

**Gunnar Holmgren**

# **Från problemföretag till kapitalförvaltning**

Sveriges statliga företag 1980–2007

## **Gunnar Holmgren**

är född 1957 och har under en längre tidsperiod verkat i ägarfunktioner både i statlig och privat verksamhet. Han har följt utvecklingen inom det statliga företagsområdet under närmare 25 år och tidigare presenterat forsknings- och utredningsprojekt inom området.

Pärm: Tove Ahlbäck

Åbo Akademis förlag  
Biskopsgatan 13, FI-20500 ÅBO, Finland  
Tel. int. +358-20-786-1468  
Fax int. +358-20-786-1469  
E-post: [forlaget@abo.fi](mailto:forlaget@abo.fi)  
<http://www.abo.fi/stiftelsen/forlag/>

Distribution: Oy Tibo- Trading Ab  
PB 33, FI-21601 PARGAS, Finland  
Tel. int. +358-2-454 9200  
Fax int. +358-2-454 9220  
E-post: [tibo@tibo.net](mailto:tibo@tibo.net)  
<http://www.tibo.net>

## FRÅN PROBLEMFÖRETAG TILL KAPITALFÖRVALTNING

### **CIP Cataloguing in Publication**

**Holmgren, Gunnar**

Från problemföretag till kapitalförvaltning :

Sveriges statliga företag 1980-2007 /

Gunnar Holmgren. – Åbo : Åbo Akademis

förlag, 2009.

Diss.: Åbo Akademi. – Summary.

ISBN 978-951-765-453-1

ISBN 978-951-765-453-1  
ISBN 978-951-765-454-5 (digital)  
UNIPRINT  
Åbo 2009

GUNNAR HOLMGREN

FRÅN PROBLEMFÖRETAG  
TILL KAPITALFÖRVALTNING  
Sveriges statliga företag 1980-2007

ÅBO 2009

---

ÅBO AKADEMIS FÖRLAG – ÅBO AKADEMI UNIVERSITY PRESS

## ABSTRACT

### *Swedish State-Owned Enterprises 1980-2007*

Dissertation written in Swedish by Gunnar Holmgren,  
Department of Business Studies, Åbo Akademi Finland.

The Swedish State is a large owner of enterprises. The Swedish Government Office administers 54 companies/groups, of which 40 are wholly-owned and 14 partly-owned by the State. A total of approximately 180,000 people are employed in these enterprises. The State is moreover one of the largest owners of the Stockholm Stock Exchange. The total value of the enterprises is assessed at around SEK 750 billion.

This study focuses on the key reasons why the Swedish State has had ownership in a wide range of companies.

The study provides, with the help of earlier research, an historical review of government involvement in business. A deeper analysis of the Swedish situation is presented for the period 1980-2007.

Concrete reasons are identified, along with explanations of the development of the state-owned sector, with respect to turnover, employment, industrial structure, results and investment. The development of the rules for Corporate Governance in the State sector is explained.

This study also includes a look at the creation of State-owned subsidiaries as the means to develop and expand business.

In addition, this examination presents a systematization of important reasons why new State-owned companies will be created. A creation which must be considered as a dynamic process over time.

An English summary is presented.

# FÖRORD

Att göra en studie som behandlar bildande av statliga företag har varit en tanke som successivt växt fram i takt med att min egen erfarenhet av området ökat. Att ge sig på att skriva en akademisk avhandling i ämnet var inte på något sätt självklart från början. Visserligen har jag en licentiatexamen i bagaget men det börjar nu bli ganska många år sedan. Viljan och intresset att lära mig mer om forskning och vetenskap var det som vägde över för att i första hand göra en akademisk avhandling. Det blir nog också en bok vad det lider.

Arbetet har skett vid sidan av ett intensivt arbetsliv, mer som ett personligt intresse och en vilja att summera vad de senaste årens utveckling har medfört. Kanske är det särskilt betydelsefullt för personer som arbetar med många olika frågeställningar i vardagen att någon gång få ta sig tid att koncentrera sig på ett särskilt område och känna att man behärskar det riktigt väl. De sista åren har somrarna på Gotland inneburit möjligheter att arbeta och skriva mer koncentrerat. Utan dessa somrar på Gotland och den inspiration som alltid kommer efter några dagar med fri sikt över havet skulle detta arbete inte kommit till stånd. Att skriva ger en fantastisk möjlighet att samtidigt bearbeta händelser och upplevelser som livet har i beredskap för en. Jag är tacksam för denna möjlighet och för att min familj visat så stor förståelse för många tidiga morgontimmar med pennan och datorn som vapen.

Denna avhandling skulle inte varit möjlig att genomföra utan den positiva öppenhet för nya forskningsprojekt som Åbo Akademi visat. Att som svensk få möjlighet att få insikt i ett annat lands akademiska tradition är en spännande erfarenhet. Det finns många likheter men också en del kulturella skillnader i jämförelser med mina erfarenheter av svenska lärosäten. Arbetet har också gett en fin bild av det forskningsutbyte som finns mellan Finland och Sverige. Ett utbyte som är väl värt att ta vara på.

Jag vill rikta ett varmt tack till kollegor och tidigare arbetskamrater som vänligt ställt sin tid till förfogande för intervjuer och diskussioner som ibland tagit mycket tid i anspråk. Tyvärr har inte allt material kommit till användning i denna studie, då arbetet till stor del är koncentrerat till frågan om bildande av nya företag.

Förhoppningsvis kommer detta material till användning i kommande studier av statliga företag. Avslutningsvis vill jag rikta ett särskilt tack till min handledare professor Alf Rehn som på ett kreativt, rättframt och humanistiskt sätt drivit på detta arbete mot en färdig avhandling. Att forska är också att våga ta ställning på basis av det material som man bearbetat. I studiens senare del har jag tagit mig friheten att komma med några förslag till utveckling av den statliga ägarstyrningen som tar hänsyn till de särskilda förhållanden som uppmärksammats.

Med förhoppning om givande läsning.



# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 1.  | Studien   | 10  |
| 2.  | Begrepp och klassifikationer  | 38  |
| 3.  | Den internationella utvecklingen  | 44  |
| 4.  | Den tidiga svenska utvecklingen   | 62  |
| 5.  | Den svenska statliga ägarstyrningen                                     | 72  |
| 6.  | Utvecklingen under 1980-talet   | 87  |
| 7.  | Utvecklingen under 1990-talet   | 108 |
| 8.  | Utvecklingen under 2000-talet   | 134 |
| 9.  | Expansion och bildande av dotterbolag<br>1980-2007                      | 152 |
| 10. | Bildande av statliga företag<br>– en klassificering och systematisering | 165 |
| 11. | Förändringen av den statliga företagssektorn                            | 203 |
| 12. | De statliga företagens roll och styrning                                | 236 |
| 13. | Sammanfattning  | 251 |
|     | English Summary   | 263 |
|     | Referenser  | 268 |
|     | Bilaga A  | 275 |
|     | Bilaga B  | 289 |
|     | Bilaga C  | 292 |

# 1. STUDIEN

Den här studien handlar om varför statliga företag bildas och hur företagen styrs vad gäller expansion och bildande av dotterföretag. Hur hänger det ihop med ämnet företagsekonomi egentligen? Är det så att bildandet av statliga företag mer eller mindre är ett ämne som är kopplat till nationalekonomisk vetenskap? Är orsaken till att så lite forskning genomförts inom området att vi uppfattar statliga företag forskningsmässigt mitt emellan det företagsekonomiska området och det nationalekonomiska? National-ekonomerna behandlar marknadens funktion och ser bildande av statliga företag mer eller mindre som konsekvenser av marknadsmisslyckanden. Företagsekonomerna har under de senaste åren uppmärksammat privatiseringsfrågorna men inte frågorna om varför statliga bolag bildas. Denna studie kommer utifrån företagsekonomens utgångspunkt ta upp och behandla frågan om varför statliga företag bildas och hur styrningen av företagens expansion och bildande av dotterföretag fungerar.

Genom att bidra till ökad kunskap kring hur statliga företag kommer till finns det en ambition att försöka minska den negativa bild som framkommer i det privata näringslivet kring statligt företagande. Ofta är det fråga om okunskap och bristande insikter som leder till diskussioner om de statliga företagens roll, ibland med innebörden att dessa företag inte har ett existensberättigande. Genom att observera utvecklingen i Sverige och internationellt under en längre tidsperiod är det lätt att konstatera att staten som ägare i många fall fyllt en roll som en privat aktör inte skulle kunna göra. Staten som ägare har kunnat utveckla sektorn och medverkat i strukturomvandlingar på ett sätt som ingen annan aktör i praktiken skulle ha möjlighet till. Det råder heller ingen tvekan om att leda statliga företag är förenat med målkonflikter som finns inbäddade i det faktum att just staten äger företaget. Naturligtvis innebär detta att kraven på styrelse och verkställande ledning är mycket höga, samtidigt som det privata näringslivet ofta ser dessa företag som aktörer i en mer eller mindre skyddad värld.

Förhoppningsvis kan denna studie också ge inspiration till ytterligare företagsekonomisk forskning. Det är en spännande utveckling vi sett under de senaste åren och corporate governance har nu blivit ett begrepp även inom den statliga företagssektorn. Från att ha varit ett område där företagen har styrts olika från område till område ser vi nu en mer samlad professionell ägarstyrning växa fram.

Men är sektorn fortfarande mot bakgrund av avregleringar och utförsäljningar fortfarande av sådan betydelse att det motiverar en akademisk studie inom området? Svaret på denna fråga är naturligtvis ja.

Regeringskansliet förvaltar per den 31 december 2007 totalt 54 företag med statligt ägande. I de flesta fall äger staten alla aktier i företagen. Totalt finns cirka 180 000 anställda i dessa företag. Som jämförelse kan nämnas att hela den centrala myndighetssektorn i Sverige har strax över 200 000 medarbetare. Det samlade värdet av de statliga bolagen har av Regeringskansliet uppskattats till 750 miljarder kr i juli 2008. Det gör staten till en av Sveriges största företagsägare.<sup>1</sup>

Sverige är inte ensam om att ha en stor statlig företagssektor. I många andra länder är den statliga bolagssektorn av samma storlek och betydelse som den svenska. Den internationella sammanställning som redovisas inom ramen för detta arbete visar att den statliga bolagssektorn i många länder i Europa fortfarande är betydande. Detta gäller inte minst i Norge och Finland. Utvecklingen av denna sektor har varit snabb och det statliga ägandet i många länder omfattar inte bara företag med olika typer av samhällsmål utan även företag som allt mer verkar på helt konkurrensutsatta marknader.

Den offentliga ägarrollen är i jämförelse med andra ägare utan tvekan komplex, då staten som i exemplet Sverige äger företag som bedriver verksamheter som spänner från gruvindustri till opera, från fastigheter till spel. Trots den betydande omfattningen av den statliga företagssektorn och den alltmer omfattande debatten om det statliga ägandet är det ovanligt med studier av sektorn. I Sverige har endast ett fåtal akademiska avhandlingar genomförts. Motsvarande förhållande gäller för de nordiska länderna.

Breda internationella studier är lika ovanliga. Den mest betydande internationella analysen av utveckling och styrning av statliga företag har genomförts av Yair

---

1. Regeringens verksamhetsberättelse för de statliga företagen 2007

Aharoni (1986). Studien omfattar utvecklingen fram till 1980-talet. Aharoni redovisar att statliga företag ofta bildats för att förhindra utförsäljning av företag till andra länder. Andra motiv för att bilda statliga företag har varit att öka informationen om hur viktiga marknader har fungerat för att skapa insyn och konkurrens. Detta har bland annat varit vanligt vad gäller finansiella institutioner. Aharoni menar att leda statliga företag är ett mycket svårt uppdrag. Uppdraget i sig är svårare än i privata företag på grund av nödvändigheten att ta hänsyn till behovet hos flera olika grupper och på grund av svårigheter att lösa de målkonflikter som förekommer. Det är därför viktigt att på olika sätt öka kunskapen om de statliga företagen i olika länder. Han påpekar också att det är svårt att få fram jämförande analyser mellan olika länders styrsystem för statligt ägda företag.

Vissa arbeten av jämförande karaktär har dock genomförts inom Världsbanken och OECD. Världsbanken har i en större studie tittat på bland annat avkastning från statliga företag.<sup>2</sup> Under senare år har den internationella samarbetsorganisationen OECD intresserat sig för statligt ägda företag och utarbetat principer för ledning och styrning. De konstaterar att i de flesta länderna inom OECD är statliga företag fortfarande en betydande del av ländernas bruttonationalprodukt, sysselsättning och investeringar. Statliga företag är ofta verksamma inom samhällsnyttiga områden och energi, transport och telekommunikation.

OECD har i de studier som de genomfört fokuserat på ledningen och styrningen av företagen. De menar att ju bättre företagen leds desto mer attraktiva och värdefulla blir företagen vid privatiseringar.<sup>3</sup> En kontakt med direktör Mats Isaksson, som är chef för den avdelning inom OECD som har ansvar för studier inom detta område, bekräftar att ambitionerna är att arbeta med corporate governance-principer för att bidra till att företagen sköts väl. Därigenom skapas ett högre värde vid en eventuell privatisering.

Intresset för breda studier inom området har varit främst fokuserat på privatisering och erfarenheterna kring denna problematik. I många länder har betydande privatiseringar genomförts de senaste åren. Privatiseringarna har ofta genomförts i samband med avregleringar av olika slag. Trots denna utveckling är fortfarande den statliga företagssektorn en betydande del av samhällsekonomin i många länder och de statliga företagen är ofta nyckelaktörer inom strategiska sektorer.

---

2. World Bank, 1995 Bureaucrats in Business

3. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises 2005

Trots avregleringar och utförsäljningar av statliga företag bildas fortfarande nya statliga företag av många olika orsaker.

Orsakerna till att statliga företag bildas kommer ingående att behandlas i denna studie. Studien visar att vi i grunden bör se det som naturligt att statliga företag bildas för olika uppgifter. Bildandet kan ses som en dynamisk process som påverkas av förändringarna av den offentliga sektorn. Oavsett vad man har för grundläggande syn på dessa förändringar är det av betydelse att närmare studera varför dessa företag uppstår och på så sätt bidra till ökad kunskap om området.

### *Studiens syfte och uppläggning*

Det övergripande syftet är således att skapa ökad kunskap om varför nya statliga företag bildas och hur sektorn styrs. Inom ramen för det övergripande syftet så kommer studien omfatta utvecklingen av den statliga företagssektorn i Sverige sedan början av år 1980. I studien beskrivs orsakerna till företagens bildande och utvecklingen av ägarstyrningen.

Studien bygger på bearbetning och analys av ett omfattande material samt ett antal intervjuer med ledande personer som tjänstgjort i ägarbefattningar inom det svenska regeringskansliet. I studien förklaras och diskuteras orsaker till bildande av nya bolag. Studien omfattar både bolag där staten äger alla aktier och bolag där staten är delägare.

Det övergripande perspektivet är den statliga ägarens. Detta innebär att utvecklingen studeras utifrån ett mer övergripande samhällsperspektiv där staten som ägare har till uppgift att på skattebetalarnas vägnar förvalta de ekonomiska och kunskapsmässiga värden som bolagen representerar.

### *Avgränsningar*

För att kunna belysa utvecklingen i strukturella termer är det viktigt att tidsperspektivet är så långt som möjligt. Tidigare studier inom området har tagit upp orsaker till bildande av bolag fram till slutet av 1970-talet. Därför analyseras utvecklingen i denna studie från år 1980 till år 2007. Valet att utgå från år 1980

är också kopplat till tillgången på data om företagens bildande och utveckling. Från och med år 1979/80 började regeringen ge mer samlade redovisningar till riksdagen för de statliga bolagens verksamhet<sup>4</sup> Detta förhållande innebär att det finns mer säkra officiella data om utvecklingen av de statliga företagen från och med år 1980.

Studien omfattar affärsverk och statligt ägda företag där statens andel av aktiekapitalet uppgår till minst 50 procent eller där staten genom avtal eller andra förutsättningar har ett dominerande inflytande. I de fall företagen är börsbolag så ingår dessa i förekommande fall oavsett ägarandel. Om nya direkt ägda bolag har tillkommit under undersökningsperioden har dessa beskrivits oavsett ägarandel för att närmare kunna diskutera orsakerna till att staten går in som ägare. Det skulle vara intressant att i en studie av detta slag även inkludera de offentligt ägda kommunala företagen. De kommunala företagen i Sverige omfattar mer än 1500 företag. Det har därför inte varit möjligt att inkludera dessa företag i studien på grund av omfattningen av den kommunala bolagssektorn. En studie av de kommunala bolagens utveckling planeras som en fortsättning till denna studie.

Studien inkluderar inte de så kallade Public Service-företagen inom medieområdet, det vill säga Sveriges Television och Sveriges Radio. Dessa företag ägs av en särskild förvaltningsstiftelse och verksamheten bedrivs utifrån andra styrningsprinciper än de statliga företagen. Public Service-företagen är därför inte att betrakta som statligt ägda och ingår därför inte i studien. En särskild studie av utvecklingen och styrningen av dessa företag skulle också vara intressant för fortsatt forskning.

I en del fall förekommer affärsverksamhet inom ramen för statliga myndigheter som inte är affärsverk. Ett exempel är Vägverkets produktionsdivision som fungerar som ett eget regialternativ för den statliga myndigheten. Denna typ av affärsverksamhet är av principiellt intresse och visar att staten kan bedriva affärsverksamhet även i myndighetsform. En studie som även skulle inkludera en mer fullständig kartläggning av denna typ av statlig affärsverksamhet som bedrivs inom myndighetssektorn skulle bli för omfattande och ingår därför inte i studien.

---

4. Proposition 1980/81:22 om insyn i statliga företag

## *Definitioner av betydelse för förståelsen av arbetet*

I den svenska och internationella litteraturen förekommer olika definitioner av begreppet statliga företag. Synonymt används statliga företag, statliga bolag och statsägda företag. Beträffande statliga förvärv används ofta begreppen förstatligande, socialisering eller nationalisering.

Enligt Brumby et al. (1997) är den huvudsakliga skillnaden mellan ett statligt och privat företag - från ett ägarperspektiv - de rättigheter, skyldigheter och den utdelning som är kopplade till ägarskapet. En privat ägare har den individuella rätten att få utdelning från bolaget, rätten att kontrollera och förändra resursutnyttjandet inklusive rätten att sälja bolaget till en annan ägare. En privat ägare får direkt det ekonomiska värdet av att utnyttja dessa rättigheter och har därför en större anledning att försäkra sig om att rättigheterna utnyttjas på bästa sätt. Det statliga ägandet innebär i jämförelse med de privata att dessa rättigheter är begränsade. Statliga företag kan i de flesta länder inte överlåtas utan parlamentariskt godkännande. Ägaren får inte direkt det ekonomiska värdet att utnyttja de rättigheter som tillkommer ägaren men får ta politiskt ansvar för på vilket sätt rättigheterna utövas.

Statlig företagsverksamhet har under undersökningsperioden också bedrivits i andra former än i aktiebolagsform. Ytterligare ett exempel på detta förhållande är de statliga affärsverken. Eftersom studien också omfattar utvecklingen inom de statliga affärsverken så kommer begreppet statliga företag att användas. Ett statligt företag definieras enligt följande:

*företaget är ägt till minst 50% eller är på annat sätt dominerat av staten,  
företagets huvuduppgift är att producera varor och tjänster,  
företagets syfte är att ge avkastning till ägaren.*

Syftet att ge avkastning till ägaren betyder inte att målen för företagen måste vara vinstmaximerande, utan att ge avkastning mer generellt. I definitionen av statliga företag ingår därför företag som verkar under monopolförutsättningar som till exempel Systembolaget och Apoteksbolaget och företag där staten av olika skäl inte fastställt avkastningskrav enligt vinstmaximerande principer.

I begreppet statlig företagsverksamhet ingår således även affärsverken.

Denna myndighetsform har sitt ursprung i 1911-års budgetsreform. Genom reformen förändrades redovisningsprinciperna för de verk som gavs ställning som affärsverk. Utmärkande för affärsverken var att verkens ekonomiska omslutning inte skulle redovisas över statsbudgeten. Redovisningen skulle bara avse överskott respektive underskott i verksamheten. Syftet var att reformen skulle skapa en lämpligare förvaltningsform för sådan verksamhet som staten skulle driva på affärsmässig grund.<sup>5</sup> Skillnaden mellan statliga bolag och affärsverk kan i övrigt beskrivas enligt följande. Aktier i aktiebolagen ägs av staten och styrningen sker i huvudsak i enlighet med reglerna i aktiebolagslagen. Affärsverken är konstitutionellt en del av staten och styrs på samma sätt som övriga statsförvaltningen. Affärsverken har dock en friare ställning som har anpassats till uppgiften att bedriva affärsverksamhet. Affärsverken får förvalta aktiebolag, vilket inte i normalfallet är tillåtet för vanliga förvaltningsmyndigheter. Betydelsen av affärsverken har dock minskat över tiden i och med att flera av dessa blivit ombildade till aktiebolag.

Ett par nya affärsverk har dock tillkommit. För att kunna göra jämförelser över tiden är det av betydelse att affärsverken ingår i studien. Detta behövs inte minst för att kunna föra diskussioner om den statliga företagssektorns roll.

### *Metod, arbetsgång och källor*

Ansatsen för studien är deskriptiv, även om den inte är helt fri från egna värderingar. Den del av arbetet som berör frågan om orsaker till att statliga företag bildas och hur de styrs har en mer kvalitativ inriktning och bygger även på intervjuer av personer som haft ansvar för ägarfrågor i det svenska regeringskansliet.

