övervaka bolagets prestationer utifrån aktieprisrelaterade analyser, vilket ökar ledningarnas informationsövertag. Ett informationsövertag som kan förstärkas genom den aktuella marknadsstrukturen. Apoteket, Systembolaget och Svenska Spel är verksamma på reglerade marknader, samtliga mer eller mindre i monopolpositioner. Att bolagen verkar i monopolpositioner gör det svårt för enskilda individer utan löpande verksamhetsinsyn, att utvärdera bolagets prestationer. Detta skulle alltså kunna förklara varför så få riksdagsledamöter utnyttjar sin möjlighet att övervaka bolagen genom att delta på deras bolagsstämmor.

Riksrevisionen har under sina granskningar av ägarförvaltningen noterat stora brister, främst gällande dokumentationen av beslutsprocesser. Mellan bolagsförvaltare och företagsledning genomförs regelbundna avstämningsmöten. Behovet att organisera den här typen av möten

kan förklaras med marknadsstrukturen, samt att flera parallella kontrakt existerar mellan principal och agent. Kombinationen av marknadsstrukturen och de många kontrakten innebär att en nära övervakning från ägarpartens sida, är nödvändig för att kontrollera ledningarnas agerande. Orsaken till detta är svårigheterna att utvärdera ledningarnas prestationer utifrån givna marknadsstrukturer och svårtolkbara mål. Den kritik som Riksrevisionen riktar mot de regelbundna avstämningsmötena, är att de inte dokumenteras.

6.4 Utförs ägarstyrningen med transparens och öppenhet?

Frågan ovan syftar till att besvara ifall den statliga ägarstyrningen för bolag med särskilda samhällsintressen, utförs med insyn och öppenhet. I samband med ägarstyrningsfrågor, innebär begreppet att tidsriktig och korrekt information skall presenteras för alla områden som rör bolaget. Med detta inkluderas den finansiella situationen, finansiella och marknadsmässiga resultat, ägarskap samt hur företaget styrs och leds.

Genom de årsredovisningar som presenteras ges mycket information rörande bolagens verksamheter. En del av bolagen har dessutom gett ut kompletterande material för att belysa sin situation i samhället, bland annat har Svenska Spel gjort detta. Bolagsstämmorna är som regel av öppen karaktär. Det föreligger alltså ett antal områden där ägarstyrningen av de statliga bolagen med särskilda samhällsintressen kan sägas ha uppnått transparens och öppenhet. Dock existerar även negativa aspekter på öppenhets- och insynsbegreppen. De största bristerna relateras till hur bolagen styrs och leds av ägarförvaltningen.

Vår undersökning visar att en ansevärd del av den statliga ägarstyrningen och övervakningen, verkställs genom formlös styrning. Den formlösa styrningen är inte bra ur ett insynshänseende, då det omöjliggör insyn i beslutsprocessen för utomstående. Ägarmappsförfarandet är ett annat moment som reducerar möjligheterna till insyn i den statliga ägarstyrningen. Genom att ägarmapparna för ett antal statliga bolag inte är föremål för stämmebeslut, är det nästintill omöjligt för utomstående att ta del av vilka ägarbeslut som styr bolagens verksamheter. Avsaknaden av gemensamma riktlinjer för hur kunskaper och intressentgrupper skall bejakas, är ytterligare en aspekt som kan sägas reducera ägarstyrningens öppenhet och transparens. I avsaknad av offentliga riktlinjer, är det svårt för utomstående att förstå vilka överväganden som gjorts vid styrelsesammansättningsprocesser.

7 Slutsats

Det här kapitlet inleds med en uppsummering av uppsatsen och de slutsatser som kan dras ur analysen. Vidare följer en diskussion av reflektioner som vi har gjort under arbetsprocessens gång. Avslutningsvis nämns ämnesområden som i framtiden kan vidareutvecklas och granskas mer i detalj.

7.1 Uppsummering

Genom en kvalitativ fallstudie, behandlar den här uppsatsen ägarstyrningen av statliga bolag med särskilda samhällsintressen. I den teoretiska referensramen inkluderas grundläggande ägarstyrningsteorier, aktuella koder och riktlinjer för en god ägarstyrning samt moderna teorier kring företagens samhällsansvar. Det empiriska material som sammanställts berör de ämnesområden som behandlas inom den teoretiska referensramen. De deskriptiva aspekterna av uppsatsens syfte besvaras till stor del genom teori- och empirikapitlen. I analyskapitlet vidareutvecklas därefter vissa huvudaspekter av ämnesområdet, för att hela syftet skall bli besvarat. Analysen utförs genom en interaktion av den teoretiska referensramen och det insamlade empiriska materialet.