Studien påbörjades mer formellt under 2005 och bygger på en omfattande genomgång av tillgängligt offentligt material om de statliga företagen och de förändringar som skett inom sektorn. Bearbetningen av detta underlag genomfördes hösten 2005. Analys av materialet genomfördes under 2006-2007.

Studien bygger i första hand på skriftligt material, officiella utredningar och underlag om de statliga företagen av generell art. Vad gäller det skriftliga materialet dominerar propositioner och skrivelser till riksdagen, regeringsbeslut, årsredovisningar och olika typer av rapporter från departementen om de statliga

---

5. SOU 1997:38



företagen. En stor del av materialet ingår i ett personligt arkiv som byggts upp sedan 1980-talet. Detta personliga arkiv omfattar samtliga skrivelser till riksdagen och verksamhetsberättelser om de statliga företagen sedan 1980. Arkivet innehåller en samling av propositioner, skrivelser och betänkanden från regering och riksdag som behandlar de statliga företagen. Arkivet omfattar vidare en betydande samling regeringsbeslut, utredningar och promemorior om statlig ägarstyrning samt en stor mängd årsredovisningar från de statliga företagen.

För att komplettera det personliga arkivet har en litteratursökning genomförts som omfattar forskningsstudier som berör statliga företag i Sverige. Genomförda offentliga utredningar, rapporter, propositioner och skrivelser samt viktiga regeringsbeslut har också studerats.

Någon mer systematisk genomgång av den stora mängd tidningsartiklar och allmän medierapportering som förekommer har inte genomförts. De artiklar som finns är i allmänhet svåra att använda för en analys av den statliga företagssektorn och för att klarlägga orsaker och motiv till att nya företag bildats. Beträffande uppgifter från officiella källor som till exempel offentliga utredningar, propositioner, skrivelser, regeringsbeslut och departementsbeslut har utgångspunkten varit att dessa uppgifter är korrekta. I vissa officiella redovisningar kan det förekomma uppgifter om omsättning och resultat som inte helt överensstämmer vid en jämförelse mellan åren. En orsak till detta kan i en del fall vara att uppgifter tagits in från företagen innan bokslutet har varit helt klart eller på grund av så kallat brutet räkenskapsår. I dessa fall har konsekvent de sist redovisade uppgifterna används som underlag till studien.

I redovisningen av propositioner och skrivelser till riksdagen ges hänvisningar i fotnoter till enbart proposition eller skrivelsenummer. För att inte tynga texten för mycket har utskottsbeteckningar och skrivelsenummer från riksdagens behandling av detta underlag utelämnats i grundtexten. I bilaga C finns därför en mer fullständig redovisning med referenser till riksdagens ställningstaganden i samband med viktigare beslut beträffande de statliga företagen.

För att komplettera och fördjupa det empiriska materialet har 12 djupintervjuer genomförts. Dessa intervjuer genomfördes successivt under 2006 och i början av 2007. Intervjuarbetet avslutades i april 2007. Valet av intervjupersoner har gjorts efter en kartläggning över vilka personer i Regeringskansliet som haft ett ledande ansvar för ägarfrågor. I första hand identifierades personer som tjänstgjort

i ledande befattningar som opolitiska tjänstemän och i andra hand personer som tjänstgjort i politiska befattningar. Dessa politiska befattningshavare har bakgrund från flera olika politiska partier. Urvalet av intervjupersoner har gjorts efter en egen bedömning av respektive persons ansvar och erfarenhet av bolagsstyrningsfrågor.

Intervjuerna har genomförts som semi-strukturerade djupintervjuer. Uppläggningsen av intervjuerna var att individen berättade om sin syn på statlig ägarstyrning. Intervjuerna behandlade särskilt frågor om förvärv och bildande av dotterföretag. Valet att genomföra semi-strukturerade djupintervjuer gjordes mot bakgrund att det ger möjlighet till en mer öppen diskussion om bolagsbildningar och expansion utan att diskussionen är styrd av ett särskilt frågeformulär. Intervjupersonerna informerades om att arbetet ingick i ett forskningsprojekt inom Åbo Akademi. Varje intervju tog upp till 2 timmar och genomfördes på det sätt som passade intervjupersonen bäst. De citat som redovisas i studien bygger på dokumentationen av intervjuerna. För att skapa förutsättningar för en så öppet redovisning som möjligt genomfördes intervjuerna utifrån den givna förutsättningen att intervjupersonerna skulle få vara anonyma vid presentationen av projektet. Intervjuerna visade tydligt på ett stort intresse och en öppenhet att allmänt diskutera frågor om statligt ägande. Flertalet av de intervjuade visade ett stort intresse för att medverka i ytterligare forskningsprojekt. Intervjuarbetet presenteras ytterligare i appendix B.

### *Förförståelse och personliga värderingar*

Intresset för statliga företag började i mitt fall i början av 1980-talet efter en diskussion under ett möte i Försvarsdepartementet. Som handläggare i departementet med företagsekonomisk utbildning fick jag ett uppdrag att titta närmare på den ekonomiska situationen i Swedair AB, som då var ett statligt bolag som förvaltades av Försvarsdepartementet. Som handläggare i departementet kom jag att reflektera över varför just Försvarsdepartementet utövande statens ägande i ett regionalt flygbolag.

Efter vissa efterforskningar visade det sig att ägarskapet som i så många andra fall hade historiska förklaringar. Bolaget hade från början sysslat med målflygningsuppdrag för det svenska försvaret och utvecklades senare till att bli ett regionalt flygbolag för persontransporter. Intresset och nyfikenheten över det statliga företaget var därmed väckt.

I mitten av 1980-talet blev jag kontaktman för Industridepartementets frågor vid Finansdepartementets budgetavdelning. En kontaktman har till uppgift att bereda ekonomiska och organisatoriska ställningstaganden till regeringens beslut och då företräda Finansdepartementets uppfattning. I mitten av 1980-talet svarade Industridepartementet främst för statens ägande i de statliga industriföretagen, medan andra företag hanterades av andra departement (se bilaga A).

Under åren som industrihandläggare stod omvandlingen av Procordia (före detta Statsföretag) och avvecklingen av statens engagemang i varvsektorn i centrum. Intresset för och förståelsen av statliga bolag började byggas upp under denna period. Från och med mitten av 1980-talet började jag spara material och utredningar om statliga företag som med åren har blivit ett tämligen omfattande personligt arkiv. Hösten 1988 blev jag chef för den enhet som bildats för att mer samlat hantera statens ägande i de bolag som då förvaltades av Finansdepartementet. Enheten svarade för ägandet i ett tiotal bolag. Kort sammanfattat handlade det om ”sprit, spel och pengar”. I denna portfölj ingick monopolföretagen Vin & Sprit och Systembolaget, spelföretagen Penninglotteriet och Tipstjänst, dåvarande PK-banken samt ett antal andra kreditinstitut där staten var delägare.

Under åren 1989-1992 medverkade jag tillsammans med medarbetare och kollegor i andra departement i arbetet med att börja bygga upp en samlad ägarpolitik för de statliga företagen. Efter ett antal år i andra befattningar utanför Regeringskansliet kom jag tillbaka till Finansdepartementet i slutet på 1990-talet och tjänstgjorde bland annat som chefstjänsteman för statliga bolagsfrågor. Sedan år 2000 har engagemanget i statliga bolag varit från ett annat perspektiv – nämligen som statlig styrelseledamot. Uppdragen har under åren varierat från monopolföretag, kreditinstitut och bolag som arbetar med att bygga upp infrastruktur. Intresset och engagemanget i statliga bolagsfrågor ledde till en licentiatavhandling vid Stockholms- universitet 1992 som behandlade några statliga bolags marknadsförings- och konkurrensförutsättningar.

Sammanfattningsvis inkluderar förförståelsen personlig erfarenhet i ledande befattningar inom Regeringskansliet med ansvar för ägarfrågor och erfarenhet att företräda staten som ägarrepresentant i ett tiotal bolag samt egna studier och utredningar inom området.

I en forskningsstudie går det inte att helt bortse från att personliga värderingar på ett eller annat sätt kan påverka arbetet. Mot denna bakgrund redovisas i det följande min syn på ägande av statliga företag. Personligen har jag inget emot att staten äger företag som också verkar på konkurrensutsatta marknader. Historien visar att det i många fall varit nödvändigt att staten gått in som ägare. I många fall kan ägandet ses som ett naturligt steg i omvandlingen av den offentliga sektorn. Enligt min uppfattning är det dock viktigt att en statlig företagssektor inte är alltför dominerande i förhållande till marknaden i övrigt och att det inte förkommer subventioner till de statliga företagen som snedvrider konkurrensen. Om staten äger företag så är det centralt att dessa sköts på ett professionellt sätt utifrån skattebetalarnas intresse. I likhet med Yharoni (1986) anser jag att det statliga ägandet i sig är mer komplext och krävande än annat ägande på grund av de målkonflikter som kan uppkomma i dessa företag. Trots allt kan dessa målkonflikter i allt väsentligt motverkas av en kunnig och professionell statlig ägarfunktion. Inom detta område har det skett en mycket positiv utveckling under de senaste åren inte bara i Sverige utan också i andra länder.

Det statliga ägandet i sig kan också ge en bättre förståelse i ett regeringskansli för företagandets villkor. Denna förståelse kan ha betydelse för utvecklingen av generella regler för företagande. Trots målkonflikter finns det en del fördelar med statligt ägande. Ägandet möjliggör att staten agerar som föredöme och sätter normer och regler för det egna företagandet som kan ge positiva effekter i näringslivet som helhet.

### *Tidigare forskning och studier*

Som tidigare redovisats är forskning som ger möjligheter till jämförelser mellan olika länders statliga företagssektor inte så omfattande.

Den traditionella synen bland forskare har varit att privata ägare ansetts bättre på att maximera aktieägarens avkastning, det vill säga att maximera vinsten, medan statliga ägare ansetts bättre på att korrigera negativa externa effekter som till exempel miljökonsekvenser. Forskningen på detta område har dock inte visat på entydiga resultat.<sup>6</sup> Under senare år dominerar studier kring privatisering och effektivisering av statliga företag i England och inom de tidigare sovjetländerna. Därutöver finns en del studier från länder utanför Europa. Studier från länder utanför Europa som har andra grundmodeller för styrning av statsförvaltningen

---

6. Se Lindh & Meyerson 1998, Atkinson & Stiglitz 1980, Vickers & Yarow 1988

och av statliga företag är av mer begränsat intresse på grund av svårigheter att göra relevanta jämförelser. Detta gör att studier från till exempel USA är av mer begränsat intresse på grund av andra grundmodeller för styrning och ett annat juridiskt system i jämförelse med de nordiska länderna.

Den mest sammanfattande översikten av den internationella litteraturen fram till 1980-talet finns i Yharonis (1986) numera klassiska arbete: *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*. I detta arbete finns en mycket omfattande referenslista beträffande arbeten om statliga företag som kan varmt rekommenderas för alla som är intresserade att närmare studera området och utvecklingen fram till 1980-talet.

Av de mest intressanta arbetena som genomförts under senare tid kan nämnas följande arbeten: Galal et al. (1994) har studerat 12 större statliga företag i fyra länder och beräknat välfärdsvinsterna vid privatiseringar. Slutsatsen var att 11 av de genomförda privatiseringarna ledde till välfärdsvinster. Erlich et al. (1994) har studerat data från 23 internationella flygbolag och visat att företag med statligt ägande har sämre produktivitet utveckling än motsvarande företag utan statligt ägande. Även Holders (1998) studie av genomförda privatiseringar i England pekar på att utförsäljningarna har medfört ökad produktivitet, kvalitet och lägre priser. Ett flertal studier har gjorts i syfte att jämföra resultat före och efter en privatisering som Megginsson et al. (1994), D'Souza och Megginson (1999), Laurin och Bozec (2000) och Megginsson och Netter (2001). Även dessa studier ger stöd för att privatiseringar ger upphov till ökad produktivitet och förbättrat resultat. Boylaud och Nicolettis (2000) studie av privatisering av telekommunikationsföretag i 23 länder pekar dock till del i en annan riktning. I denna studie konstateras att den ökade konkurrensen i sig medfört lägre priser och bättre kvalitet. De fann dock inget direkt stöd för att just privatisering i sig skulle medfört dessa effekter. Även Tirole (1994) för resonemang om att konkurrensen i sig är viktigare än just privatisering för ekonomisk effektivitet. Endast ett fåtal svenska studier om skillnader i produktivitet mellan statliga företag har genomförts. Modén (1998) menar att kontrollägarskiftet där staten tar över leder till sämre produktivitet jämfört med skiftet där utländska eller privata ägare tar över. Den studie som gjorts av Kumbhakar och Hjalmarsson (1998) pekar mot att privata företag inom eldistribution är relativt mer effektiva än motsvarande statliga.

Relativt få akademiska avhandlingar som mer direkt berör statliga företag har genomförts. I slutet av 1950-talet skrev Tersman (1959) avhandlingen Statsmakterna och de statliga bolagen. Han studerade de statliga bolagen ur statsvetenskaplig synvinkel och konstaterade att bolagsformen är ändamålsenlig som form för statlig affärsverksamhet, då den tillåter ett stort mått av rörelsefrihet för bolagsledningen. Tersman konstaterar att det finns en motsättning mellan ägarens krav på insyn och styrning och behovet av en fri och effektiv skötsel. Johansson (1966) har i avhandlingen Striden om ASSI studerat den statliga företagsverksamheten inom skogsindustrin. ASSI var från början ett dotterbolag till Domänverket och blev senare ett bolag som avskildes och kom att förvaltas direkt av Handelsdepartementet. Studien belyser detta företags beroende av leveranser av skogsråvara i och med att bolaget inte hade egna skogar eller kraft. Landström (1970) har ur företagsekonomens synvinkel studerat skillnader i beteende mellan statliga och privata företag samt visat att intressenter ställer olika anspråk på statliga respektive privata företag. Han konstaterar att riskerna för konflikter mellan arbetsgivare och arbetstagare är större i statliga företag än privata på grund av de förväntningar som de anställda känner. Henning (1974) har i studien Staten som företagare särskilt studerat statsmakternas styrning av koncernen Statsföretag AB och konstaterat att styrningen var till övervägande del informell, indirekt och generell. Genom bildandet av Statsföretag AB minskade statsmakternas möjligheter att styra de enskilda företagen. Waara (1980) har i avhandlingen Den statliga företagssektorns expansion ingående kartlagt de statliga företagens utveckling fram till slutet av 1970-talet och i ekonomiska termer beskrivit den reella betydelsen de statliga företagen haft i den svenska ekonomin. Därutöver anges förklaringar till sektorns uppkomst och expansion. Huvudresultatet är att det fanns ekonomiska motiv snarare än politiska motiv som förklaring till sektorns expansion under efterkrigstiden. Holmqvist (1980) har i studien Styrning av organisationer studerat ägarstyrningen i nio statliga företag. Hon konstaterar att styrrelationerna mellan ägare och företag är komplexa och kännetecknas av spel om makt. De olika aktörernas förväntningar och föreställningar är viktiga. En viktig slutsats är att företag som också har myndighetsuppgifter styrs hårdare än de med mer affärsinriktade uppgifter. Charpentier (1992) har i avhandlingen Ekonomisk styrning av statliga affärsverk studerat effekter av decentralisering och införande av styrning med ekonomiska mål. I denna studie kartläggs hur de statliga affärsverken söker beakta sin komplexa uppdragsstruktur liksom hur ägarna agerar i sin ägarstyrning. Ioannidis (1998) har studerat Televerket/

Telia AB:s strategiska utveckling och konstaterat att företagande och politik är beroende av varandra. En slutsats är att det finns skillnader mellan hur statligt ägda företag och privat ägda företag hanterar förhållandet mellan företagande och politik. Stelling (2007) har studerat avregleringen av järnvägen och SJ:s roll på marknaden. I studien konstateras att separationen mellan infrastruktur och trafikverksamhet har medfört högre kostnader, medan öppningen av trafiken medfört sänkta kostnader. En viktig slutsats är att avregleringen sammantaget inneburit en kostnadssänkning i järnvägssektorn som helhet.

### *Utredningar och rapporter*

Inom området statliga företag har genomförts ett antal offentliga utredningar. Under 70-talet genomfördes en större statlig utredning med titeln Statligt företagande i samhällets tjänst (SOU:1978:85). Utredningen behandlade Statsföretags utveckling. Under 80-talet kom Expertgruppen för offentlig ekonomi (ESO) att genomföra två studier. I den ena studien, Vad skall staten äga? (Ds 1989:23), föreslogs en betydande försäljning av statliga företag. I rapporten Statens dolda kapital (Ds 1990:36) behandlas Vattenfalls ekonomiska ställning. Under början av 1990-talet presenteras fallstudier av staten som ägare av Anell et al. (1992) som närmare behandlar utvecklingen av ASSI, Celsius AB, Nordbanken, Procordia AB och SSAB. Vidare studerades bolagisering av affärsverk i en statlig utredning (Ds 1990:36) samt bolagisering av Vägverkets produktionsverksamhet (SOU:1994:15).

År 1997 genomförde Riksdagens revisorer en särskild studie om statliga företag (Rapport1997:2). Studien syftade till att undersöka hur staten utövar sin roll som ägare i offentliga företag. Ytterligare studier av staten som ägare av sex företag har därefter genomförts av Riksrevisionen (RiR 2004:28).

Inom ramen för den förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57) genomfördes en särskild studie av statsförvaltningens olika verksamhetsformer i utredningen Myndighet eller marknad (SOU 1997:38). Den förvaltningspolitiska kommissionen ansåg att en tydlig ägarpolicy och effektivare styrnings- och kontrollsystem för statliga företag var nödvändiga. Under 1998 genomfördes också en studie av statliga bolag och styrningen som en rapport till ESO. Denna studie föreslog bland annat en förstärkning av ägarfunktionerna i Regeringskansliet (Lindh & Meyerson 1998).

År 2004 slutfördes projektet Svensk kod för bolagsstyrning (SOU 2004:130) i samarbete mellan staten och svenska branschorganisationer. Under 2004 genomfördes även en omfattande utredning om den svenska offentlighetsprincipens tillämpning. I utredningen behandlades frågan om hur offentlighetsprincipen skall tillämpas hos statliga företag (SOU 2004:75). År 2005 granskade Riksrevisionen bolagiseringen av Statens Järnvägar (RiR 2005:11). År 2006 genomförde Riksrevisionen en granskning av formerna för styrningen av de statliga bolagen. Revisionen ansåg att ägarens styrning av bolagen borde förtydligas och dokumenteras bättre (RiR 2006:11).

Desenaste åren har regeringen tillsatt nya studier för att se över hur ägarfunktionerna utövas och förbereda utförsäljningar av statliga företag.<sup>7</sup> I december 2006 tillsattes en ny utredning för att se över apoteksmarknaden. Utredningen (SOU 2008:4) föreslog en omreglering av apoteksmarknaden. Förslaget innebär att Apoteksbolaget ensamrätt att driva apotek skall upphöra.

En utredning (SOU 2007:49) föreslog i juni 2007 att myndigheten Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) bör bolagiseras och att Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) skall slås samman med Institutet för tillväxtpolitiska studier.

Våren 2007 beslöt regeringen att utreda förutsättningarna att ombilda verksamheten vid Vägverket Produktion, Vägverket Konsult, Banverket Produktion och Banverket Projektering till aktiebolagsform (bolagisering) samt bedöma lämpligheten i detta.<sup>8</sup> Utredningen (SOU 2007:78) föreslog i oktober 2007 att dessa verksamheter bolagiseras under 2009 och 2010.

I oktober 2007 presenterade flygplatsutredningen sitt betänkande (SOU 2007:70). Flygplatsutredningen föreslog att Luftfartsverket per den 1 januari 2009 ombildas till två fristående aktiebolag – ett bolag för flygplatsdrift och ett bolag för flygtrafiktjänst.

I bilaga C redovisas ytterligare utredningar och rapporter som är av intresse för närmare studier av bolagisering och former för det offentliga åtagandet.

---

7. Regeringsbeslut 2007-04-26, Dir 2007:64

8. Regeringens skrivelse 2006/07:120



## *Teorier för studier av statliga företag*

Stöd för att staten skall bilda och äga företag kan sökas både inom den traditionella nationalekonomin och i företagsekonomin. I det följande beskrivs teoribildningen kring corporate governance och den nationalekonomiska välfärdsteorin för att ge en bild av hur dessa etablerade teorier kan tillämpas i studier om statliga företag.

### *Corporate governance*

En tydlig svensk översättning av begreppet corporate governance är svår att finna. En svensk term som ofta återkommer är ägarstyrning parat med mycket uppmärksamhet på begreppet aktiva ägare. Det amerikanska begreppet ger inte någon direkt koppling till ägarna, men givetvis är detta underförstått när det gäller de institutionella ägarna som pensionsfonder och liknade. När det gäller dessa kan man sålunda säga att Corporate governance står för ägarstyrning sett från ett ägarperspektiv (Carlsson 1997). En grundläggande fråga inom corporate governance-forskningen är hur det kommer sig att investerare vågar överlåta ansvaret för förvaltning av sitt kapital till en verkställande ledning. En annan är hur man kan kontrollera företagsledningen för att säkerställa att de arbetar i investerarens intressen och maximerar företagets värde (Shleifer och Vishny 1995). Frågan är om staten som ägare på samma sätt som privata ägare kontrollerar att en företagsledning verkligen arbetar i ägarens intresse. En företagsledning kan ju vara dugglig och kompetent men den kan också ha egenintressen som inte helt sammanfaller med ägarens. Detta innebär att ägaren på grund av otillräcklig information om vad som sker i företaget riskerar sitt satsade kapital (Hart 1995). En viktig fråga rör utformningen av system som skapar säkerhet i relationen mellan ägare till företag och företagsledningen. En annan viktig frågeställning är hur man kan säkerställa att finansiärer får avkastning på sin kapitalinvestering (Shleifer och Vishny 1997).