Slutsatserna som kan dras utifrån analyskapitlet, visar på svårigheten att enkelt beskriva och förklara hur ledningarna för de statliga bolagen ägarstyrs. Orsaken till detta tillskrivs bland annat en inkonsekvent ansvarsstruktur, existensen av formlös styrning och att målformuleringarna för de statliga bolagen som regel är svårtolkade. Gällande företagens målbilder noteras närvaron av mål som inte är av vinstmaximeringskaraktär. Studien ifrågasätter syftet med att vissa bolag som verkar på reglerade marknader tillåts bedriva sina verksamheter med en tydlig lönsamhetsfokusering. Vidare noteras en pågående centraliseringsprocess av ansvarsstrukturen för de statliga bolagen till Näringsdepartementet.

Ett antal kritiska aspekter med den statliga ägarstyrningen uppmärksammas i uppsatsen. Ibland är bolagsförvaltarna även medlemmar i den aktuella bolagsstyrelsen, vilket genererar en problematisk förhandlingssituation mellan förvaltning och bolag. Detta eftersom bolagsförvaltaren då är representerad på båda sidor. Placeringen av förvaltning och tillsyn för Svenska Spel under Finansdepartementet är ett annat moment, där ansvarsstrukturen kan diskuteras. Vidare identifierar uppsatsen att fler beslut rörande ägarstyrningen på respektive bolagsstämma, troligtvis skulle leda till en förbättrad insyn och öppenhet rörande bolagens ägarstyrningar. Idag är öppenheten begränsad, främst på grund av den formlösa styrningen och ägarmappsförfarandet. Utvärderingen av bolagen kompliceras av de reglerade marknadsituationerna och de svårsmätbara målen, vilka skapar en informationsasymmetri till bolagsledningarnas fördel.

En kompletterande slutsats, är att det existerar ett begränsat utbud av teori och empiri kring statligt vinstdrivande bolag med samhällsansvar. Dessutom noteras att insynen i statlig ägar-

styrning är begränsad trots offentlighetsprincipen och den ansevärd mängd officiell information som erbjuds. Gällande Svensk kod för bolagsstyrning, är det ännu osäkert till vilken utsträckning ägarförvaltningen kommer att implementera koden för sin verksamhet.

7.2 Reflektioner kring uppsatsen

Vi tycker att ämnesområdet som studerats är mycket intressant, med många fenomen och teorier som kan vidareutvecklas och diskuteras. Det är fascinerande att notera stora variationer av den statliga ägarstyrningen. Att ägarstyrningen för en av Sveriges största bolagsägare, inte är mer enhetlig än den är har vi upplevt som något förvånande.

Aktualiteten kring Svenska Spel och den svenska spelmarknaden ser vi som naturlig. Det är inte särskilt förvånande att bolagets marknadssituation diskuteras intensivt för tillfället. En reflektion som vi gjort kring den aktuella diskussionen är att om ägarförvaltningen betraktade sig själv som en etisk fondförvaltare och samtidigt kontrollerade Svenska Spel till 100 procent, skulle de behålla kontrollen över företaget? Orsaken till denna tankegång är Regeringens beslut att tillåta Svenska Spel att anordna pokerspel på Internet. Legitimerar de en spelform som leder till ökat spelberoende eller ser de till att spelberoendeffekterna av denna spelform minimeras genom ett samhällsansvarstagande verksamhetsfokus? En annan intressant tanke, är att fråga sig hur den svenska spelmarknaden hade sett ut om vi inte hade haft en reglerad marknadssituation.

Reflektioner av mer konkret natur, är att vi noterat uppenbara problem i en unison hantering av samhälls- och vinstintressen. I anslutning till målkonfliktsproblematiken ifrågasätter vi strukturen på den reglerade svenska spelmarknaden. Den upplevs något gammalmodig genom att den inte gäller spelbolag som organiserar verksamheten utanför Sveriges gränser. Med tanke på Internet och internationella TV-kanaler bör spelregleringsstrukturen ses över, om den av folkvalda beslutsfattare bedöms som den effektivaste metoden att kontrollera och reducera spelberoende. Avslutningsvis undrar vi om ett ansvar för spelberoendenaspekter kan läggas ut på ett vinstdrivande spelbolag?

7.3 Intressanta framtida forskningsområden

Under uppsatsprocessen har ett antal intressanta aspekter på ämnesområdet dykt upp. Ofta har dessa aspekter fallit utanför ramen för vår uppsats, vilket gör dem lämpliga som framtida forskningsområden.

För idrottsintresserade forskare kan det vara intressant att närmare studera spelmonopolets stora utdelningar till idrotten jämfört med de summor som av privata spelbolag sponsrar idrottsklubbarna med.