Teoribildningen beträffande corporate governance startade med de analyser som genomfördes av Berle och Means (1932). Efter börskraschen på Wall Street i slutet på 1920-talet började de studera "governance of managers" Berle och Means menade att den separation mellan ägandet och beslutsfattandet som skett i och med att ägandet blivit alltmer spritt till breda grupper - i kombination med att ledningarna inte äger några betydande andelar av bolagen - har inneburit

att företagsledningarna inte på samma sätt som tidigare tar sitt ansvar för resultat och aktieägarvärde. I och med att ägarna i stora koncerner med många aktieägare mer utövar en passiv roll så förlorar de legitimiteten att vara den enda fordringsägaren till bolagets vinst och utdelning. Denna rätt borde enligt Berle och Means tillhöra de som entreprenörmässigt varit med och utvecklat företaget. Mot denna bakgrund rekommenderar de ett "stakeholders approach" som närmast kan ses som att kunna svara upp mot alla intressenter som har ett förhållande till bolaget. Från början kom frågan om governance att handla om att reglera företagsledningarnas agerande genom att definiera vilken spelplan som ledningen har att agera inom. Senare kom även juridiska forskare och forskare inom statskunskap att uppmärksamma de traditionella problemen kring delning av makt mellan olika aktörer.

Att governance-forskningen bedrivs inom flera olika forskningsområden är enligt Charreaux (2004) inte förvånande. Forskningen inom corporate governance har skett till största delen inom stora publika organisationer i de anglosaxiska länderna. Forskningen beträffande jämförelser mellan olika länders system visar att det är nödvändigt att undersöka hur ägarinstitutionerna och de legala och politiska systemen ser ut för att förstå hur det fungerar i respektive land. Själva definitionen av governance som ett system av regleringar vilka styr företagsledningarna leder direkt till ett institutionalistiskt infallsvinkel som är vanlig inom sociologi, statskunskap och ekonomi. Inom ekonomin har i och med Norths (1990) arbeten governance-systemet definierats som följande.

*"The governance system therefore represents a set of institutional mechanisms- an institutional matrix- designing the rules of game for managers"*

I dag förekommer både generella modeller på mikronivå som inte tar hänsyn till specifika förhållanden i det enskilda landet och modeller som förklarar skillnaden mellan olika nationella system sett från ett makroperspektiv.

### *Mikroteorier*

De flesta mikroteorier beträffande "governance" har ett effektivitetsperspektiv. Andra teorier inom ekonomi, management och sociologi ser en förklaring som inte är kopplad till effektivitet utan mer till den avkastning som åstadkoms genom inflytande, beroendeförhållande eller tvång. Ett fientligt bud på ett företag ses till

exempel som ett sätt att förvärva inflytande i syfte att skapa välstånd och inte som ett disciplinärt steg för att skapa högre effektivitet.

Teorier beträffande governance som är relaterade till effektivitet är alla mer eller mindre baserade på modeller för att skapa eller fördela värden. De mikroteorier som förekommer i litteraturen är vanligen disciplinära eller kunskapsbaserade.

### *Disciplinära teorier*

Enligt det disciplinära angreppssättet är governanace-systemet ett sätt att tvinga ledningarna att skapa aktieägarvärde. Den vanligaste utgångspunkten vad gäller de disciplinära teorierna är aktieägarmodellen för governace. Ofta är aktieägarmodellen baserad på vad som kallas principal-agent-teorin, där aktieägaren är principal och ledningen agenter. Denna teoriutveckling har utvecklats av Jensen och Meckling (1976). Teoriutvecklingen utgår från de intressekonflikter som förekommer mellan olika grupper som aktieägare och företagsledning. De definierar relationen mellan aktieägare och företagsledning som ett kontrakt där en part (the principal) engagerar en annan part (the agent) att utföra ett arbete för sin räkning. I denna relation uppstår problem på grund att det inte är möjligt att ge en perfekt uppdragsbeskrivning som omfattar hur uppdragstagaren skall agera i alla situationer som kan påverka både uppdragsgivarens och uppdragstagarens välfärd. Dessa problem leder till kostnader för uppdragsgivarens som kallas för agentkostnader.

Jensen och Meckling (1976) definierar agentkostnaden som en summa av övervakningskostnader, sammanlänkningskostnader och kostnader för de förluster som kan uppstå om företagsledaren inte agerar helt i linje med aktieägarens intresse. Med övervakningskostnader avses revisionskostnader, kostnader för kontrakterande av företagsledning samt kostnader för att till exempel avskeda en företagsledning som inte sköter sina åtaganden. Med sammanlänkningskostnader avses kostnader för att säkerställa att företagsledningen agerar i aktieägarens bästa intresse. Det kan handla om kostnader för ersättningsprogram och för tilläggsinformation, som kan behöva tas fram för att aktieägaren skall se att företagsledningen agerar på det sätt som förväntas. Att dessa olika typer av kostnader kan uppstå har att göra med en mängd faktorer som kan bero på olika uppfattningar om moral och riskbeteende mellan företagsledning och aktieägare. En företagsledare kan till exempel välja investeringar som bäst passar den egna

kunskapen och de egna erfarenheterna i stället för investeringar som bäst lämpar sig för företagets långsiktiga utveckling. Andra områden där konflikter mellan aktieägare och företagsledning kan uppstå är om allt för överdrivna visioner om företagets utveckling, nivån på utdelningar samt företagsledningens löner och ersättningar.

Konflikter mellan företagsledningen och aktieägare kan också uppstå på grund av olika uppfattningar om vilken tid som erfordras för att en investering skall kunna ge positiv avkastning. Ytterligare ett område för konflikter är att ägare och företagsledningen kan ha olika uppfattningar om ledningen skall vara aktieägare i företaget.

Den andra disciplinära modellen som förekommer är intressentsynsättet (stakeholders approach). Intressentsynsättet innebär att även andra faktorer än aktieägarna kan påverka utvecklingen av företagets värde och fördelningen av vinsten. Sådana faktorer kan vara de anställdas motivation och kunskaper samt utformningen av belöningsystem inom företaget. Även i detta fall handlar det om att reducera effektivitetsförluster som är kopplade till den konflikt som kan förekomma vid fördelningen av bolagets vinst.

### *Kunskapsbaserade teorier*

Kunskapsbaserade angreppssätt bygger på att värdeskapande i huvudsak beror på identiteten och kunskapen i organisationen som helhet och dess förmåga att skapa ökat kunnande och därmed långsiktig lönsamhet. De kunskapsbaserade angreppssätten bygger ofta på de grundläggande synsätt som redovisats av March och Simon (1958) och Cyert och March (1963). De menar att företagen har förmåga att anpassa sig själv genom organisatoriskt lärande. En annan utgångspunkt är den neo-schumpeterianska utvecklingsteorin som utvecklats av Nelson och Winter (1982). I denna teori definieras företaget som en institution som förenar olika aktiviteter för att producera kunskap. Andra kunskapsbaserade teorier härstammar från tillväxtteorier där företaget ses som en samling resurser och en institution för att samla upp kunskap från företagsledningens erfarenhet och visioner.

Kunskapsbaserade teorier skiljer sig i hög grad från disciplinära. I disciplinära teorier bortser man helt eller delvis från produktionsaspekten och från konkurrenters agerande.

De kunskapsbaserade teorierna bygger enligt Charreaux (2004) på ett antal kunskapsbaserade argument. Dessa argument är att:

- styra upp aktiviteter enligt ledningens synsätt,
- skapa kunskap som en bas för innovation och investeringar,
- skydda kunskap,
- koordinera produktionsaktiviteter som inkluderar konstruktion och överförande och utnyttjande av kunskap,
- lösa konflikter för att öka effektiviteten.

Det kunskapsbaserade angreppssättet innebär att man omprövar det traditionella finansiella angreppssättet. Det traditionella angreppssättet innebär att relationen mellan bolaget och finansiella investerare är begränsad till insatsen av kapital. Det enda målet är att säkerställa finansiell avkastning genom att disciplinärt styra ledningen så gott det går. I det kunskapsbaserade angreppssättet är till exempel investerarnas kunskap och erfarenhet att välja investeringsobjekt av betydelse.

Det disciplinära synsättet med kontroll och incitament är svårare att förena med kunskapsbaserade angreppssätt. Flera forskare arbetar i dag med teorier som kan brygga emellan dessa två angreppssätt, bland annat med utgångspunkt från studier av innovativa japanska företag.

### *Makroteorier*

Även beträffande nationella system för corporate governance finns det flera olika synsätt. Den disciplinära teorin är baserad på den samlade avkastning som organisationen ger och skyddet av de finansiella institutionernas rätt. Utgångspunkten är hypotesen om att det finansiella systemets konstruktion spelar en stor roll för att förklara ekonomisk tillväxt och ekonomiskt välstånd. Effektiviteten av systemet är beroende av förmågan att skydda investerarna från att bli exploaterade av företagsledningen eller dominerande aktieägare. I det kunskapsbaserade synsättet har det nationella systemets komparativa fördelar beträffande innovation, lärande och produktion betydelse.

Den vanligaste makroteorin är den så kallade lag och finans-teorin. Utgångspunkten är den nationella lagstiftningens förmåga att skydda investerarnas rätt. Detta skydd har betydelse för landets tillväxt och välstånd. Enligt La Porta et al. (1998)

är lagstiftningens kvalitet i detta avseende en betydelsefull förklaringsfaktor beträffande nationell ägarstruktur och finansiell policy för företagen.

Ett annat synsätt är den politiska teorin som utvecklats av Roe (1990, 2001). Enligt denna teori har den nationella företagskoncentrationen en betydelse för utvecklingen av tillväxten. En fragmentisering med många små företag kan i enlighet med principal-agent-teorin leda till en ökning av agentkostnaden och högre kapitalkostnader. En allt för stark koncentration kan enligt Roe också leda till negativa effekter för tillväxten.

Roe hävdar dock att varken koncentrerat eller spritt ägarskap verkar vara systematiskt överlägset. Det bör finnas en konkurrens mellan koncentrat och spritt ägarskap. Roe anser att i länder med socialdemokratiskt styre har företagsledningen mindre incitament att utföra sitt arbete i aktieägarens bästa intresse bland annat på grund av att de politiska begränsningarna som starkt reglerade arbetsmarknader kan ge och till följd av inkomstutjämningsregler. Starka finansiella aktörer i ett land skulle enligt agentteorin ge reducerade agentkostnader, medan existensen av socialdemokratisk ideologi analogt skulle ge högre agentkostnader. Någon diskussion om hur koncentrationen av statligt ägda företag påverkar agentkostnader ingår inte i denna teoribildning.

Den politiska teorin har utvecklats ytterligare av andra forskare som har tagit hänsyn till ytterligare faktorer. Sådana faktorer är till exempel hur stödjande den nationella politiken är för företagande och hur allianser mellan arbetstagare, industriella och finansiella grupper kan påverka den finansiella tillväxten.

Två ytterligare synsätt som ger andra eller kompletterande förklaringar är endowment-teorin och den sociokulturellateorin. Den första endowment-teorin utvecklades av Beck et al. (2001). Denna teori hävdar att geografiska skillnader i klimat, tillgång till naturresurser, hälsostatus och livslängd spelar en betydelsefull roll beträffande utvecklingen. Den socio-kulturella teorin menar att den finansiella utvecklingen är beroende av faktorer som religion, kvalitet på landets byråkrati, nivå på korruption och hur man ser på viljan att betala skatt.

Det disciplinära synsättet domineras enligt Charreaux (2004) av lag och finans-teorin. Denna teori utgår från att den huvudsakliga källan till finansiell utveckling är skyddet av investerarna. Lag och finans-teorin kritiserar ofta för att den bara tar hänsyn till legala variabler. Studier har visat att politiska och sociala variabler är förklaringsfaktorer som är mer betydelsefulla. Dessa studier ifrågasätter dock

inte det disciplinära synsättet. För att gå längre i utvecklingen av teorin bör mer kunskapsbaserade och produktiva aspekter på värdetillväxt tillföras.

### *Den nationalekonomiska välfärdsteorin*

Välfärdsteorin är en del av den klassiska nationalekonomiska teorin. Enligt välfärdsteorin uppnås högsta välfärd när konkurrens råder och alla aktörer försöker maximera sin nytta. Denna teori är en vanlig utgångspunkt vid studier av statlig verksamhet. Enligt välfärdsteori kan inte en marknadsekonomi i grunden klara av att producera alla de varor och tjänster som konsumenterna behöver. Det offentliga systemet behöver därför gå in och korrigera marknadens funktion. Grunden för det offentliga systemets engagemang är enligt teorin förekomsten av så kallade marknadsmislyckanden. Ett marknadsmislyckande sägs ha inträffat om en oreglerad marknad inte är samhällsekonomiskt effektiv (eller pareto-effektiv), det vill säga att det förekommer alternativ i ekonomin så att alla kan få det bättre. Marknadsmislyckanden kan vara förekomsten av naturliga monopol, kollektiva nyttigheter, positiva eller negativa externa effekter eller bristande information (Bohm 1996).

Ett naturligt monopol föreligger när det saknas förutsättningar för fler än ett företag på en marknad till exempel på grund av stora inslag av stordriftsfördelar. Med stordriftsfördelar menas att styckkostnaderna kontinuerligt sjunker ju högre volymen blir. I lägen med stora stordriftsfördelar kan det finnas risk för att ett företag missbrukar sin ställning på marknaden och tar ut överdrivna priser. Ett sådant agerande kan motivera att det offentliga systemet ingriper till exempel genom att reglera förutsättningarna för prissättning eller genom andra typer av regleringar. Ett statligt företag som anses ha ett naturligt monopol på den svenska marknaden är Teracom inom markbaserad sändning och överföring av radio- och TV-program. Bakgrunden är de omfattande investeringar och den infrastrukturuppbyggnad som ett företag skulle behöva genomföra för att kunna konkurrera med Teracom.

En annan orsak till det offentliga systemets engagemang är förekomsten av kollektiva nyttigheter som innebär att ytterligare konsumenter kan utnyttja samma nytta utan att begränsningar uppstår av den mängd som kan disponeras av andra. Vanligtvis brukar kollektiva nyttigheter vara investeringar

i infrastruktur som broar och vägar, där investeringen kan brukas av många konsumenter. I och med att det kan vara praktiskt svårt för alla konsumenter att betala för att disponera en bro eller väg är det enligt teorin en orsak till att det offentliga systemet skall svara för denna infrastruktur. I praktiken finns få varor och tjänster som är renodlat kollektiva. Vissa tjänster kan ha en kollektiv karaktär upp till en viss nivå. Som exempel kan nämnas en nya trafikled. Så länge som ledig kapacitet finns på trafikleden är marginalkostnaden för ytterligare trafik mycket låg. När det förekommer köproblem uppfattas inte den nya trafikleden som en äkta kollektiv nytta. Statliga företag som kan sägas hantera kollektiva nyttigheter är SVEDAB (Öresundsbroförbindelsen) och Botniabanan AB. Även om det i många fall förekommer avgifter i någon form för att utnyttja vissa av dessa infrastrukturinvesteringar, så är prissättningen anpassad till vad som kan anses vara rimligt för brukarna.

En annan grund för det offentliga systemets engagemang enligt välfärdsteorin är investeringar med mycket lång tidshorisont. Orsaken är att konsumenterna tenderar att övervärdera kortsiktig nytta och undervärdera långsiktig nytta. Om det offentliga systemet inte ingriper så kommer tjänster och investeringar som bara kan betalas på mycket lång sikt inte i tillräcklig utsträckning genomföras i samhället. Bildandet av företag för långsiktiga infrastrukturinvesteringar, som till exempel Arlandabanan kan ses i detta sammanhang. Statliga företag som bildas inom infrastrukturuområdet, där investeringarna har en mycket lång tidshorisont skulle därför kunna förklaras till del av välfärdsteorin. När man tittar lite närmare på de företag som under undersökningsperioden bildats inom infrastrukturuområdet är inte bilden entydig. Företagen har inte bildats endast på grund av den långa tidshorisonten för investeringarna. I dessa fall finns även andra orsaker. Dessa orsaker har att göra med viljan att skapa alternativa finansieringsmöjligheter utanför statsbudgeten och möjligheterna att skapa samarbeten med andra icke-statliga aktörer.

Ytterligare en annan grund för att det offentliga systemet skall korrigera marknadens funktionssätt är så kallade externa effekter. Dessa effekter förekommer när en aktivitet påverkar även de som inte är direkt involverade i aktiviteten eller transaktionen, utan att de ansvariga tar vederbörlig hänsyn till dem. De är negativa om de sänker omgivningens välfärd, annars positiva.<sup>9</sup> Till de positiva externa effekterna hör till exempel utbildning, där det föreligger ett värde för samhället som kan vara större än värdet för den enskilde individen. Det vanligaste

---

9. Se Ds 1994:53



sättet för det offentliga systemet att korrigera marknadens funktionssätt är att subventionera tjänsten genom skatteinkomster. Detta sker ofta i kombination med att produktionen sker i det offentligas regi. Negativa externa effekter som kan motivera att det offentliga ingriper och korrigerar marknadens funktionssätt är till exempel när miljöföroreningar uppkommer vid produktion av en vara. Om inte samhället skulle korrigerar marknadens funktion får alla andra vara med och betala kostnaderna i form av en sämre miljö. Vanligtvis korrigerar det offentliga systemet dessa negativa effekter genom att införa miljöavgifter för sådan produktion.

Enligt välfärdsteorin kan en marknadsekonomi inte i tillräcklig omfattning klara av att producera varor och tjänster som kännetecknas av vissa egenskaper. Sådana egenskaper är om det förekommer naturliga monopol, varorna och tjänsterna är kollektiva till sin natur, har inbyggd asymmetri vad gäller information eller har externa effekter. Enligt teorin finns det ett behov av att det offentliga systemet på ett eller annat sätt korrigerar sådana misslyckanden.

Att statliga företag bildas inom områden där det föreligger naturliga monopolsituationer kan tydligare kopplas till välfärdsteorin. Här kan företag som Teracom och delar av TeliaSonera förklaras utifrån teorin. I dessa fall kan man säga att det förekommer ett naturligt monopol eftersom det är förenat med så stora etableringskostnader att konkurrera med ett nytt markbaserat sändarnät för radio- och TV distribution eller att bygga upp ett nytt trådnät för teleabonnemang till i stort sett alla hushåll. Inte heller i dessa fall är det fråga om en helt tydligt situation. Teracom utsätts för konkurrens genom andra metoder att distribuera radio- och TV program och TeliaSonera har konkurrens genom mobiltelefonsystemens utbyggnad och utveckling.

Det är också viktigt att konstatera att välfärdsteorin inte ger något stöd för att staten skulle äga företag för att generera inkomster till statskassan. Det vill säga att driva företag utan att samtidigt korrigerar marknadens funktion. Studiet av det statliga ägandet visar att det är vanligt förekommande med statliga företag som agerar på helt konkurrensutsatta marknader. Att staten äger företag på samma sätt som andra privata ägare i syfte att generera avkastning kan således inte förklaras utifrån välfärdsteorin. Teorin ger inte heller stöd för att ett statligt ägande skulle kunna förklaras av en önskan att påverka privata ägares normer och agerande eller av ett regeringskanslis behov av mer ingående kunskap om villkoren på en konkurrensutsatt marknad.

Sammanfattningsvis kan konstateras att välfärdsteorin ger visst stöd för bildande av statliga företag inom infrastrukturområdet och inom provnings- och kontrollområdet och för ägande i de fall det förekommer naturliga monopolsituationer. De orsaker som redovisats för bildande av statliga företag i denna studie visar att bilden är så mycket mer komplex och dynamisk än vad som kan täckas in inom ramen för den traditionella välfärdsteorin.

### *Teorier och bildande av statliga företag*

Någon särskild utveckling av corporate governance-teorin som behandlar just bildande av statliga företag har inte identifierats. Inte heller förekommer något särskilt hänsynstagande till hur en statlig företagssektor påverkar spelplanen för styrning av företag mer generellt. Däremot är corporate governance-teorier möjliga att ha som utgångspunkt för studier av styrningen av statliga företag. Nu etablerade corporate governance-teorier tar således inte direkt hänsyn till förekomsten av en statlig bolagssektor och på vilket sätt sektorn påverkar den institutionella matrisen som enligt North (1990) skapar det utrymme som bolagsledningarna har att verka inom. Inte heller förs något resonemang i teorierna att den institutionella matrisen som bolagsledningarna inom den statliga företagssektorn har att verka inom kan variera beroende på skillnader i ägarstyrningen. Ett statligt ägt monopolföretag och ett konkurrensutsatt företag verkar under olika förutsättningar och agerar därför inte inom samma institutionella matris. Den fråga som kan kopplas till etablerade corporate governance-teorier är styrningen av expansion och förvärv i redan bildade statliga företag.