En forskare som har ett mer samhällsekonomiskt fokus, kan studera om en växande svensk spelmarknad leder till totalt ökade statliga marginaler. Det finns en möjlighet att ökade intäkter för Svenska Spel kan vara mindre än de ökade kostnader som går till spelberoende-hantering. Och vad händer om spelberoende helt plötsligt klassificeras som en sjukdom som orsakats av vilseledande reklam? Kan Svenska Spel bli skadeståndsskyldigt på samma sätt som cigarettbolag?

Nämnda aspekter är enbart ett fåtal av alla de intressanta infallsvinklar vi diskuterat under arbetsprocessen. En sammanställning av andra möjliga framtida forskningsområden är:

- En intressant hypotetisk ägarstyrningsaspekt är att analysera om en flytt av Svenska Spel till Socialdepartementet skulle reducera lönsamhetsfokuseringen.
- Skulle en flytt av Svenska Spels bolagsstämma till Stockholm förändra uppmärksamheten kring företaget?
- Har hanteringen av samhällsmålen förändrats eller är det endast bolagens presentation av dem som förändrats?
- Agerar bolagsförvaltarna i egenintresse genom att inte dokumentera de kvartalsvisa möten som organiseras med företagen?
- Vilka medborgare står för Svenska Spels, Systembolagets och Apotekets marginaler? Vilka är det som står för samhällskostnaderna?

Källförteckning

Publicerade källor

Alchian, Armen A. & Demsetz, Harold (1972) "*Production, Information Costs and Economic Organization*" American Economic Review 62, no.5

Andersen, Ib (1998) "*Den uppenbara verkligheten – val av samhällsvetenskaplig metod*" Studentlitteratur

Carlsson, Rolf H. (1997) "*Ägarstyrning – Om Corporate Governance från Wallenbergsfär till offentlig sektor*" Ekerlids Förlag

Collin, Sven-Olof (2001) "*Ägarstrategier för kommunens aktiebolag – en studie av praxis 2000*" Svenska kommunförbundet, Första upplagan

Ekonomisk Litteratur AB (2003) "*Sveriges största företag 2003/2004*" Ekonomisk Litteratur AB

Estrin, Saul (1998) "*State Ownership, Corporate Governance and Privatisation*", ur samlingen OECD "*Proceedings - Corporate Governance, State-owned Enterprises and privatisation*", s 11-31

Halvorsen, Knut (1992) "*Samhällsvetenskaplig metod*" Studentlitteratur

Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1997) "*Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder*" Studentlitteratur, Andra upplagan

Jensen, Michael C. (2001) "*Value maximization, Stakeholder theory and the Corporate Objective Function*" Journal of Applied Corporate Finance

Kärreman, Matts (1999) "*Styrelseledamöters mandat – ansats till en teori om styrelsearbete i börsnoterade företag*" Lund Business Press

Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo (1992) "*Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*" Studentlitteratur, Andra upplagan

Mallin, Christine A. (2004) "*Corporate Governance*" Oxford University Press

Nygaard, Claus (2002) "*Strategizing*" Studentlitteratur

OECD (1998) "*Proceedings - Corporate Governance, State-owned Enterprises and privatisation*", Organisation for Economic Co-operation and Development

Rosengren, Karl Erik & Arvidsson, Peter (1991) "*Sociologisk metodik*" Almqvist & Wiksell Förlag, Fjärde upplagan

Svenskt Näringsliv (2004) "*Företagens roll i samhället*", Föreningen Svenskt Näringsliv, mars 2004

Företagsinterna publicerade källor

Svenska Spel årsredovisning (2004)

Svenska Spel i samhället (2004)

Svenska Spels bolagsordning (2004)

Företagsexterna publicerade källor

Allroth, Emanuel (2005) "*The Swedish Monopoly on Gambling – How to address the shifting reality of the Swedish gambling market*", Magisteruppsats, Lunds Universitet, Juridiska Fakulteten

Allroth, Emanuel & Hettne, Jörgen & Meyrowitsch, Anna (2005) "*EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid*" Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), Rapport nr 6, oktober 2005

Gåverud, Henrik (2003) "*Den svenska spelmarknaden – en fallstudie av AB Svenska Spel*" 2003:028 SHU, Examensarbete (C-nivå), Luleå Tekniska Universitet, Avdelningen för Nationalekonomi

Finansdepartementet (2003) "Den svenska spel- och lotterimarknaden" Faktablad Fi2003.033, juni 2003
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/38/32/2093b20f.pdf> (2006-01-07)

Kodgruppen (2004) "*Svensk kod för bolagsstyrning*", Justitiedepartementet, 16 december 2004
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/55/92/1f8085a7.pdf> (2006-01-07)