En intressant frågeställning beträffande teoriutvecklingen är om det finns skillnader beträffande spelplanen i jämförelse med privatägda bolag som verkar under samma förutsättningar. Den statliga styrningen har delvis en annan inriktning och innebär att hänsyn måste tas till faktorer som har politisk betydelse. Inte minst förväntas företagen agera på ett föredömligt sätt på flera områden. Spelplanen för de statliga företagen ser således annorlunda ut och kan sägas vara mer komplex till sin natur. Här finns det faktorer som talar i olika riktningar. Vad gäller förvärv och bildande av nya dotterföretag som företaget i fråga kan finansiera själv och som ligger inom ramen för bolagsordningens ändamålsparagraf visar den här studien att de svenska företagen har mycket fria händer. Här kan man ställa sig

frågan om staten som ägare har sämre utvecklade kontrollsysteem och således lägre agentkostnader. När man i stället tittar på förvärv som kräver ägarens aktiva beslut i form av proposition till riksdagen antingen för att kunna ge kapitaltillskott eller för att möjliggöra en ny inriktning av bolagets verksamhet är bilden en annan. I detta fall kan man utgå från att kontrollen av bolagets ledning är mycket mer omfattande med högre agentkostnader för den statliga ägaren som följd.

Den nationalekonomiska teoribildningen har främst varit inriktad på att förklara förekomsten av marknadsmisslyckanden och behov av offentliga åtaganden. Välfärdsteorin utgår från att marknaden inte i alla situationer klarar av att producera varor och tjänster i tillräcklig omfattning och att det finns behov av att på olika sätt korrigera marknadens funktion.

Välfärdsteorin ger dock inget direkt stöd för att det skulle vara effektivast att korrigera marknadens funktion genom att staten startar helt eller delvis ägda bolag som agerar på marknaden. Teorin förutsätter snarare att det offentliga systemet genom att införa regleringar eller ekonomiska sanktioner skall korrigera marknadens funktion för att på så sätt hantera de brister som föreligger. Sådana regleringar kan handla om prisreglering i det fall det förekommer naturliga monopol. Studier som genomförts av Perotti (2003) och Shleifer (1998) visar att statliga företag också kan vara en ”second best”-lösning när det inte är möjligt att skapa effektiva regleringsinstrument eller när det är svårt för det offentliga systemet att förhandla fram effektiva kontrakt med näringslivet.

Slutsatsen är att den nationalekonomiska välfärdsteorin är möjlig att delvis ha som grund, men beaktar inte den dynamiska process där myndighetsstrukturer förändras och företag bildas i samband med avregleringar och bolagiseringar av statlig verksamhet. Bildande av företag i sådana situationer kan inte sägas vara på grund av marknadsmisslyckanden. Det handlar snarare om en önskan att utnyttja marknaden som sådan. Det kan också finnas skäl att bilda statliga företag som har att göra med att regleringar av marknaderna inte fungerar på det sätt som avsetts. Statliga företag med särskilda uppgifter kan då bli en del av lösningen för att hantera problemen på marknaden.<sup>10</sup>

När det förekommer marknadsmisslyckanden på grund av informationsunderläge och så kallad informationsasymmetri kan bildande av statliga företag som till exempel AB Svensk bilprovning delvis förklaras utifrån teorin. Konsumenten

---

10. Rapport 1997/98:2

har här ofta ett underläge i en bedömning om en reparation är nödvändig eller inte. Om en vanlig verkstad skulle medges utfärda en kontrollbesiktning kan konsumenten ifrågasätta om ett underkännande verkligen är befogat eller om det handlar om att verkstaden vill få ytterligare uppdrag. Samtidigt kan helt oberoende besiktning genomföras av en annan aktör än ett statligt monopolföretag, genom certifiering eller liknade.

Krav på ekonomiska omfördelningar mellan individer är enligt välfärdsteorin i första hand ett politiskt krav. I detta sammanhang kan offentliga ingripanden vidtas i syfte att maximera den totala välfärden. Det kan handla om omfördelningar mellan glesbygd och tätort, handikappade och icke handikappade. Den svenska statens ägande i Posten AB har motiverats utifrån krav på omfördelning så att en rikstäckande postservice kan upprätthållas.

Genomgången och analysen av de presenterade etablerade teorierna för studier av statliga företag visar att det finns behov av en särskild teoriutveckling som på ett mer heltäckande sätt kan förklara varför statliga företag bildas. Det är viktigt att konstatera att det är ett komplext område där många orsaker kan samvariera.

I kapitel 10 presenteras en klassificering och systematisering som syftar till att ge ett generellt bidrag till kunskapen om varför statliga företag bildas.

### ***Studiens frågeställningar***

I detta avsnitt redovisas de särskilda frågeställningar som formulerats för den här studien. Beträffande utvecklingen av den statliga företagssektorn är utgångspunkten att ge en *beskrivning av orsakerna till att statliga företag bildats* på ett sådant sätt att det skall vara möjligt att jämföra resultaten med tidigare genomförda studier. Vidare redovisas vilka *generella orsaker som kan finnas till att nya statliga företag bildas*.

Frågeställningar som i övrigt behandlas inom ramen för studien är följande:

- *Hur har den statliga företagssektorn utvecklats under undersökningsperioden vad gäller faktorer av betydelse för samhällsekonomin?*

- *Hur har strukturen och sammansättningen av företagen förändrats genom bildande, omvandling och avyttring?*
- *Har staten genom bildande av statliga företag försökt motverka naturliga monopol eller bristande konkurrens på marknader?*
- *Hur har den statliga ägarstyrningen utvecklats vad gäller styrningen av expansion och nya dotterföretag?*

Styrning av statliga företags expansion har inte tidigare behandlats i studier i Sverige utan endast markerats som ett viktigt område för fortsatta studier. Studier som är inriktade på just frågeställningen om expansion genom bildande av nya statliga dotterföretag har således inte genomförts i forskningssammanhang. Både svenska och internationella studier har redovisat att många statliga dotterföretag har bildats eller förvärvats utan att statsmakterna varit direkt inblandade och varit delaktiga i beslutsfattandet. Hur har man sett på dessa styrningsfrågor sedan 1980-talet? På vilket sätt är det öppet för ett statligt företag att genom förvärv av nya verksamheter ge sig in på nya områden och marknader utan ställningstagande från statsmakterna som ägare? Detta är frågor som närmare kommer att behandlas i den här studien.

Avslutningsvis behandlas några frågor om hur ägarstyrningen kan utvecklas mot bakgrund av de slutsatser som redovisas.

## 2.

# BEGREPP OCH KLASSIFIKATIONER

### *Begreppet förstatligande*

Som regel används begreppet nationaliserad i studier som beskriver övertagande av företag under efterkrigstiden i England och Frankrike. I Sverige används ofta i stället begreppet socialisering. Mot bakgrund av de ideologiska samband som kan uppfattas vid bruk av begreppet socialisering använder Waara (1980) i sin studie om utvecklingen av de statliga företagen under efterkrigstiden i stället förstatligande.

Med förstatligande menar Waara både startande av nya företag och övertagande av företag från privata ägare. Det innebär att den statliga företagssektorn kan växa på grund av följande orsaker:

- A. Överföring av företag från den privata till den statliga sektorn.  
Detta innebär en ändring av ägare/huvudman och en förändring av statens ägarstruktur.
- B. Staten startar en verksamhet i företagsform där det inte finns något företag tidigare.
- C. Överföring av företag från kommunalt ägande till statligt ägande.
- D. Överföring av verksamhet från statsförvaltningen till statliga företagsformer.

Trots att endast kategori A och i viss mån C kan sägas omfatta förstatligande i traditionell mening väljer Waara att använda detta begrepp för alla ovan redovisade kategorier. I och med att ett företag kan vara statligt utan att vara aktiebolag, som till exempel de statliga affärsverken, uppställs ett antal villkor för statsföretagandet. Dessa villkor är att:

- företagen är helt statsägda eller, om ägandet är partiellt, dominerat av staten,
- företagen har till huvuduppgift att producera varor och tjänster,
- företagen syftar till full kostnadstäckning såvida inte särskilda omständigheter är för handen,
- verksamheten inte (eller blott i ringa utsträckning) åsyftar offentlig maktutövning, varmed avses förvaltning i offentligrättslig mening,
- staten direkt eller indirekt äger 50 procent eller mer av aktiekapitalet och/eller har röstmajoritet på bolagsstämman,
- det förekommer bestämmelser av specifik art som tillförsäkrar staten dominans över företagen i det fall aktiemajoritet inte förekommer.

För att kunna möjliggöra jämförelser med utvecklingen under perioden fram till 1980-talet kommer denna studie att utgå från samma definition av förstatligande och villkor för statsföretagandet som redovisas ovan. För att ge en bredare bild av de statliga företagens utveckling redovisas även försäljningar av företag och medverkan i olika typer av strukturaffärer. I samtliga fall där nya företag bildas har utgångspunkten varit att staten på olika sätt har dominans över företaget, även om ägarandelen skulle vara mindre än 50 procent. Detta medför att alla nybildande företag med någon form av statligt ägande redovisas i studien.

### ***Begreppen direkt respektive indirekt bildande av statliga företag***

Begreppen förstatligande kan i dag uppfattas som omodernt och för lätt tankarna till socialisering och tvångsövertagande av privata företag. Mot denna bakgrund kommer i stället begreppet bildande av statliga företag användas i denna studie. Det förekommer ingen principiell skillnad i jämförelse med hur förstatligande används i ovan redovisade studie. Begreppet direkt bildande av nya statliga företag täcker således in de orsaker till tillväxt av sektorn som beskrivs under A-D ovan.

Begreppet bildande kan innefatta att staten som ägare väljer att förvärva eller bilda ett nytt statligt företag genom att underställa frågan riksdagens prövning. Bildande av företag kan också ske när ett statligt företag genom eget beslut väljer att bilda ett nytt dotterföretag till exempel efter ett förvärv av en ny verksamhet. För att i studien kunna skilja på dessa båda former av företagsbildande kommer ***direkt bildande*** användas i de fall staten som ägare genom beslut av riksdagen

bildar ett nytt företag eller övertar aktier från en delägare. I det senare fallet innebär det direkta bildandet inte att något helt nytt företag bildas, men väl att staten får ett större ägarinflytande än tidigare. Under denna rubrik redovisas även företag som staten tagit över från redan befintliga statliga koncerner och valt att förvalta direkt under ett departement. Ofta handlar det om företag som tas över från redan befintliga statliga företag och som får nya eller breddade uppgifter som motiverar ett direkt ägande.

Tidigare forskning som behandlar bildande av statliga företag i Sverige har i första hand varit inriktad på företag som ägs direkt av staten och förvaltas av Regeringskansliet eller ett affärsverk. Bildande av dotterföretag till redan befintliga företag har inte närmare studerats. Frågan har dock nämnts som ett angeläget område för framtida studier.<sup>11</sup> För att bidra till bredare kunskap om orsaker till att statliga företag bildats är det betydelsefullt att även studera orsakerna till att nya dotterföretag växer fram. Bakgrunden är att det i många fall finns en valfrihet för ägaren att bilda nya företagsverksamheter som dotterföretag till redan befintliga koncerner. Det kan finnas flera olika orsaker till denna utveckling som är betydelsefulla att klarlägga. Nya dotterföretag kan tillkomma genom beslut som inte ägaren initierar, utan genom beslut som tas av det statliga företaget. Sådana beslut kan tas både med och utan ägarens goda minne. I flera fall ser vi exempel på statliga företag som har utvecklats till internationella storkoncerner, där beslut om bildande av nya dotterföretag kan tas långt ner i organisationen.

Begreppet *indirekt bildande* kommer att användas i de fall dotterbolag bildas genom ett självständigt beslut i företaget att expandera eller diversifiera verksamheten. Ett sådant beslut kan ske med eller utan direkt information till och godkännande av staten som ägare av moderföretaget.

Det är i allmänhet svårt att få fram relevanta uppgifter om orsakerna till bildande av dotterbolag till statliga företag. Beträffande de direkt ägda företagen och de dotterföretag som initieras av ägaren finns i allmänhet god dokumentation. Detta beror på kraven på beslut av riksdag och regering. De dotterföretag som bildats på de statliga företagens eget initiativ, utan att ägaren behöver ge kapitaltillskott, är många under de senaste åren. Beskrivningarna i skrivelser till riksdagen och i företagens årsredovisningar är dock långt ifrån heltäckande. Detta gäller särskilt de stora statliga koncernerna som kan ha många dotterföretag, inte bara i Sverige utan också i andra länder. Trots svårigheterna att få fram relevanta data

---

11. Se Waara 1980, s. 229



är det betydelsefullt att diskutera bildandet av dotterföretag. För att komplettera tillgängligt datamaterial och få en djupare kunskap om orsakerna till indirekt bildande av statliga företag omfattar denna studie också intervjuer av personer som tjänstgjort i ägarfunktioner under åren 1980-2007.

### *Tidigare forskning om orsaker till bildande av statliga företag*

Lennart Waara (1980) prövar i sin studie ett antal hypoteser till varför statliga företag bildas. I det enskilda fallet konstateras att flera orsaker kan samverka. Något förenklat finner han empiriskt stöd för följande orsaker till att statliga företag bildas.

#### *Kraven från en krisekonomi*

Perioder av ekonomisk kris och depression är en orsak till att staten bildar eller tar över företag. I första hand är det inte fråga konjunkturkriser som är orsaken utan snarare strukturkriser, som ofta intensifieras av konjunkturkriser. Ett annat intressant konstaterande är att den statliga företagssektorn tenderar att expandera långsammare under perioder av högkonjunktur. Den långa högkonjunkturen under 1950-1960-talen då få nya statliga företag bildades nämns som exempel.

#### *Räddning av krisbranscher*

Att rädda branscher som drabbas av kris är en annan orsak till att statliga företag bildas. Waara menar att det finns en tendens till att de statliga företagen under efterkrigstiden infogas i den ekonomisk-politiska medelsarsenalen, där företagen till exempel tilldelas uppgifter inom regionalpolitiken. Någon anti-cyklisk tendens i de statliga företagens investeringsmönster gick dock inte att spåra. Detta visar enligt Waara att det inte finns några belegg för att de statliga företagen har använts för att utjämna låga investeringsnivåer i samhället som helhet.

#### *Naturliga monopol*

Många av de naturliga monopolen inom till exempel post, tele, elektricitet och järnväg har sin grund i kapitalkrävande infrastruktur. Storskalighet inom dessa områden var en förutsättning för kostnadseffektivitet och gav möjligheter att upprätthålla en för alla medborgare tillfredställande servicenivå. Ägandet inom dessa områden förklarades också av att staten genom sitt ägande skulle förhindra andra att skapa och utnyttja en monopolställning för eget vinstsyfte. Förekomsten

av naturliga monopol påvisades empiriskt som en viktig orsak till bildande av statliga företag.

### *Investeringsskalans storlek*

Waara finner också klara empiriska belägg för att företag bildas på grund av investeringsskalans storlek. När det gäller investeringar som kräver mycket stort kapital som kraftigt inskränker på ägarens totala ekonomiska utrymme har staten de största finansiella resurserna. I samband med stora investeringar förväntas det av staten att inte bara göra bedömningar som är företagsekonomiskt grundade, utan i första hand ta välfärdsekonomiska hänsyn.

### *FoU och ny teknologi*

Bildande av statliga företag för att främja FoU och ny teknologi är ett annat område där empiriskt samband konstateras för efterkrigstiden. Bakgrunden är att FoU-verksamhet i allmänhet har, utifrån det enskilda företagens synvinkel, en osäker och dessutom långsiktig avkastningsprofil. Detta förhållande kan medföra att företagen prioriterar projekt som är förenade med låg risk. Ur samhällsekonomisk synpunkt kan långsiktiga projekt med positiva samhällsekonomiska effekter vara de mest räntabla. FoU och ny teknologi är därför en orsak till att staten bildar företag.

### *Positiva eller negativa externaliteter*

Waara utgår från en vanlig standardförklaring i ekonomisk teori som innebär att bildandet av statliga företag också kan förklaras av positiva eller negativa externaliteter. Med detta avses bildande av statliga företag som har sin grund i statsfinansiella skäl, tekniskt rationella skäl, miljömässiga skäl och sociala skäl. Ett exempel på negativa externaliteter som nämns är vattenföroreningar till havs där kostnaderna för nedsmutsning normalt inte bärs av den som orsakat nedsmutsningen. Ett exempel på positiva externaliteter är ett dammbygge som kan tjäna flera syften som till exempel bevattning och elproduktion. Waara konstaterar dock att det är svårt att påvisa om externaliteter i praktiken föreligger.

### *Andra orsaker*

Waara konstaterar att det finns empiriskt stöd för att stigande ekonomisk utvecklingsnivå under 1800-talet och 1900-talet långsiktigt har bidragit till att statliga företag bildats. Ett annat konstaterande är att perioder av krig ger upphov till statliga företag. Krigsförhållanden har visat sig medföra en omställning till

produktion för försvarets behov, vilket inneburit att ett statligt ägande varit betydelsefullt.

Ett par hypoteser redovisas som falsifierade. En är att socialistisk ideologi och den svenska socialdemokratins långa regeringsinnehav i sig skulle kunna vara en orsak till bildande av statliga företag. En annan är att det helt skulle saknas generella orsaker till bildande av statliga företag.

### ***Klassifikation av orsaker till bildande av företag***

Den ovan redovisade studien med dess uppdelning i olika orsaker kan sägas ha resulterat i en klassifikation. Denna klassifikation baserad på Waaras arbete används i många sammanhang i beskrivningar av den tillväxt som skett av den statliga företagssektorn i Sverige.<sup>12</sup>

Enligt Klausen (2006) utgör klassifikationen ofta ett viktigt förarbete till formulering av teorier och lagbundenheter. Klassifikationen har ett värde i sig själv, eftersom den ofta är det enda sättet att få överblick över såväl ett större område av verkligheten som en förståelse av både verklighetens mångfald och dess enhetlighet.

För att möjliggöra jämförelser kommer den ovan redovisade klassifikationen att även användas i denna studie (kapitel 6-8). Att använda den etablerade klassifikationen ger möjligheter att analysera om de orsaker till att nya statliga företag bildas som tidigare forskning redovisat fortfarande kan användas fullt ut. Genom att undersöka om nya företag som bildats efter 1980 kan inordnas i dessa kategorier kan slutsatser dras om det finns motiv att förändra eller utveckla den etablerade klassifikationen. En prövning av tidigare forsknings slutsatser görs med stöd av de faktauppgifter som kan inhämtas från propositioner, skrivelser och officiella dokument.

En utvecklad klassifikation av orsaker till bildande av statliga företag som bygger på de slutsatser som redovisas i denna studie presenteras i kapitel 10.

---

12. Se bland annat Anell et al. 1986, Olsson J 1989, Riksdagens revisorers rapport 1997/87:23

### 3.

# DEN INTERNATIONELLA UTVECKLINGEN

I kapitel 3 görs en översiktlig beskrivning av den internationella utvecklingen. Att göra internationella jämförelser inom området är förenat med betydande svårigheter bland annat på grund av att det förekommer olika definitioner av vad respektive land menar med statligt ägda företag. Statlig affärsverksamhet kan bedrivas i olika verksamhetsformer som myndighet, bolag och stiftelse. Detta innebär att statistik redovisas på olika sätt beroende på i vilken form affärsverksamheten bedrivs. För att underlätta jämförelser med svenska förhållanden är beskrivningen i första hand koncentrerad till utvecklingen inom Europa, även om vissa andra länder också kommenteras. Avslutningsvis görs en översiktlig jämförande beskrivning av statligt ägande i de närmaste grannländerna Norge, Finland och Danmark.

#### *Den tidiga expansionen*

Statligt ägd företagsverksamhet är en del av den ekonomiska historien i Europa. Den egentliga utvecklingen startade under 1800-talet med behovet att säkerställa och kontrollera infrastrukturella investeringar i kanaler, järnvägar, post samt telegraf- och telefonväsendet. I de flesta länder är postväsendet den första statliga affärsverksamhet som etableras. Det finns dock exempel på att gruvverksamhet bedrivits som statlig affärsverksamhet i några länder så tidigt som under 1600-talet. I Europa är det Frankrike som kan sägas ha den äldsta traditionen inom statlig företagsverksamhet, medan England inte hade någon direkt statligt ägd företagsverksamhet förutom postväsendet förrän i början på 1900-talet.

I många fall byggdes företagen upp av privata investerare för att senare av olika skäl tas över av statliga intressen. Övertaganden skedde vanligen i samband med ekonomiska svårigheter att finansiera verksamheten. Ett annat skäl var att staten ville säkerställa inflytande och kontroll för att undvika att någon enskild privat ägare fick för stark ställning på marknaden.

Fram till första världskriget är det statliga ägandet i de flesta europeiska länder i huvudsak begränsat till företag som verkar inom infrastrukturområdet. Under 1920-talet accelererade utvecklingen i och med att flera länder byggde upp statliga företag inom energiområdet och för radiodistribution. Under 1920-talet togs järnvägsföretag och gruvföretag över i statlig regi i England och Frankrike. Vidare tillkommer under denna period företag som ges monopolrättigheter och företag som bildas av mer fiskala skäl i många länder. Under denna period bildas till exempel i Finland, Norge och Sverige alkoholmonopolföretag för att bättre kunna kontrollera handeln med alkoholhaltiga drycker. I många länder skapas även monopolföretag inom tändsticksproduktion och för tobaksförsäljning.

Depressionen på 1930-talet innebar en fortsatt utveckling av det statliga ägandet som konsekvens av den ekonomiska situationen. Offentliga organ i många länder mer eller mindre tvingades att ta över bank- och försäkringsverksamhet. Särskilt påtagligt var denna utveckling i Italien och Frankrike. I många länder i Europa utvecklades det statliga företagandet från att främst vara koncentrerat till infrastrukturområdet till att även omfatta andra områden. Det sker en väsentlig uppbyggnad av företag inom infrastrukturområdet under mellankrigsperioden inom elförsörjning, radiodistribution och flygtransporter.