Lotterilagen (1994:1000)

Regeringskansliet (2005) "*Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004*" N5031, Regeringskansliet Näringsdepartementet, 31 maj 2005

Riksrevisionen (2004) ”Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag”
RiR 2004:28

Riksrevisionen (2004) ”Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning” RiR 2004:18

Riksrevisionen (2005) ”Statliga bolags årsredovisningar”, RiR 2005:29

Tenfält, Fredrik (2006) ledarsida Göteborgsposten, 29 december 2005

Muntliga källor och övrig primärdata

Binde, Per Centrum för offentlig forskning (CEFOS) vid Göteborgs Universitet.
Svar via e-post 07 december 2005.

Corvellec, Hervé Institutionen för Service Management vid Lunds Universitet.
Svar via e-post 09 december 2005.

Ragnhäll, Hans Näringsdepartementet, Enheten för statligt ägande.
Telefonintervju 16 december 2005 samt kompletterande svar via e-post 11 januari 2006.

Stymne, Anders Statens Folkhälsoinstitutet, utredare för spelfrågor.
Svar via e-post 2 december 2005.

Företagsinterna muntliga källor

Loob, Marie Svenska Spel, Ekonomichef.
Delsvar via e-post 11 november och 12 december 2005. Telefonintervju 6 december 2005.
Utförliga och slutgiltiga svar via e-post 19 december 2005.

Lundberg, Monica Finansdepartementet, Bolagsförvaltare för Svenska Spel.
Telefonintervju, 6 december 2005.

Företagsexterna muntliga källor

Lundquist, Gunilla Riksrevisionen, Revisionsdirektör.
Personlig intervju, 12 december 2005 i Riksrevisionens lokaler, Stockholm.

Nordstrand, Lars Riksrevisionen, Auktoriserad revisor för Svenska Spel.
Personlig intervju, 12 december 2005 i Riksrevisionens lokaler, Stockholm.

Elektroniska källor

Bergin, Erik (2005) "*Han vill ta över var tredje pokerkrona*" Svenska Dagbladet, 25 november 2005

http://www.n24.se/dynamiskt/nyheter/did_11121043.asp (2006-01-07)

Bergin, Erik (2005) "*Svenska Spel satsar utomlands*" Svenska Dagbladet, 11 februari 2005

http://www.svd.se/dynamiskt/naringsliv/did_9121514.asp (2006-01-07)

Dagens huvudledare (2003) "*Ett monopol för mycket*" Dagens Nyheter, 22 november 2003

<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=576&a=206373&previousRenderType=2>
(2006-01-07)

Hedlund, Monica (2005) "*Svenska Spel nobbar brittisk flört*" Dagens Nyheter, 21 november 2005

<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=678&a=491439&rss=1401> (2006-01-07)

Henriksson, Ola (2004) "*Spritmonopolet hotas av mutaffär*" Sveriges Radio Ekot, 30 september 2004

<http://192.121.194.78/cgi-bin/ekot/artikel.asp?artikel=479730> (2006-01-07)

Moderaterna (2005) "*Proposition 6: Fler som arbetar – med stämmans ändringsbeslut inrättade*" Moderaternas Arbetsstämma Örebro 2005,

<http://www.moderat.se/pdf/prop6nyversion.pdf> (2005-11-30)

<http://www.moderat.se/politik> (2005-11-30)

Nandorf, Tove (2005) "*EU hotar svenska monopol*" Dagens Nyheter, 23 oktober 2005

<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=145&a=477924&rss=1399> (2006-01-07)

OECD (2004) "*OECD Principles of Corporate Governance*" Organisation for Economic Co-operation and Development

<http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf> (2006-01-07)

Ollevik, Nils-Olof (2005) "*Ingår det i statens roll att legitimera mer hasardspel*" Svenska Dagbladet, 25 november 2005

http://www.n24.se/dynamiskt/nyheter/did_11121035.asp (2006-01-07)

Regeringsrätten (2004) "*Regeringsrättens dom, Mål nr 5819-01*" 26 oktober 2004

<http://www.lotteriinsp.se/upload/bilder/Domar/20041101152932353.pdf> (2006-01-07)

Statens Offentliga Utredningar (2005) "*Vinstandelar, delbetänkande av Lotteriutredningen*" SOU 2005:21, 15 mars 2005

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/05/87/e1a430fb.pdf> (2006-01-07)

Wahlberg, Maria (2005) "*Svenska Spels reklam ökar spelberoendet*" Svenska Dagbladet, 18 februari 2005, http://www.svd.se/dynamiskt/naringsliv/did_9173257.asp (2006-01-07)