Andra världskriget innebar att flera företag övertogs för att kunna trygga försörjningen av förnödenheter och viktiga varor av betydelse för uppbyggnaden av försvarsmakterna i de länder som var drabbade av kriget. Mest påtaglig är denna utveckling i Italien och Tyskland. Exempel på övertagande finns även i Sverige som inte var direkt drabbade av kriget. I många fall kom staterna att kvarstå med sitt ägande långt efter krigsåren.

Tiden efter andra världskriget innebar en betydande expansion av den statliga företagssektorn i många av länderna i Europa. I England tog staten över många företag som var verksamma inom kolindustrin, elektricitetsväsendet och transportsektorn. Även företag inom flygtransport, telekommunikation och gasindustri kom att tas över av staten. I Frankrike tog staten i likhet med i England över företag inom kolgruveområdet, gasindustrin och inom bank- och försäkringssektorn. I Västtyskland genomfördes inte några omfattande övertaganden av företag efter kriget. I Norge och Finland togs företag över av staten samtidigt som nya byggdes upp. I Finland kom det statliga ägandet att bli särskilt betydande inom järn, stål och metallindustrin. I Norge tog staten bland annat

över företag som varit ägda av tyska intressen under kriget. I de krigsdrabbade länderna Österrike och Holland bildas företag för att medverka i finansieringen av återuppbyggnaden efter kriget. Sammanfattningsvis kan konstateras en snabb tillväxt av den statliga företagssektorn i Europa. Utvecklingen varierar dock en hel del mellan olika länder.

Det finns stora likheter vad gäller de statliga företagens tidiga uppkomst och utveckling inom de europeiska länderna. Även under efterkrigstiden utvecklas den statliga företagssektorn tämligen likartat i Europa. I flera av de västeuropeiska länderna kom socialdemokratiska regeringar till makten, vilket förde med sig ett ökat intresse för statligt företagande. I Storbritannien, Frankrike och Österrike bidrog socialdemokratiska regeringar under 1940-1950-talet till en tillväxt av statliga företag (Anell et al.1992).

Under den senare delen av efterkrigstiden blev nya branscher föremål för statligt intresse. Särskilt värt att nämna är de då nya teknikområdena kärnkraft och rymd. Inom dessa teknikområden byggdes statliga företag upp i många länder. I takt med att den statliga företagssektorn blev allt mer omfattande och diversifierad bildades i många länder olika typer av holdingbolag för att svara för förvaltningen av ägandet. Dessa bolag gav staten som ägare förbättrade möjligheter att samordna olika bolagsverksamheter och svara för finansiering av nya investeringar. Det första landet som bildade holdingbolag var Italien. Därefter kom England, Västtyskland, Frankrike, Belgien och Nederländerna att bilda holdingbolag. Även Sverige byggde under denna period upp holdingbolaget Statsföretag AB. Även länder utanför Europa som till exempel Kanada och Australien kom att bygga upp särskilda holdingbolag.

Efterhand kom utökade internationella samarbeten till stånd som även inkluderade statliga företag. Eldistribution, sjötransporter och flygtransporter är områden där stater började samarbeta inom ramen för företag som ägdes gemensamt. Flygbolaget SAS som startades redan på 1950-talet som ett samarbete mellan Danmark, Norge och Sverige är ett intressant exempel på denna utveckling.

### ***Det statliga ägandet vid ingången av 1980-talet***

Hur såg det statliga ägandet ut i vår omvärld vid ingången av 1980-talet? Som tidigare redovisats är det mycket svårt att göra jämförelser av det statliga ägandet

mellan olika länder. Detta är särskilt påtagligt vid denna tidpunkt. En studie som genomförts av Pryor (1970) visar att det är vanligt att länder tillämpar olika statistiska metoder. Ibland ingår dotterföretag till statliga företag i statistiken och ibland inte. I vissa fall ingår affärsverksamhet som bedrivs inom ramen för statliga myndigheter och ibland inte. I Sverige och Finland finns problemen med de så kallade affärsverken som i den offentliga statistiken ofta redovisas på annat sätt än som statligt ägda företag. Alla jämförelser måste därför göras med beaktande av problemen med olika definitioner och skilda statistiska metoder.

Short (1984) konstaterade att statliga företag 1980 var en betydande del av ekonomin i de flesta länder med blandekonomi. I industriella ekonomier svarade statliga företag för cirka 10 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Bidraget till BNP i de större länderna i Europa var 1976 var enligt den sammanställning som Aharoni (1986) genomfört med stöd av officiell statistik följande.

|              |        |
|--------------|--------|
| Österrike    | 22 %   |
| Italien      | 25 %   |
| Västtyskland | 11,9 % |
| Frankrike    | 12,7 % |
| England      | 11 %   |

Aharoni konstaterade att i länder där nivån på BNP-utvecklingen per capita varierade var de icke-finansiella statliga företagens andel av BNP cirka 10 procent. Sammantaget för länderna inom europasamarbetet (EEC) svarade statliga företag för cirka 12 procent av BNP. De statliga bolagens del av de samlade investeringarna uppgick till 24 procent. För de utvecklingsländer där det fanns data hade de statliga företagens andel av BNP ökat från cirka 7 procent i början av 1970-talet till cirka 10 procent i början av 1980-talet. I de flesta länder var de statliga bolagens andel av BNP mellan 7 och 15 procent. Stora variationer mellan länderna redovisades.

I de flesta länder fanns den största andelen offentligt ägande inom allmännyttiga områden och infrastruktur (transporter, kommunikationer och energi). I alla studerade länder var postservice en statsägd monopolverksamhet vid ingången av 1980-talet. Elektricitet var dock till övervägande del privat ägt i till exempel Spanien, USA, Belgien och Japan. Järnvägar var i allmänhet statsägda verksamheter, med undantag för Canada, USA och Japan.

I nästan alla länder fanns det statligt ägande i varierande omfattning. Statligt ägande förekom i många olika branscher, även om det statliga ägandet generellt var lågt inom jordbruksområdet. Vid ingången av 1980-talet fanns det 37 statsägda företag bland de 500 företag som rankades som världens största. Dessa företag svarade för närmare 8 procent av omsättningen i de 500 största företagen.

Waara (1980) presenterade följande bild av de statliga bolagens andel av den totala sysselsättningen i de största länderna i Europa. Redovisningen avser år 1976.

|              |        |
|--------------|--------|
| Österrike    | 13,9 % |
| Frankrike    | 11,5 % |
| England      | 7,9 %  |
| Västtyskland | 8,9 %  |
| Belgien      | 6,9 %  |
| Italien      | 6,6 %  |

Om man bortser från Sverige hade de övriga skandinaviska länderna en statlig företagssektor som var mindre än 5 procent av sysselsättningen. Det visar att dessa länder hade en relativt liten statlig företagssektor i jämförelse med de stora länderna i Europa. Den stora skillnaden mellan bidraget till BNP utvecklingen i förhållande till antalet sysselsatta i Italien kan förklaras av att de statsägda företagen vid denna tidpunkt också hade en roll i konjunkturpolitiken.

I de studerade länderna Tyskland, Frankrike, Italien, Belgien, Holland och Luxemburg svarade transporter och kommunikationer för den största andelen (50-86 procent) av de statliga företagen. Energisektorn var förutom i Italien den näst största (9-33 procent) medan industrisektorn svarade för cirka 10 procent i Tyskland och Holland. Italien hade vid denna tidpunkt en mycket dominerande industrisektor (26 procent). I samtliga studerade länder var finanssektorn den fjärde i storleksordningen, medan handel och service svarade för relativt obetydliga andelar.

### ***Utvecklingen sedan 1980-talet***

Under 1980-talet kom flera länder i Europa att börja ifrågasätta den omfattande statliga företagssektorn. Uppbyggnaden av allmänna regleringssystem och socialförsäkringssystem bidrog till en omprövning av det statliga ägandet i många



länder. Det första landet som mer systematiskt började privatisera statliga företag var Västtyskland som redan under 1960-talet hade börjat sälja företag och kom att fortsätta att sälja statliga företag under de efterföljande åren. Därefter kom England som inledde en privatiseringsvåg under tidigt 1980-tal. Nästan alla OECD-länder kom att följa efter och reducerade den statliga bolagssektorns storlek. Särskilt påtagligt var denna utveckling under 1990-talet. En viktig drivkraft som gav upphov till privatiseringarna var viljan att söka öka marknadens effektivitet genom att ersätta statliga monopol med konkurrens mellan olika aktörer. Privatiseringarna bidrog till mer effektiva nationella kapitalmarknader genom breddat ägande och ökad likviditet på aktiemarknaderna. Ansträngda statsbudgetar i många länder och behovet att kunna möta Europaunionens budgetmål beträffande statsskuld och budgetunderskott bidrog till utförsäljningarna. För de tidigare öststatsländerna var privatiseringar ett sätt att fullfölja målet att utvecklas från planekonomi till marknadsekonomi.

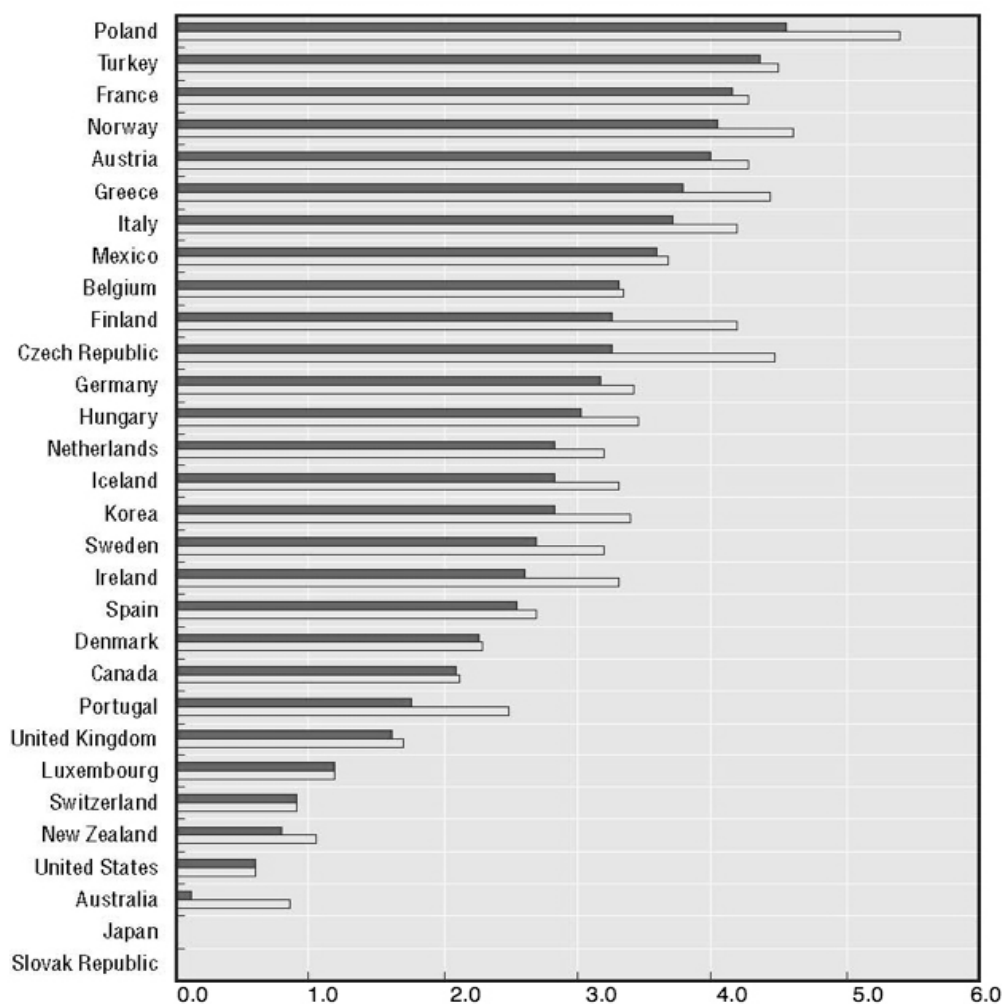
Omfattningen av genomförda privatiseringar i förhållande till storleken på respektive lands ekonomi framgår för några jämförbara länder av följande sammanställning från OECD. Omfattningen av privatiseringarna redovisas i procent av BNP under åren 1990-2001.<sup>13</sup>

|           |      |
|-----------|------|
| Österrike | 19 % |
| Italien   | 10 % |
| Frankrike | 6 %  |
| Belgien   | 4 %  |
| England   | 3 %  |
| Tyskland  | 2 %  |

Efter de stora privatiseringarna som genomfördes fram till 1990-talets mitt minskade privatiseringarna under 2000-talet inom OECD-länderna. Utvecklingen mellan åren 1998 och 2003 beskrivs i figur 1.

---

13. OECD Privatising State Owned Enterprises 2003



**Figur 1: Den statliga företagssektorn i procent av BNP i OECD-länderna (OECD Product Market Regulation Indicators, “Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003”, Economics Department Working Paper No. 419.)**

Figur 1 visar att Frankrike, Belgien, Danmark och England, till skillnad mot många andra länder, inte i någon större utsträckning reducerat den statliga företagssektorn under femårsperioden 1998-2003.

I de större länderna i Europa var sysselsättningen i statliga företag enligt OECD i procent av landets totala sysselsättning år 2003 följande.<sup>14</sup>

|           |        |
|-----------|--------|
| Finland   | 10,0 % |
| Frankrike | 5,5 %  |
| Grekland  | 4,0 %  |
| Belgien   | 2,8 %  |
| Italien   | 2,1 %  |
| England   | 1,0 %  |

Antalet statliga företag var dock mycket varierande i de redovisade länderna. I det följande redovisas OECDs bedömning av antalet företag i några utvalda länder i Europa.

#### *Antalet statliga företag*

|           |             |
|-----------|-------------|
| Frankrike | 100 företag |
| England   | 80 företag  |
| Österrike | 78 företag  |
| Finland   | 55 företag  |
| Grekland  | 48 företag  |
| Tyskland  | 36 företag  |
| Norge     | 26 företag  |
| Italien   | 24 företag  |

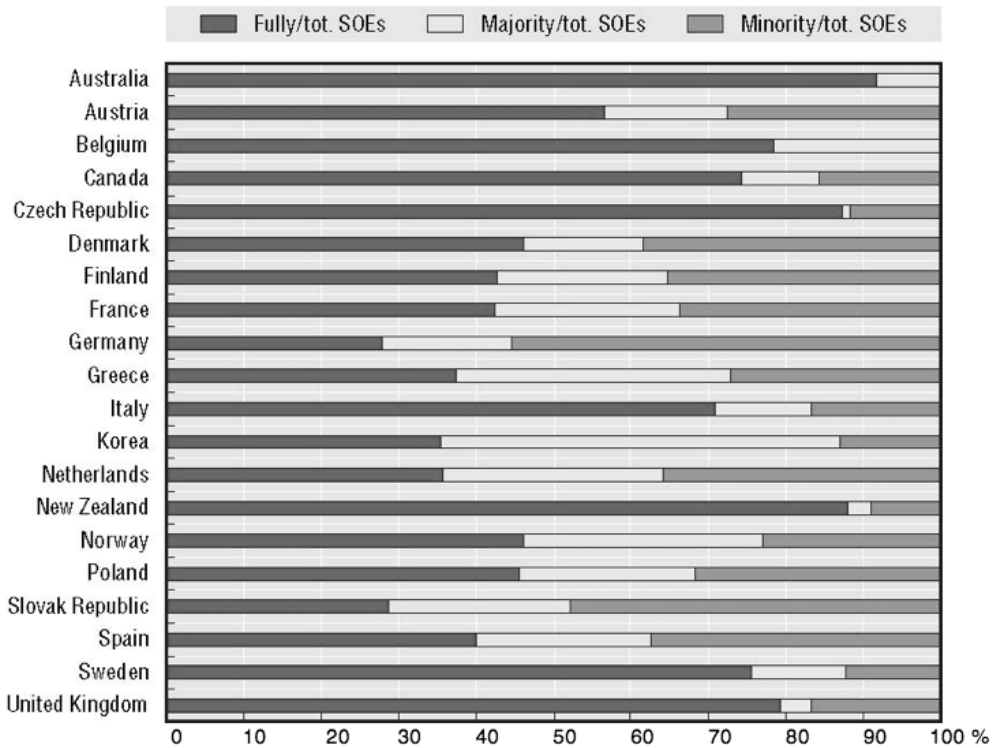
Av dessa länder hade Norge, Grekland, Finland och Italien den största andelen företag som var listade på börsen (20-25 procent). Frankrike och Österrike hade 10-15 procent av företagen börsnoterade. Bland de studerade länderna var i genomsnitt 10 procent av företagen börsnoterade. Belgien och England hade överhuvudtaget inga börsnoterade företag.

Även om företagen inte i så stor utsträckning var börsnoterade varierade graden av statligt ägande betydligt mellan länderna. Följande figur ger en bild av ländernas olika situation i detta avseende.

---

14. OECD Privatising State Owned Enterprises 2003

**Figur 2: Fördelning mellan helägda och delägda företag**



*Note:* For France and the UK, the distribution has not been calculated on the totality of SOEs, but only on one part of them: for France on the 80 most important ones among the “Premier Rang” group and for the UK on the 24 that are under the responsibility of the central government.

Källa: OECD Questionnaire on Governance of State Owned Enterprises 2003.

### *En nordisk utblick*

En jämförande analys av Sveriges grannländer beträffande antal statliga bolag och branschfördelningen ger följande bild av situationen 2005/2006. Beskrivningen bygger på uppgifter från respektive lands departement.<sup>15</sup>

15. Källor: Norska Handels - och industridepartementet: State Ownership Report 2005 och 2006. Finska Handels- och industriministeriet: Statsbolagen och statens intressebolag 2005 och 2006. Danska Finansministeriet: Statens selskaber 2005 och 2006. Svenska Regeringskansliet: Företag med statligt ägande 2005 och 2006 samt officiella faktauppgifter från respektive departement.

I Danmark används bolagsformen i allt väsentligt för transporter, infrastruktur och tjänsteproducerande verksamheter. Det statliga ägandet i Norge, Sverige och Finland finns däremot i betydligt flera branscher.

De norska, svenska och finska staterna har betydande engagemang i den finansiella sektorn, bland annat i börsnoterade banker. Finland har i förhållande till de andra länderna ett större ägande i industriella företag. I detta avseende finns stora likheter med hur situationen såg ut i Sverige mellan åren 1970-1990. I Norge och Finland finns i jämförelse med Sverige och Danmark en större tyngdpunkt av statligt ägande i energisektorn. Norska statens ägande i olje- och gasindustri har ett mycket stort ekonomisk värde. Bara börsvärdet av den norska statens ägande i Statoil och Norsk Hydro uppgick 2006 till cirka 300 miljarder norska kronor.

Danmark har i jämförelse med de andra nordiska länderna en betydligt mindre statlig företagssektor. En anledning till denna skillnad är att i Danmark bedrivs många jämförbara verksamheter i stället inom ramen för den statliga förvaltningen, det vill säga affärsverksamhet i myndighetsformen. En jämförelse med Sverige visar att avregleringen och konkurrensutsättningar inte genomförts i lika hög utsträckning i Danmark.

Ett intressant exempel är det kulturella området. Inom detta område finns betydande skillnader mellan länderna. I Norge och Sverige bedrivs många kulturella verksamheter i bolagsform (till exempel teater och opera). Detta är dock inte är fallet i Danmark och Finland. I Danmark är statliga teatrar i allmänhet bedrivna i myndighetsform. I Danmark bedrivs statlig egendomsförvaltning i myndighetsform medan motsvarande verksamhet bedrivs i Norge och Sverige i bolagsform.

En jämförelse mellan de nordiska länderna visar att det förekommer betydande skillnader beträffande vilken verksamhet som bedrivs i bolagsform respektive i myndighetsform. Vidare har vissa aktörer ett lokalt eller regionalt uppdrag medan andra arbetar med hela landet som bas. I Norge finns till exempel inom den statliga företagssektorn fem regionala hälsoföretag. Motsvarande verksamhet i de andra nordiska länderna bedrivs i andra former än i statliga bolag.

En jämförelse mellan de nordiska länderna visar att Finland har flest företag som är listade på börsen och har i en större utsträckning utnyttjat börsnoteringar som metod att privatisera statliga företag.

I följande sammanställning redovisas en jämförelse mellan de nordiska länderna avseende antalet statliga bolag. Vidare redovisas bolagens fördelning på branscher år 2005.

*Statliga bolag i Danmark, Norge, Sverige och Finland*

| <b>Antal företag</b>     | <b>Danmark</b> | <b>Norge</b> | <b>Sverige</b> | <b>Finland</b> |
|--------------------------|----------------|--------------|----------------|----------------|
| Helägda statliga företag | 13             | 43           | 42             | 18             |
| Delägda                  |                |              |                |                |
| -- statlig majoritet     | 3              | 19           | 3              | 11             |
| -- statlig minoritet     | 7              | 17           | 10             | 25             |
| <b>Totalt</b>            | <b>23</b>      | <b>79</b>    | <b>55</b>      | <b>54</b>      |
| (varav börsnoterade)     | 2              | 8            | 4              | 13             |

Dessa företag fördelar sig på huvudsakliga branscher på följande sätt.

| <b>Bransch</b>          | <b>Danmark</b> | <b>Norge</b> | <b>Sverige</b> | <b>Finland</b> |
|-------------------------|----------------|--------------|----------------|----------------|
| Finansföretag           | 1              | 8            | 7              | 8              |
| Energiföretag           | 1              | 6            | 7              | 8              |
| Transport/Infrastruktur | 12             | 9            | 2              | 6              |
| Industri eller handel   | --             | 7            | 4              | 14             |
| Egendom/Fastighet       | 1              | 4            | 7              | 2              |
| Kultur                  | 1              | 10           | 4              | --             |
| Forskning/Utveckling    | --             | 15           | 10             | 4              |
| Tjänsteföretag          | 7              | 20           | 9              | 15             |
| <b>Totalt</b>           | <b>23</b>      | <b>79</b>    | <b>55</b>      | <b>54</b>      |

### *De senaste årens utveckling i de närmaste grannländerna Danmark, Norge och Finland*

#### *Danmark*

I Danmark finns ett tjugotal bolag, vilket innebär att det statliga ägandet inte är lika stort som i Norge, Sverige och Finland. En lagändring genomfördes 1996 som innebar att statliga aktiebolag är helt likställda med börsnoterade bolag vad gäller redovisning och regler för öppenhet vid bolagsstämman. Ändringarna genomfördes för att allmänheten skulle få bättre möjligheter att följa utvecklingen i de statliga företagen.

Liksom i Sverige lyder inte de statliga företagen under någon särskild lagstiftning utan följer den sedvanliga aktiebolagslagen. Det finns dock vissa bestämmelser i

aktiebolagslagen som gäller uteslutande för börsnoterade bolag och för de statliga företagen.

Under de senaste åren har det skett en ökad uppmärksamhet på statlig ägarstyrning och principer har formulerats för bra företagsstyrning samt för ägarutövning. Val av styrelseledamöter är för de flesta statliga företag en fråga för regeringen. En löpande kommunikation skall ske mellan styrelsens ordförande och ägardepartementet beträffande eventuella behov av ändringar i styrelsens sammansättning. I normalfallet utses inte tjänstemän vid ägardepartementet som ledamot av styrelser till skillnad mot förhållandet i Sverige. I Danmark utses inte heller ledamöter i parlamentet till företagens styrelser. Principerna för styrning omfattar att styrelserna skall säkerställa att ansvarig minister automatiskt får relevant information från företaget. Styrelsen bör orientera ministern innan större strategiska beslut fattas, som till exempel ställningstagande till förvärv av en verksamhet. I Danmark hanteras ägarstyrningen sedan 2001 av Finansministeriet.

Vidare har under de senaste åren flera statliga företag i Danmark privatiserats. Sedan i början av 1990-talet har ett 15-tal bolag sålts helt eller delvis, vilket medfört en minskad statlig bolagssektor. Sex av dessa har tidigare varit statliga myndigheter som ombildats till bolag och därefter blivit föremål för privatisering. Sedan 1990-talet har några nya bolag tillkommit, bland annat inom transportområdet, telekommunikationsområdet och för egendomsförsäljning. Under 2004 genomfördes en större försäljning av statens aktier (22 procent) i Danske Telecom A/S. Under de senaste åren har TV2 Danmark ombildats från myndighet till aktiebolag. Ett nytt bolag för att bedriva utbildning av flygledare har bildats. År 2005 genomfördes ett samgående mellan ett statligt helägt energibolag (Dong A/S) och flera andra energibolag. Samgåendet har medfört att en stor energikoncern skapats. I denna koncern fick danska staten trots samgåendet ägarmajoriteten (73 procent). I samband med bildandet av Dong A/S övertog danska staten 50 procent av aktiekapitalet i Nunaoil A/S som bedriver verksamhet på Grönland.

Den statliga företagssektorn omfattade i december 2006 totalt 20 företag, varav 12 med aktiemajoritet. I jämförelse med 2005 har antalet statliga företag minskat. Antal anställda totalt i dessa bolag uppgick till cirka 72 000 personer. Utdelningen till staten från dessa företag uppgick till 3,3 miljarder danska kronor 2007.



## *Norge*

I Norge omfattar det statliga ägandet ett 80-tal företag. Norska staten är delägare i åtta börsnoterade företag. De direkt ägda statliga företagen är självständiga rättssubjekt enligt den norska lagstiftningen. I Norge skiljer man på statsaktiebolag, statsföretag och sÄrlagsföretag.

Statsföretag används framför allt när det föreligger sektorspolitiska mål för statens ägarskap och aktiebolagsformen när det inte föreligger några sådana mål. De företag som lyder under särskild lagstiftning för verksamheten kallas för sÄrlagsföretag. Statsaktiebolag är till exempel Posten Norge A/S. Statsföretag är till exempel Statsskog SF. Det mest kända sÄrlagsföretaget är Vinmonopolet A/S. De norska statsföretagen får inte fatta beslut i frågor av väsentlig betydelse för företaget eller Ändra företagens verksamhet utan att Ärendet har förelagts Ägaren.

Norska Handels- och industridepartementet är sedan 2001/2002 ansvarig för Ägarfunktionen. I Norge liksom i Sverige har det varit en utveckling mot att ett departement sjÄlv förvaltar företagen i stället för att förvaltningen utförs av andra organ. I Norge liksom i Danmark utses inte tjänstemän som arbetar med Ägarstyrning som styrelseledamöter i de statliga företagen.

Även i Norge har betydande privatiseringar genomförts sedan 1990-talet i samband med avregleringar av marknader. Övergång från monopol till marknadskonkurrens har genomförts inom många områden. Beträffande avregleringar av monopol finns många likheter mellan Sverige och Norge. Den norska staten har dock till skillnad från den svenska i fler fall valt att gå via börsnotering och på så vis breddat Ägandet i ett antal företag.

I några fall har den norska staten på senare år deltagit i strukturaffärer som inneburit ökat statligt Ägande. Sådana strukturaffärer har genomförts inom flera sektorer. Det norska företaget Statsskog har genom strukturaffärer övertagit stora skogarealer för att värna naturskyddad skog. Nya statliga företag har bildas genom att verksamheter avskiljts från myndigheter och företag. Som exempel kan nämnas Baneservice A/S som tidigare var en del av den norska Banverksmyndigheten och det börsnoterade Yara International A/S som avskiljdes från Norsk Hydro. Den norska staten har Även ökat sitt Ägande i redan befintliga statliga företag under de senaste åren.

År 2006 var den norska staten den mest dominerande ägaren i näringslivet. Det totala värdet av företagen finns inte officiellt redovisat. En marknadsberäkning av de 8 företag som är listade på börsen per den 30 juni 2006 visar att bara dessa företag har ett värde på 488 miljarder norska kronor, varav drygt 300 miljarder kr avser ägandet i de stora norska energiföretagen Norsk Hydro och Statoil. Förslag till samgående mellan dessa stora energiföretag presenterades våren 2007. Utdelningen från de norska statsägda företagen uppgick till 28,5 miljarder norska kronor år 2006.

Den statliga företagssektorn har år 2005 cirka 283 000 anställda, vilket innebär att Norge i förhållande till de andra nordiska länderna har den klart största statliga bolagssektorn. Detta gäller både antalet företag och antalet sysselsatta. I jämförelse med läget 2005 har antalet statliga företag under 2006-2007 ökat från 79 till 82 stycken.

### *Finland*

Finland har i likhet med Norge ett stort statligt ägande. I likhet med Danmark och Sverige är de statliga företagen organiserade i aktiebolagsform. I Finland skiljer man mellan statsbolag och intressebolag. I statsbolagen har staten det dominerande inflytandet medan i intressebolagen har staten en betydande minoritet (över 10 procent). Vissa statsbolag sköter statliga specialuppgifter. Dessa företags verksamheter är i normalfallet reglerade i speciallagstiftning.

I Finland samlades ägarstyrningsfrågorna år 2003 till Handels- och industriministeriet. År 2004 fattade Handels- och industriministeriet ett principbeslut om statens ägarpolitik. Viktiga principer i ägarpolitiken är att skilja på regleringsfrågorna och ägarstyrningen. Ägandet skall utövas enligt lagen om aktiebolag vid bolagsstämman. Samma lagstiftning gäller för staten som för övriga ägare. En klar arbetsfördelning mellan riksdagen och statsrådet samt mellan ägaren och företagen skall upprätthållas. Statens ägarstyrningsfunktion har från och med maj 2007 koncentrerats till en avdelning för ägarstyrning placerad i statsrådets kansli.

I Finland är det en fråga för det enskilda statliga företaget att ta ställning till företagsförvärv och bildande av dotterföretag. I företag som helt ägs av staten bör kontakterna mellan ägaren och företagen genomföras på så sätt att de som är ansvariga för ägarstyrningen på förhand får kännedom om viktigare beslut. Staten

deltar som ägare i det beslutsfattande som sker på bolagsstämman. Vid sidan om bolagsstämma, styrelse och verkställande ledning förekommer i vissa aktiebolag ett förvaltningsråd som är ett organ mellan bolagsstämman och styrelsen. Förvaltningsrådets uppgift är bland annat att lämna synpunkter på frågor av betydelse för samhället och samhällsutvecklingen. Tjänstemän från ministeriet kan utses till ledamöter i företagets styrelse, men får inte bereda ärenden eller handlägga sakfrågor rörande samma företag. Ledamöter från riksdagen utses inte i statliga bolagsstyrelser men kan sitta i företagets förvaltningsråd.

Liksom i Danmark och Sverige har betydande förändringar av det statliga ägandet genomförts under de senaste åren. Under tidigt 1990-tal beslöt den finska regeringen att det statliga ägandet i industriföretag och energiföretag skulle reduceras. Privatiseringsprocessen startade i slutet av 1993 i samband med att det ekonomiska läget i landet förbättrades. Som en del av privatiseringsprocessen fick flera statliga företag ett breddat ägande. Breddningen av ägandet skedde i stor utsträckning genom utförsäljningar som kombinerades med noteringar på Helsingsforsbörsen. Under åren fram till 1998 såldes statliga företag för totalt 18 miljarder finska mark. Under åren 1999-2006 har staten därutöver sålt aktier för ett nominellt värde av 8,5 miljarder euro.

Trots den privatisering som skett har flera nya statliga företag tillkommit under de senaste åren. I samband med bolagisering av statliga affärsverk har till exempel affärsverket Centralen för förvaltningsutveckling ombildats till statligt bolag. Nya statliga bolag har också tillkommit i samband med att verksamheter skiljts ut från statliga koncerner som sedan börsnoterats som separata företag. Även några företagsförvärv har genomförts. Ett exempel är finska statens förvärv av ett teletrafikbolag från TeliaSonera, som resulterade i att ett nytt statligt ägt företag bildades.

År 2006 uppgick antalet anställda i de statliga bolagen totalt till över 200 000 anställda. Värdet av finska statens bolag har beräknats till 23 miljarder euro. Utdelningen från företagen uppgick 2006 till cirka 1,6 miljarder euro.

### ***Några slutsatser beträffande den internationella utvecklingen***

Nationella definitioner av statliga företag och statligt företagande varierar stort mellan länderna, vilket gör internationella jämförelser svåra. Trots detta förhållande

kan konstateras att statliga företag fortfarande representerar en betydande del av ekonomin i många länder i Europa.

I ett antal länder är staten trots genomförda privatiseringar stora ägare i kommersiella företag som opererar på konkurrensutsatta marknader. Statliga företag kan återfinnas i de flesta sektorer. Det största statliga ägandet återfinns inom energi, transport och telekommunikationer samt inom tjänsteproduktion. Det vanligt att staterna helt eller delvis äger företag som bedriver kommersiell verksamhet, men det förekommer också affärsverksamhet i andra former än i statligt ägda bolag. Det är inte ovanligt att stater på grund av privatiseringar av delar av företag och på grund av strukturaffärer med det privata näringslivet har ägande i stora börsnoterade företag, som även verkar utanför landets gränser.

Andelen statliga företag varierar stort. I många fall har omfattande privatiseringar genomförts under både 1980-talet och 1990-talet. Drivkrafterna bakom denna utveckling har varit flera. De skäl som är mest påtagliga är tydligare budget och underskottskrav bland annat inför EU-medlemskap och till följd av globaliseringen av de finansiella marknaderna. Även ideologiska skiften som i de gamla öststatsländerna har påverkat denna utveckling. I flera länder har avregleringar av telekommunikation och energi varit en drivkraft bakom privatiseringen av statliga företag. I de flesta länder har statliga företag genom avregleringar allt mer kommit att verka på konkurrensutsatta marknader.

I takt med avreglering och globalisering av marknader har i de flesta länder skett en omprövning av det statliga ägandet. Styrningen av företagen har under de senaste åren fått allt större uppmärksamhet. I bland annat England, Finland, Norge och Sverige pågår ett kontinuerligt arbete med att utveckla och stärka de statliga ägarfunktionerna.

Trots utvecklingen avseende privatiseringar bildas alltjämt företag av många olika orsaker. Orsakerna varierar från land till land. En studie av de nordiska länderna visar att ett antal nya företag har bildats sedan 1990-talet. Ofta handlar det om att statliga myndighetsverksamheter ombildats till bolag efter avregleringar. Det är också vanligt att nya bolag har bildats när staterna medverkat i olika typer av strukturaffärer.

Trots de omfattande privatiseringar som genomförts är fortfarande den statliga bolagssektorn omfattande i många OECD-länder, även om betydelsen som

andel av sysselsättningen successivt har minskat. Trots den minskade betydelsen ur sysselsättningssynpunkt har betydelsen ur ekonomisk synpunkt snarare ökat. Detta beror på att avregleringar och börsnoteringar ger möjligheter för stater att på ett enklare och snabbare sätt tillgodogöra sig av inkomster från dessa företag. Den ekonomiska betydelsen påverkas av på vilket sätt en regering kan använda sig av inkomsterna från företagen för att finansiera andra typer av offentlig verksamhet.

En jämförelse mellan de nordiska länderna visar på stora skillnader beträffande den statliga bolagssektorns storlek. Stora skillnader kan också konstateras vad gäller verksamhetsinriktning. Dessa skillnader har i stor utsträckning historiska förklaringar, men beror också på att vissa typer av affärsverksamhet kan bedrivas i myndighetsform i stället för i bolagsform.

I Sverige Norge och Finland har betydande avregleringar och konkurrensutsättning av tidigare offentlig verksamhet genomförts. En påtaglig skillnad är att Sverige har betydligt större andel företag som är helägda av staten än de andra länderna. Gemensamt för de nordiska länderna är att man centraliserat ägarstyrningen till ett ansvarigt departement. Norge och Finland har i större utsträckning än Sverige och Danmark valt att sprida ägandet genom börsnoteringar.

## 4.

# DEN TIDIGA SVENSKA UTVECKLINGEN

En inledande redovisning av orsaker till bildande av statliga företag baserad på tidigare forskning fram till 1980-talet har tidigare redovisats i kapitel 2. I kapitel 4 utvecklas denna beskrivning ytterligare, och framväxten och expansionen av statliga företag fram till år 1980 presenteras.

Den tidiga utvecklingen i Sverige innebar en kontinuerlig tillväxt av företag fram till 1980-talet. Beskrivningen syftar till att ge en översiktlig bild av utvecklingen och omfattar ett urval av de mest betydelsefulla företagen som bildats. I urvalet av företag finns de viktigaste statliga affärsverken, monopolföretagen, kreditinstituten och tillverkningsföretagen. Huvuddelen av de företag som redovisas har tillkommit efter andra världskriget.<sup>16</sup> Totalt omfattar redovisningen ett 50-tal företag. Syftet är att ge en inledande beskrivning av de svenska statliga företagens tillkomst och utveckling. Efterföljande kapitel kommer ingående behandla undersökningsperioden 1980- 2007.

### *Framväxten och expansionen fram till 1980-talet*

Det statliga företagsägandet i Sverige har liksom i många andra länder i Europa en lång tradition. Inledningsvis var bolagen verksamma inom områden som kan betraktas som naturliga monopol. Bolagen var ofta anknutna till infrastrukturen och ställde ofta stora krav på långsiktiga kapitalinsatser. Samtidigt var räntabiliteten låg. Staten kom därför att tidigt engageras som direkt finansiär men tog också över privata verksamheter som inte kunde bära osäkerheten i investeringarna. Denna tidiga statliga företagssektor var främst organiserad som affärsverk (Anell et al. 1992).

---

16. Kapitel 4 bygger på en sammanställning av följande officiella utredningar: Ds Fi 1989:23, SOU 1956:6, SOU 1997:38.

Det äldsta affärsverket är Postverket som reglerades i en förordning från 1636, där det bestämdes att det skulle upprättas postverksamhet över hela landet. Under samma tid skapades de första regelrätta ämbetsverken i Sverige, till exempel Kammarkollegium och Krigskollegium.

Den statliga företagssektorn tillkomst kan i övrigt dateras till andra hälften av 1800-talet, då bland annat nödvändig service för att utveckla industrisamhället organiserades i affärsverk. Det näst äldsta affärsverket är Statens telegrafstyrelse som bildades 1856. I samband med telefonteknikens införande fick detta verk namnet Televerket. Statens Järnvägar (SJ) bildades 1876. SJ kom successivt att ta över ett antal enskilda järnvägar med början från 1880-talet. Övertagandet av privata järnvägar pågick ända in på 1950-talet. År 1883 bildades Domänstyrelsen som senare fick ställning som affärsverk. Trollhättekanal och vattenverk bildades 1905 och ombildades 1909 till Vattenfallsstyrelsen.

I samband med 1911-års budgetreform gavs affärsverken en särställning vad gäller redovisning, som innebar en anpassning till uppgiften att bedriva affärsverksamhet. Affärsverket Statens reproduktionsanstalt (kartor och ritningar) bildades 1926.

Det första statliga aktiebolaget som bildades var gruvbolaget LKAB, där staten blev ägare till halva företaget 1907. Orsakerna till bildandet av LKAB var flera. Huvudorsakerna var att reservera en viktig råvara för inhemskt bruk, stimulera en industrialisering samt utveckla en region med ekonomiska svårigheter. Vidare fanns intresse av att skydda denna försörjningsviktiga basindustri från att hamna i utländska händer.

Under första världskriget bildade staten tre nya bolag, Tobaksmonopolet 1915, AB Vin & Spritcentralen 1917 och AB Kurortsverksamhet 1918. Både fiskala och sociala skäl redovisades som grund för att bilda dessa företag. AB Kurortsverksamhet bildades för att sänka statens kostnader för vården av patienter med vissa invalidiserande sjukdomar. Samtidigt som staten genom bildandet av företaget ville underlätta återanpassning till arbetslivet. Vad gäller Vin & Spritcentralen och Tobaksbolaget var orsakerna mer fiskala i kombination med att staten inte ville att enskilda affärsintressen skulle få kontroll över verksamheten.<sup>17</sup>

Vid sidan om de statliga affärsverken tillkom före 1920-talet endast ett fåtal statliga aktiebolag. Under den tidiga delen av 1920-talet fanns en tydlig

---

17. Se Ds 1989:23 Vad skall staten äga

socialiseringsinriktning inom den svenska socialdemokratien med tankar på övertagande av naturrikedomar, industriföretag, transporter och kommunikationer. Dessa tankar på övertagande av privata företag kom att omprövas bland annat till följd av den ekonomiska krisen senare under 1920-talet. Under denna ekonomiska kris, som också fick effekter i banksystemet, etablerades den statliga Kreditkassan 1922 för att administrera statliga krediter för stöd till företag. Kreditkassan ägdes av privata banker men byggde på en stor statlig garantifond. Kassan kom även att överta engagemang som bankerna hade i olika industriföretag och verkade fram till 1937, det vill säga under hela 15 år. Genom Kreditkassan räddades ett tiotal banker från likvidation eller konkurs. För att undvika svåra följder av det rådande läget medverkade staten också i bildande av Jordbrukarbanken 1923.

Under 1930-talet gick staten in som ägare på nya områden. År 1930 bildades AB Industrikredit som nytt kreditinstitut i syfte att underlätta kreditgivning till investeringar. Jordbrukskrisen på 1930-talet ledde till att Svenska spannmåls AB bildades för att driva handel med och lagring av spannmål och fodermedel. Bolaget skulle svara för pris- och marknadsregleringen på spannmålsområdet. Även detta företag kom att finnas kvar under lång tid.

Det första exemplet där statligt ägande motiverats med behovet att utveckla ny teknik var AB Aerotransporter (ABA). I detta företag blev staten ägare till 50 procent av aktierna 1937 i syfte att utveckla utrikes flygtransporter. ABA kom senare att bli moderbolag till flygbolaget SAS, där svenska staten alltså har en betydande ägarandel.

Svenska Penninglotteriet AB bildades 1938 för att stävja spelet på utländska lotterier och för att staten önskade av fiskala skäl reglera det inhemska spelet. Penninglotteriet startade ett statslotteri där överskottet tillfördes statskassan.

Bildandet av Norrbottens Järnverk (NJA) 1939 fick stor principiell betydelse för den fortsatta tillväxten av den statliga företagssektorn. Orsakerna som redovisades vid bildandet var att det fanns risker för att den svenska industrin inte skulle få det tackjärn som behövdes. Vidare var sysselsättningen och försörjningsmöjligheterna i Norrbotten av betydelse. Även beredskapsaspekterna redovisades som orsak till bildandet av NJA.



Under andra världskriget grundade staten ett antal företag för att lösa olika typer av försörjningsproblem. Försörjningsproblemen under krigsåren medförde att statliga företag bildades i många länder. Under krigsåren övertogs företag för att säkerställa energiförsörjning och tillgången till viktigare förnödenheter. Exempel på företag övertogs eller bildades av beredskapsskäl är AB Transitotrafik 1940, AB Svensk torvförädling 1940 och Svenska Skifferolja AB 1941. AB Ceaverken togs över av staten 1943 för att säkerställa tillgången till röntgenfilm. Under krigsåren samordnades också Arméns och Flygvapnets verkstäder samt statliga tvätterier i Försvarets Industriverk, som senare blev affärsverket FFV. I samband med bildandet av Försvarets Industriverk fördes en diskussion om bolagsformen eller affärsverksformen var det mest ändamålsenliga. Beredskapsspekterna blev avgörande för just valet av affärsverksformen.<sup>18</sup>

Efter kriget avvecklades statens ägande i många företag som hade förvärvats av beredskapsskäl. Efterkrigsåren kom att präglas av långsammare tillväxt av statliga företag. År 1950 bildades Sveriges Kreditbank som statlig affärsbank. Banken skulle verka i konkurrens men vara fri från privata vinstintressen. Samma år bildades AB Statsgruvor som kom att ta över flera gruvföretag. Systembolaget AB bildades 1955 genom en sammanslagning av ett stort antal lokala monopolföretag för försäljning av alkohol. För att stärka den ekonomiska försvarsberedskapen bildades AB Oljetransit 1956.

Under 1960-talet började den statliga företagssektorn åter växa i en snabbare takt. Karlskronavarvet AB bildades efter en bolagisering av Marinens örlogsverkstäder 1961. Bolagiseringen genomfördes för att skapa bättre förutsättningar för civil produktion vid varvet. Monopolföretaget AB Svensk bilprovning inrättades 1963 som ett led i det statliga trafiksäkerhetsarbetet.

Den statliga bevakningsverksamheten effektiviserades och samordnades 1964 i det nybildade statliga företaget Allmänna bevakningsaktiebolaget (ABAB). AB Allmänna förlaget bildades 1968 för att ge statliga myndigheter och institutioner bättre service och möjligheter inom publiceringsområdet. Statskonsult AB bildades 1969 för att bedriva konsultverksamhet inom det offentliga området. Företagets inriktning var att bidra med rationaliseringskunskande framför allt för den svenska statsförvaltningens behov. Asea-Atom AB bildades 1969 som ett joint venture mellan det privata företaget ASEA och staten. Företagets uppgift blev att bedriva produktion inom kärnkraftsområdet.

---

18. Se Waara 1980 s 183

Under 1960-talet och början av 1970-talet bildades flera nya statliga kreditinstitut för att lösa olika finansieringsproblem i företagssektorn. Företagskapital och Svensk exportkredit bildades 1962, Lantbrukskredit 1964 samt Sveriges Investeringsbank 1967. År 1970 inleddes ett nära samarbete mellan de statligt ägda bankerna Kreditbanken och Postbanken. Syftet med samarbetet var att öka möjligheterna att ge stora krediter och därigenom skapa en motvikt mot koncentrationen på den privata sidan. De båda bankerna slogs ihop 1974 och bildade den statliga bankkoncernen PK-banken.

Under 1960-talet kom staten att överta ett antal företag i kris. Under denna period övertog staten större delen av den privata varvsindustrin för att trygga sysselsättningen. Varv som var ägda av rederier kom att successivt övertas av staten, först Uddevallavarvet 1962 och därefter under 1970-talet Götaverken, Öresundsvarvet och Eriksbergsvärvet. När Marinens Örlogsverkstäder ombildades till aktiebolaget Karlskronavarvet och när Uddcomb AB under 1970-talet flyttades till Karlskrona var ett viktigt motiv för det statliga engagemanget att trygga sysselsättningen i regionen.

Under 1970-talets energikris bildades åter statliga företag till följd av försörjningspolitiska skäl. Under denna period bildades företagen Svenska Petroleum AB och Petroswede AB samtidigt som en omfattande uppbyggnad av beredskapslagringen av olja och bensin genomfördes. AB Atomenergi kom till på statligt initiativ för att praktiskt kunna exploatera kärnkraften. Detta företag förväntades inte ge vinst utan drevs från början med statliga bidrag.

Strukturuomvandlingen av textil- och konfektionsindustrin under 1970-talet medförde en rad statliga ingripanden och stödåtgärder. Staten förvärvade till exempel 50 procent av aktierna i textilföretagen Eiser 1973. En betydande del av expansionen av den statliga företagssektorn under detta årtionde berodde på statens övertagande av apoteksväsendet 1970 och de skyddade verkstäderna 1979.

År 1969/70 bildades förvaltningsföretaget Statsföretag AB för att hålla samman en allt mer omfattande statlig företagsverksamhet. Statsföretag AB hade som övergripande mål att under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion. De stora varvsföretaget Eriksberg Mekaniska verkstad övertogs av staten 1975. Staten övertog också Götaverken 1976. I ett nytt stort förvaltningsbolag, AB

Svenska Varv, samlades de övertagna varven 1977. Svenska Varv kom att utgöra moderbolag för de svenska statliga varven. Från och med år 1979 inordnades även Kockums varvsrörelse i Svenska Varv.

Under 1970-talen gick staten även in byggmaterielbranschen genom ägandet i Durox AB. Svenska Utvecklings AB bildades för att främja innovationer för samhällsbehov och för att utveckla och exploatera nya produkter. År 1972 bildades Svenska rymdaktiebolaget för att kunna konkurrera om de europeiska utvecklingskontrakten på området. Samtidigt medverkade svenska staten i finansieringen av flera nya rymdprogram inom det europeiska ESA-samarbetet. Under denna period gick staten in som hälftenägare i Datasab för att detta nya företag skulle kunna bli basen för en nationell datapolitik.

Den sista stora statliga koncernbildningen under 1970-talet blev Svensk stål AB (SSAB) år 1977. Företaget bildades genom en sammanslagning av landets tre största tillverkare av handelsstål. Dessa var Stora kopparberg, Domnarvets jernverk och Gränges stålverk. Motivet för sammangäendet var att företagen inte skulle kunna finansiera kostnaderna för rekonstruktioner och samtidigt kunna göra stora investeringar.

De stora investeringsprogrammen som genomfördes under 1970-talet var ett inslag i strukturomvandlingen av basindustrin och kunde mer eller mindre bara ske i statlig regi. Det stora projektet Stålverk 80 som planerades i Norrbotten är ett exempel på ett statligt engagemang som har att göra med investeringsskalans storlek. Det nya stålverket kom av olika skäl inte att byggas.

Under 1970-talet hamnade delar av teko-industrin, stålindustrin och skogsindustrin i statliga händer till följd av uppkomna kriser. Ett särskilt bolag Strukturgarantiaktiebolaget bildades för att kunna medverka vid strukturomvandlingen inom textil- och konfektionsbranschen, gjuteribranschen, möbelindustrin och glasindustrin.

### *En kort sammanfattning av 1960-talets och 1970-talets utveckling*

Det bildades många nya statliga företag under både 1960-talet och 1970-talet. Främst bildades statliga företag i kreditsektorn och i tillverkningsindustrin.

Expansionen under 1960-talet och under 1970-talet hade i grunden olika orsaker. De nya företag som bildades under 1960-talet skulle till största delen avhjälpa brister i marknadsekonomin eller rationalisera befintlig statlig verksamhet. Under 1970-talet handlade det i huvudsak om att rädda utsatta branscher.

Flera statliga kreditinstitut bildades under denna tid för att avhjälpa brister på kreditmarknaden, till exempel Industrikredit, Lantbrukskredit, Svensk exportkredit och Investeringsbanken. Sveriges kreditbank bildades för att vara en regulator på kreditmarknaden och minska den privata maktkoncentrationen i banksektorn.

Under perioden bildades många företag för att rationalisera, samordna och utveckla verksamheter och branscher. Statens järnvägar tog över de fristående järnvägsbolagen av detta skäl. Det statliga företaget Durox bildades för att vara en drivkraft för utvecklingen av byggmaterielindustrin. Kabi, Vitrum och Apoteksbolaget skulle samordna de statliga FoU-resurserna inom läkemedelsbranschen. Statskonsult AB bildades för att rationalisera den statliga förvaltningen. Svensk Avfallskonvertering, SAKAB, bildades för att ha hand om miljöfarligt avfall. Svensk bilprovning, Statens anläggningsprovningar och SEMKO bildades för att staten skulle kunna garantera en opartisk och objektiv kontroll utan vinstintressen.

### *Företagsstrukturen vid ingången av 1980-talet*

I en proposition till riksdagen år 1980 redovisade regeringen att den statliga företagssektorns betydelse i näringslivet ökat snabbt under 1970-talet och att det mot denna bakgrund fanns anledning att förbättra riksdagens insyn i de statliga företagen.<sup>19</sup> Redovisningar till riksdagen lämnades före 1980 endast av förvaltningsföretagen Statsföretag och Svenska varv. Från och med 1981 började regeringen göra en mer samlad redovisning av det statliga bolagsinnehavet i form av en skrivelse till riksdagen (skrivelse 1981/82:20).

Skrivelsen behandlade utvecklingen 1979-80 och företagens bokslut för verksamhetsåret 1980. I skrivelsen redovisades att staten ägde sju affärsverk, sju kreditinstitut och 144 aktieföretag. Dessa affärsverk, kreditinstitut och företag ägde i sin tur helt eller delvis 1070 företag. Den totala omsättningen som redovisades inklusive utlåningen vid kreditinstituten uppgick under år 1980 till 198 miljarder

---

19. Proposition 1980/81:22

kronor, vilket innebar en ökning från 161 miljarder kronor från år 1979. Trots ökningen i omsättning redovisades en försämring av resultatet med 554 miljoner kr mellan åren 1979 och 1980.

Trots att många nya företag bildades under 1960-talet och 1970-talet hade Sverige i jämförelse med andra länder inte någon särskilt stor statlig företagssektor vid ingången av 1980-talet. En internationell jämförelse som genomförts av Anell et al. (1992) visar att Sverige haft en låg andel sysselsatta i statliga företag. Vid mitten av 1970-talet uppgick sysselsättningen i de statliga företagen i Sverige till cirka 7 procent av det totala antalet sysselsatta i ekonomin. Storbritanniens andel låg under samma år på knappt 8 procent medan de statliga företagen i Frankrike och Österrike sysselsatte 11,5 respektive 14 procent. Jämfört med de nordiska grannländerna låg dock den svenska nivån högt. I Danmark, Norge och Finland var endast 3-4 procent av arbetskraften sysselsatta i statliga företag vid denna tidpunkt.

Vid ingången av 1980-talet var den statsägda företagssektorn i kris. De två stora förvaltningsföretagen Statsföretag och AB Svenska varv hade gått med förlust år efter år. Huvudanledningen till det dåliga resultatet var det stora engagemanget i olönsam basindustri och varvsnäring. Även företag utanför krisbranscherna hade lönsamhetsproblem.

I början av 1980-talet hade Sverige en borgerlig regering. Denna regering tvingades vid flera tillfällen föreslå riksdagen stora kapitaltillskott till de statliga företagen. Aharoni (1986) konstaterade i sin studie att svenska staten under en kort period med konservativ regering under 1980-talet tog över fler företag än vad tidigare socialistiskt dominerade regeringar genomfört under trettio år.

Under 1980 genomfördes betydande omstruktureringar inom bland annat textilföretaget Eiser och inom varvsindustrin. Under året genomfördes en uppmärksamman nedläggning av det statliga Öresundsvarvet. Riksdagen medgav att Svenska Varv skulle få täckning för sina nedläggningskostnader med 1 miljard kr.<sup>20</sup> Samma år fick det statligt kontrollerade skogsföretaget NCB ett stort kapitaltillskott för att undvika likvidation.<sup>21</sup> Även det stora statliga stålföretaget SSAB hade betydande problem till följd av lågkonjunkturen de sista

---

20. Proposition 1980/81:131

21. Proposition 1980/81:98

åren under 1970-talet och till följd av att EG i oktober 1980 införde tvingande produktionsbegränsningar.<sup>22</sup>

I den redovisade skrivelsen till riksdagen konstaterade regeringen att de statliga företagen år 1980 varierade avsevärt i storlek. Företagen representerade en mångfald av olika verksamheter. Inom sektorn fanns stora allmännyttiga företag som Postverket och Televerket och kreditinstitut av varierande storlek som PK-banken och Företagskapital AB. Inom den statliga företagssektorns fanns industriföretag som exempelvis AB Eiser och tjänsteproducerande företag som till exempel bevakningsföretaget ABAB. Även bolag som hade speciella uppgifter till exempel Systembolaget AB och Penninglotteriet AB behandlades i skrivelsen.<sup>23</sup>

Iskrivelsen redovisades de statliga företagen under respektive departement. Industridepartementet dominerade med ansvar för de flesta företagen (17 företag). Viktiga företag som förvaltades av Industridepartementet var Statsföretag AB, Svenska Varv, Domänverket, Förenande Fabriksverket och Statens vattenfallsverk.

Förutom Industridepartementet hade även 8 andra departement ansvar för statliga företag. Dessa departement var Kommunikationsdepartementet (4 företag), Budgetdepartementet (4 företag), Ekonomidepartementet (5 företag), Förvarsdepartementet (1 företag), Handelsdepartementet (4 företag), Jordbruksdepartementet (3 företag), Socialdepartementet (3 företag), Utbildningsdepartementet (3 företag).

Riksdagen svarade via Sveriges Riksbank för ägaransvaret i AB Tumba bruk som tillverkade sedlar och mynt. Förutom departementen svarade även de 7 affärsverken för förvaltning av företag inom sina verksamhetsområden. Statsföretag AB förvaltade ett fyrtiotal företag och Svenska Varv AB ett tjugotal företag. Vilka företag som staten ägde vid denna tidpunkt och hur ägandet var uppdelat mellan olika departement beskrivs närmare i bilaga A. I denna bilaga redovisas även fördelningen av ägaransvaret mellan de olika departementen under undersökningsperioden.

---

22. Regeringens skrivelse till riksdagen 1981/82:20

23. ibid

### *Slutsatser beträffande sektorn vid ingången av 1980-talet*

Staten var vid ingången av 1980-talet ägare av ett stort antal företag som i huvudsak verkade inom industrisektorn, infrastrukturektorn och kreditväsendet. Det statliga ägandet förekom i övrigt inom många branscher. Fram till 1980-talet genomfördes sällan försäljningar av statliga företag. Trots storleken av företagssektorn och mångfalden av verksamheter var Sverige på inget sätt unikt i jämförelse med andra länder i Europa. Förvaltningen av företagen sköttes i stor utsträckning av de stora förvaltningsbolagen Statsföretag och Svenska Varv samt av affärsverken. Andelen företag som ägarmässigt hanterades direkt av departementen var relativt få. De flesta departement svarade dock för något eller några företag. Någon samlad funktion för styrning av dessa företag fanns inte etablerad vid denna tidpunkt, utan varje departement hanterade sina företag som en del av sina ordinarie arbetsuppgifter.

Vid ingången av 1980-talet var de stora affärsverken Televerket, Postverket, Statens järnvägar och Vattenfall mycket viktiga för sysselsättningen och för statens intäkter. De konkurrensutsatta statliga företagen hade vid denna tidpunkt däremot betydande lönsamhetsproblem. Stora kapitaltillskott gavs till ett antal företag för att hantera den bekymmersamma ekonomiska situationen.

## 5.

# DEN SVENSKA STATLIGA ÄGARSTYRNINGEN

I kapitel 5 behandlas regelverket för ägarstyrningen av statliga företag i Sverige. Ett annat sätt att benämna detta regelverk skulle kunna vara regler för corporate governance inom den statliga företagssektorn. I flera länder i Europa har reglerna för ägarstyrning successivt utvecklats. Sverige är bara ett exempel på att en betydande utveckling och professionalisering av den statliga ägarstyrningen genomförts under de senaste åren.

I detta kapitel behandlas också utvecklingen av den svenska ägarstyrningen.

### *Regelverket för styrningen av statliga företag*

I den svenska regeringsformens kapitel 9 paragraferna 8-9 anges att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Enligt regeringsformen skall riksdagen bestämma grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet av denna.<sup>24</sup> Detta innebär att de statligt ägda bolagen är en tillgång som regeringen förfogar över enligt de grunder som riksdagen lagt fast. Regeringen måste därför få riksdagens godkännande vid väsentliga förändringar av bolagens inriktning, minskning av ägande, kapitaltillskott samt vid köp och försäljningar av aktier.

I lagen om statsbudgeten anges att regeringen får sälja statens aktier i företag där staten äger mindre än 50 procent av aktierna eller rösterna, om inte riksdagen beslutat om annat.<sup>25</sup> Det krävs inte heller riksdagsbeslut för bolagsförvärv, avyttringar eller nedläggningar som redan befintliga statliga företag gör inom ramen för den verksamhetsinriktning som riksdagen beslutat.<sup>26</sup>

---

24. Lagboken 2006 Sveriges regeringsform

25. SFS 1996:1059

26. Regeringskansliet Statens ägarpolitik 2005



Staten som ägare är också bunden av EU:s bestämmelser om statligt stöd. Inom EU finns vissa bestämmelser som tar sikte på kapitaltillskott och andra förmåner från staten. I praktiken gäller reglerna för allt stöd från staten till företag, såväl statliga som privata. Syftet med reglerna är att förhindra att en medlemsstat snedvrider konkurrensen genom stöd som stärker den inhemska industrins konkurrenskraft till nackdel för företag i en annan medlemsstat. Inom detta område gäller den så kallade marknadsekonomiska investeringsprincipen. Detta innebär att staten kan ge kapitaltillskott till ett statligt företag om detta sker på villkor och under förutsättningar som skulle accepteras av en privat investerare. Om en kapitalinsats långsiktigt kan ge tillräcklig avkastning är det därför inte fråga om något olagligt statsstöd.<sup>27</sup>

För företag som når en viss omsättning och får medel från staten gäller sedan år 2005 särskilda regler för redovisning av finansiella förbindelser. Reglerna har tagits fram för att EU-kommissionen skall få insyn för att kunna kontrollera av bland annat korssubventionering. De medel som tillförts företagen skall redovisas öppet. Krav på särredovisning finns för monopolföretag och företag i särställning om de bedriver konkurrensutsatt verksamhet.<sup>28</sup>

Enligt densvenskaregeringsformen har myndigheterna en betydande självständighet i förhållande till regeringsmakten. Någon reglering i regeringsformen motsvarande den som gäller för förhållandet mellan myndigheterna och regeringen finns inte när det gäller de statliga bolagen. Regeringen i egenskap av företrädare för det statliga ägandet omfattas således av samma regelsystem som privata ägare.<sup>29</sup>

Staten som ägare av bolag omfattas av aktiebolagslagen. Aktiebolagslagen innehåller bland annat bestämmelser om vad bolagsordningen skall innehålla och hur en bolagsstämma skall genomföras. Enligt aktiebolagslagen är bolagsordningen det viktigaste styrdokumentet som måste upprättas. Bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ och aktieägarnas forum för att fatta beslut om bolagets angelägenheter. Bolagsstämman beslutar bland annat om ändringar i bolagsordningen och utser bolagets styrelse och revisorer.<sup>30</sup>

Aktiebolagslagen utgör således det centrala ramverket för företagen och det finns inga särregler i lagstiftningen för statligt ägda företag, utom vad gäller insyn av

27. Regeringens skrivelse 2006/07:120

28. Lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser (2005:590)

29. Riksrevisionsverkets rapport 1997/98:2

30. Aktiebolagslagen (SFS 2005:551)

Riksrevisionen. Detta nationella revisionsorgan lyder under riksdagen och kan förordna en eller flera revisorer att delta i den årliga revisionen. Riksrevisionen har utsett revisorer i ett stort antal av de statligt ägda företagen. Företag verksamma inom en viss sektor kan även lyda under särskild sektorslagstiftning, till exempel postlagen och lagen om elektronisk kommunikation.<sup>31</sup>

Statens formella styrning kan utövas endast på bolagsstämma, t.ex. genom att på stämman besluta om ägardirektiv. Genom val av styrelse och genom att i bolagsordningen föra in bestämmelser om målsättning kan statens representant på bolagsstämman påverka bolagets inriktning. I den mån ett företag får disponera statliga anslag kan staten ange särskilda villkor för hur detta anslag får användas på bolagsstämman.<sup>32</sup> Några fler formella möjligheter till styrning förekommer inte. Det är dock möjligt för ett statligt bolag att teckna avtal med staten på samma sätt som vilket annat fristående rättssubjekt som helst. Sådana avtal har utarbetats för en del företag som till exempel Systembolaget AB (etablering av butiker) och Posten AB (rikstäckande postservice). Underhandskontakter mellan ägare och den direkta företagsledningen får självfallet förekomma.<sup>33</sup> Dessa underhandskontakter kan beskrivas som en mer informell styrning av företaget. Underhandskontakter kan utövas av den politiska ledningen (statsråd eller statsekreterare) men också av tjänstemän i Regeringskansliet.<sup>34</sup>

Bolagsstämman är ett aktiebolags högsta beslutande organ. Om inte annat följer av lag eller bolagsordning kan stämman avgöra alla frågor som rör bolaget. Enligt aktiebolagslagen har stämman beslutanderätt i frågor om tillsättande och entledigande av styrelse och revisorer, ökning eller minskning av aktiekapitalet, fastställande av årsredovisning och ändring av bolagsordningen. Ägaren utövar sin rätt att besluta i bolagens angelägenheter på bolagsstämma. Bolagsstämman utser styrelsen och styrelsen kan i sin tur utse verkställande direktör.<sup>35</sup> I aktiebolagslagen finns dock en begränsning av stämmans beslutanderätt som inte är så uppmärksam. Stämman kan inte besluta om en högre utdelning än vad som styrelsen föreslagit. Däremot kan stämman mycket väl välja att besluta om en mindre utdelning än den som styrelsen föreslagit. Det är också viktigt att understryka att ett riksdagsbeslut eller policyuttalande inte är strikt

---

31. Verksamhetsberättelsen för statliga företag 2007

32. Lindh S & Meyersson EV 1998

33. Konstitutionsutskottets betänkande KU 1982/83:30

34. Regeringskansliet är sedan 1997 en samlad myndighet där departementen ingår.

35. Riksdagens revisorers rapport 1997/98:2 Statens roll som ägare av bolag

formellt bindande för ett statligt företag. För detta krävs att riksdagens beslut eller policyuttalande också ges som ett ägardirektiv på bolagsstämman.

### ***Bolagsstämman***

Rent formellt kan ett regeringsbeslut tas varje år som ger ansvarigt statsråd rätt att utöva statens ägande i det aktuella bolaget på bolagsstämma. Med stöd av detta beslut kan statsrådet utse en tjänsteman vid departementet att utöva statens rösträtt i samband med bolagsstämman (Holmgren 1992). Sveriges statminister kan också med stöd av regeringsformens kapitel 7 paragraf 5 utse en minister som har särskilt ansvar för frågor som gäller statens ägande av bolag. Detta innebär i praktiken att regeringen kan låta ett eller flera olika statsråd få ansvar för ägandet i statliga företag.

Riksdagen ledamöter har sedan 1981 närvarorätt på stämman i statliga bolag och kan på så sätt följa bolagens utveckling.<sup>36</sup> Rätten har successivt utökats så att alla bolag omfattas som har mer än 50 anställda och ett statligt ägande på mer än 50 procent av aktierna. Rätten att delta regleras ofta i bolagsordningen. Även om denna rätt sällan i praktiken utnyttjas ger det en möjlighet för den svenska riksdagens ledamöter att ställa frågor och följa bolagets utveckling genom deltagande på stämman.

Att utse styrelseledamöter innebär inte styrning av bolaget i samma direkta mening som att utfärda formella styrdokument. Utnämningsfrågorna är ändå av mycket stor betydelse eftersom en kompetent och allsidigt sammansatt styrelse förväntas öka möjligheterna att uppnå de resultat som ägaren vill få ut av bolaget.<sup>37</sup> Det är upp till det ansvariga departementet som förvaltar statens ägande i företaget att lämna förslag till ledamöter och styrelseordförande och bereda sådana beslut internt i Regeringskansliet. I vissa fall kan det vara reglerat i bolagsordningen att styrelseordförande eller annan ledamot skall utses av regeringen. I dessa fall behövs ett formellt regeringsbeslut. I andra fall tas beslut av ansvarigt statsråd och direktiv ges till den person som utses att företräda staten som ägare på bolagsstämman. Staten som majoritetsägare kan besluta om vem som skall vara ordförande i ett företags styrelse. Om detta inte görs blir det en fråga för styrelsen att inom sig utse en styrelseordförande.

---

36. Regeringens proposition 1980/81:22

37. Lindh S & Meyersson EV 1998

## ***Organisation och förvaltning***

I Regeringskansliet svarar Näringsdepartementets enhet för statligt ägande för förvaltningen av merparten de statligt ägda företagen. Sammantaget förvaltade Näringsdepartementet 42 aktiebolag år 2007. För 13 bolag ligger ansvaret för förvaltningen på andra departement. Fördelningen av ansvaret för de olika företagen finns närmare beskrivet i bilaga A.

I regeringen är näringsministern ansvarig för samtliga statliga företag i sådana frågor som ställer krav på enhetlig ägarpolitik. Statens förvaltningskostnad för företag med statligt ägande uppgick 2006 till 20,3 miljoner kr, varav 2,2 miljoner kronor för externa tjänster och utredningar. Kostnaderna redovisas exklusive de förvaltningskostnader som finns i andra departement än Näringsdepartementet. I de övriga departementen är ägarfrågorna oftast en del av övriga handläggaruppgifter, varför kostnaderna för denna del av ägarförvaltningen inte särredovisas.<sup>38</sup>

Riksdagen beslutade den 20 juni 2007 att ge regeringen rätt att sälja ett antal företag. För försäljningarna ansvarar ett statsråd i Finansdepartementet. Enheten för statligt ägande i Näringsdepartementet svarar dock för det praktiska arbetet med försäljningarna. För varje företag som finns en särskild projektgrupp för att analysera och utvärdera olika handlingsalternativ beträffande försäljningarna.<sup>39</sup>

## ***Utvecklingen av ägarstyrningen***

Det finns flera styrningsformer som staten kan utnyttja som ägare, utöver den mer formella styrningen enligt aktiebolagslagen. Henning (1974) har i sin studie av staten som företagare pekat på följande styrningsformer för statliga bolag.

Enligt Henning innebär orderstyrning att ägaren uttryckligen anger vilket beteende som är önskvärt. Regelstyrning innebär styrning genom lagar, förordningar och direktiv. Resursstyrning utövas genom att statsmakterna t.ex. beviljar kapitaltillskott eller särskilda lån till verksamheten. Rekryteringsstyrning innebär styrning genom att utse befattningshavare eller genom att ange former för tillsättningar. Formstyrning innebär försök att påverka verksamheten genom att

---

38. Skrivelse 2006/07:120

39. Proposition 2006/07:57

ange regler för utformning av organisationen, personförhållanden eller processer. Informationsstyrning omfattar upplysningar om verkligheten, bedömningar och prognoser.

Fram till 1990-talet kan konstateras att den formella styrningen genom direktiv på bolagsstämma i huvudsak var muntlig. Någon samlad policy för styrning av de statliga företagen var inte formulerad. Tersman (1959) konstaterade i sin studie Statsmakterna och de statliga aktiebolagen att de instruktioner som reglerade det statliga ombudets handlande på bolagsstämman uteslutande varit muntliga. Även i Holmgrens studie (1992) konstaterades att instruktionerna till bolagsstämman i ett 30-tal fall uteslutande varit muntliga. I samband med granskningarna i finanskrisens kölvatten i mitten av 1990-talet framhöll riksdagen betydelsen av att en tydlig policy utvecklas för statens styrning av bolagen och att skriftliga riktlinjer utformas. Riksdagen betonade också betydelsen av uttryckliga direktiv och dokumentation i frågor som avser statens företrädare på bolagsstämmor.<sup>40</sup> Utvecklingen har successivt medfört att formella skriftliga direktiv idag ges inför bolagsstämmorna i de statliga företagen.

Fram till mitten av 1990-talet fanns ingen samlad gemensam ägarpolicy formulerad för de statliga företagen. År 1995 bildades en arbetsgrupp, benämnd Axel, bestående av tjänstemän från ett antal departement med ansvar för statliga bolag. Gruppen startade ett arbete med att ta fram gemensamma riktlinjer för statens ägarförvaltning, bland annat avseende policyfrågor. Axelgruppen sammanställde våren 1997 den första interna ägarhandboken för regeringens förvaltning.<sup>41</sup> Handboken riktade sig till politiker och tjänstemän med ansvar för ägarfrågor.

Efter omfattande uppmärksamhet från media under mitten av 1990-talet beträffande avgångsförmåner för ledande statliga bolagschefer beslöt regeringen om riktlinjer för anställningsvillkor för personer i företagsledande ställning i statliga bolag.<sup>42</sup> Riktlinjerna reviderades 1998 och har senare utvärderats.<sup>43</sup> Riktlinjer för incitamentsprogram har därefter arbetats fram och beslutats av regeringen.<sup>44</sup> Nya riktlinjer för anställningsvillkor har beslutats år 2008.<sup>45</sup>

---

40. Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95 KU30

41. Finansdepartementets skrivelse Fi 98/228

42. Regeringsbeslut 1996-12-05 om anställningsvillkor för ledande befattningshavare

43. Finansdepartementet 1998-06-25

44. Regeringsbeslut 1999-11-25 med riktlinjer för incitamentsprogram

45. Regeringsbeslut 2008-07-03 om anställningsvillkor för ledande befattningshavare

Under våren 1996 presenterade regeringen en proposition om aktiv förvaltning av statens företagsägande. Huvudinriktningen i regeringens proposition var att ägarförvaltningen skulle inriktas på målformulering och uppföljning för att främja krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning. Det konstaterades att grundläggande skillnader i förutsättningar råder mellan företag med konkurrensskyddad ställning samt samhällspolitiska åtaganden jämfört med fullt konkurrensutsatta företag. I propositionen anges bland annat följande.

*”Det är angeläget att den statliga företagssektorn även i fortsättningsvis och i ännu högre grad än tidigare kan bidra till en sund och vital näringslivsutveckling i landet. Staten bör som ägare och med bibehållen affärsmässighet även i framtiden kunna spela en väsentlig roll i Svenskt näringsliv. För att leva upp till denna målsättning är det nödvändigt att förutsättningar skapas för att ägarfunktionen skall utövas rationellt och att erforderligt kapital kan ställas till företagens förfogande”<sup>46</sup>*

Propositionen blev en viktig utgångspunkt för fortsatt utveckling av ägarstyrningen. Riksdagen beslöt våren 1996 om nya riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av företag. Riktlinjerna innebar att staten skulle bli en mer aktiv ägare och ges förutsättningar att agera som andra ägare i näringslivet.<sup>47</sup>

I lagstiftningen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument anges att anmälan om aktieinnehav eller förändring av aktieinnehav ska anmälas till Finansinspektionen inom 5 arbetsdagar.<sup>48</sup> Sedan 1997 gäller i Regeringskansliet en kompletterande anmälningsskyldighet för de arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer som anses ha en särskild insynställning vad gäller de statligt ägda företagen.<sup>49</sup> För att förbättra den allmänna informationen om de statliga företagen ger Regeringskansliet sedan augusti 1999 årligen ut en publik verksamhetsberättelse om företag med statligt ägande.

Verksamhetsberättelsen är riktad till allmänhet, media, fackföreningar och andra intressenter och ingår som en del i regeringens skrivelse till riksdagen om företag med statligt ägande.<sup>50</sup> Den mer formella redovisningen som lämnats till riksdagen sedan i början av 1980-talet har således kompletteras med en publik årsberättelse.

---

46. Regeringens proposition 1995/96:141

47. Riksdagens skrivelse 1996/96:302

48. SFS 2000:1087

49. Regeringens skrivelse 2006/07:120

50. Regeringsbeslut 1998-08-24

I syfte att förbättra öppenheten och redovisningen beslöt regeringen i mars 2002 om särskilda redovisningsregler för de statliga företagen. De skall från och med år 2003 lämna redovisningar som i allt väsentligt uppfyller de krav som ställs på noterade bolag på Stockholmsbörsen. Därtill kommer särskilda krav på redovisningar av bolagens jämställdhetsarbete, utdelningspolicy, miljöarbete, beslutade mål samt risk- och känslighetsanalys.<sup>51</sup>

Sedan 2002 publiceras ett särtryck ur verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande. Särtrycket benämns statens ägarpolitik och sammanfattar de krav som ställs på företagen i riktlinjer och policys. Vidare redovisas statens mål för ägarförvaltningen.<sup>52</sup>

De senaste åren har ägaransvaret för bolagen förändrats från att vara fördelade på flera departement till en mer samlad förvaltning. Regeringen har sedan årsskiftet 2002/2003 samlat resurser och kompetens för förvaltningen av det statliga ägandet till en särskild ägarenhet i Näringsdepartementet. Detta ger enligt regeringens policydokument bättre förutsättningar för att kunna bedriva en enhetlig ägarpolitik.<sup>53</sup> Motsvarande utveckling mot en mer samlad ägarförvaltning finns i andra länder (se kapitel 3).

I samband med behandlingen av 2003-års ekonomiska vårproposition gav riksdagen godkännande till att extra utdelningar från de statliga företagen om högst fem miljarder kronor genom så kallad specialdestination skulle insättas på konto i Riksgäldskontoret. Syftet var att kunna använda dessa medel för kapitalinsatser i statliga företag fram till 2006.<sup>54</sup> Detta innebär inte att riksdagen delegerat beslut om kapitaltillskott till regeringen utan handlar om att ha en finansiering klar för sådana tillskott. Riksdagen beslutar även fortsättningsvis om kapitaltillskott i varje enskilt fall. Utdelningar om cirka 3 miljarder kronor har tagits i anspråk från kontot under perioden 2003-2005.<sup>55</sup>

Under åren 2003-2004 har staten tillsammans med företrädare för näringslivet arbetat fram en samlad kod för bolagsstyrning. Koden är avsedd att utgöra ett led i självregleringen inom det svenska näringslivet. Koden omfattar även de

---

51. Regeringsbeslut 2002-03-21

52. Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2002

53. Regeringskansliets skrivelse om statens ägarpolitik 2002

54. Proposition 2002/2003:100

55. Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2005

statliga bolagen och bygger på principen följ eller förklara. Koden behandlar det beslutsystem genom vilka ägarna direkt eller indirekt styr bolaget. Reglerna utgör en påbyggnad på främst aktiebolagslagens bestämmelser om bolagets organisation och tillämpas av staten som ägare sedan 2005.<sup>56</sup> Intervju med en erfaren ägarrepresentant visar att staten medvetet accepterat de kostnader som en bred tillämpning av koden innebär.

*”Koden skall tillämpas av alla statligt ägda bolag oavsett storlek. Det har varit en del synpunkter på detta på grund av kostnaderna. Här har dock ägaren varit tydlig att man är beredd att bolagen tar på sig denna kostnad. Det finns dock ett område där koden inte tillämpas fullt ut. Det är kravet på valberedningar inför styrelsenomineringar. Här finns inom staten andra modeller att ta fram kandidater till styrelserna”<sup>57</sup>*

Genom att införa koden för samtliga statliga företag har ägaren ställt genomgripande krav på bolagens information, transparens och styrning. Koden har blivit en del av regeringens ramverk för ägarförvaltningen. Det innebär att statliga helägda företag skall tillämpa regelverket. Vad gäller delägda företag verkar regeringen i samråd med övriga ägare för att koden skall tillämpas. De avvikelser som redovisas är att regeringen har en annan modell för bereda beslut i nomineringsfrågor och att styrelseledamöternas oberoende i förhållande till staten inte särskilt redovisas. I de börsnoterade företagen där staten har ett betydande ägarintresse deltar staten i respektive bolags valberedningar. I dessa fall redovisas också styrelseledamöternas oberoende i förhållande till ägaren staten.<sup>58</sup>

Sedan år 2004 har genomlysningar genomförts av de statliga företagens hållbarhetsredovisningar. Redovisningarna omfattar hur klimat och miljö påverkas av den verksamhet företagen bedriver. Genomlysningarna skall stimulera till att ytterligare höja kvaliteten i de statliga företagens kommunikation genom bland annat ökat erfarenhetsutbyte. För år 2006 omfattade genomlysningen alla företag där staten hade ett ägande om minst 50 procent. De företag som i denna genomlysning rankades högst var monopolföretagen Apoteket AB och Systembolaget AB.<sup>59</sup>

---

56. Regeringskansliets skrivelse om statens ägarpolitik 2005

57. Intervju J

58. Skrivelse 2006/07:120

59. Näringsdepartementet, Genomlyst 2004, 2005 och Genomlysning av de statligt ägda företagens hållbarhetsredovisning 2006



Enligt regeringens redovisning av sin ägarförvaltning skall företagen ta ett etiskt, socialt och miljömässigt ansvar, vara ett föredöme i arbetet med jämställdhet, mångfald och mot diskriminering. Kraven på företagen formerades på följande sätt.

*”Att företagen har en genomtänkt och förankrad policy och strategi för att hantera miljöhänsyn, sociala frågor, mänskliga rättigheter, jämställdhet och etik är en viktig del i den statliga ägarpolicy. Arbetet skall kommuniceras både externt och internt. De statligt ägda företagen bör bedriva ett aktivt arbetet i frågor som rör socialt ansvar och hållbar utveckling i de egna företagen, i sina respektive branschorganisationer samt i samarbete med sina leverantörer och kunder”*

Regeringen har beslutat om reviderade riktlinjer för stöd till företagens arbete. Under 2007 aviserades nya riktlinjer om ersättning till ledande befattningshavare och reviderade riktlinjer för extern rapportering, inklusive tydligare informationskrav för företagens hållbarhetsinformation.<sup>60</sup> Den 29 november 2007 beslutade regeringen om nya riktlinjer för extern rapportering för statligt ägda företag. Beslutet innebär att tydligare informationskrav ställs. De statligt ägda företagen skall bland annat redovisa en hållbarhetsredovisning enligt Global Reporting Initiative's riktlinjer (GRI) senast från och med räkenskapsåret 2008.<sup>61</sup>

## ***Styrningsformerna***

Med utgångspunkt från Hennings (1974) definition av statsmakternas olika styrningsformer kan följande slutsatser formuleras beträffande utvecklingen av styrningen av de statliga bolagen.

Orderstyrning i formell bemärkelse förekommer inte på annat sätt än via bolagsstämman. Från att under början av 1980-talet vara mer av muntlig karaktär så har utvecklingen gått mot mer orderstyrning genom skriftliga instruktioner till den person som utövar statens rösträtt vid bolagsstämman. Det finns anledning att utgå från att den ökade uppmärksamhet som riksdagen och berörda revisionsorgan lagt på behovet av öppenhet och transparens kommer att leda till en mer utvecklad formaliserad orderstyrning med skriftliga direktiv.

---

60. Skrivelse 2006/07:120

61. Regeringsbeslut 2007-11-29

Förutom den mer formella orderstyrningen förekommer dialog och samtal mellan styrelse/företagsledning och företrädare för departementen på olika nivåer. I normalfallet har dessa samtal inte karaktären av orderstyrning utan kan ses som en ömsesidig dialog mellan företag och ägare. I vissa fall kan denna dialog också innefatta en orderstyrning där ägaren mer informellt redovisar sin syn på olika frågor och förtydligar vilka åtgärder som kan komma att vidtas från ägaren sida om bolaget väljer att genomföra åtgärder som inte står i ägarens intresse. De åtgärder som kan förekomma är att staten som ägare underhand meddelar företaget att man kommer att kalla till en extra bolagsstämma om företaget avser att gå vidare med en förändring av verksamheten på ett sätt som inte står i överensstämmelse med ägarens syn. Denna typ av informell orderstyrning är möjlig både i privata och statliga bolag. Intervju med ägarföreträdare som var verksamma under 1990-talet visar att detta förekommit vid några tillfällen.

*”Under perioden skedde några fall där ägaren underhand meddelat ett bolag att om de väljer att gå i en inte accepterad riktning så kommer staten kalla på en extra bolagsstämma och mer formellt reglera frågan”<sup>62</sup>*

Man kan dock konstatera att det hör till undantagen att staten som ägare uttalar att man kommer att stoppa företagets planer genom att kalla till en bolagsstämma. Följande uttalande av en erfaren och i dag verksam ägarföreträdare ger en tydlig bild hur styrningen i detta avseende fungerar.

*”Genom det system som finns med ägarrepresentanter i bolagens styrelse kan dessa frågor informellt hanteras på ett tidigare stadium”<sup>63</sup>*

En annan intervju bekräftar bilden att staten som ägare i dag mer informellt framför sin syn på förvärvs och expansionsplaner i styrelsearbetet eller i samband med dialoger mellan ägare och styrelse.

*”Några strukturaffärer har stoppats informellt när de har förutsatt ägarförändringar i moderbolaget”<sup>64</sup>*

Det kan konstateras att ägarens regelstyrning påtagligt ökat i betydelse de senaste åren. Som exempel på denna utveckling kan nämnas utformningen

---

62. Intervju A och G

63. Intervju J

64. Intervju G

och delgivning av ägarpolicys och beslut om rapporteringskrav. Ett annat exempel är att alla statliga företag oavsett storlek förutsätts följa den utvecklade koden för bolagsstyrning. Styrningen i form av regler för rapportering och anställningsförhållanden för verkställande direktörer har successivt utvecklats under 1990-talet. Regelstyrningen beträffande statliga företag ligger på många områden på en högre nivå än vad som tillämpas hos stora privata ägare. Detta gäller särskilt redovisningsområdet, där staten utgår från kraven enligt lagstiftning och god redovisningssed och därutöver ställer ett antal ytterligare krav.

De senaste åren har det också utvecklats en form av regelstyrning som inte är tvingande. Ett exempel är ägarens uppmaning till företagen att ansluta sig till initiativet Globalt ansvar. Detta initiativ bygger på OECD-riktlinjer om socialt och miljömässigt ansvar.<sup>65</sup>

Resursstyrning genom att staten ger kapitaltillskott har förekommit i flera fall under undersökningsperioden. Kapitaltillskott till statliga företag är i dag mer ovanliga i jämförelse med situationen under krisåren i slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet. Fram till 1982 fick till exempel AB Statsföretag kapitaltillskott efter riksdagsbeslut i stort antal fall. Även varvsindustrin fick stora kapitaltillskott fram till mitten av 1980-talet. Därefter är kapitaltillskotten ovanliga fram till 1990-talets första år, då den svenska finanskrisen medförde att staten tvingades lämna omfattande kapitaltillskott och garantier till kreditinstitut.

Rekryteringsstyrning är en form av styrning som har fått ökad betydelse sedan mitten av 1990-talet. Formellt är det bolagsstämman som utser styrelse i bolagen. I vissa fall kan det enligt fastställda regler i bolagsordningen vara regeringen som beslutar om vilka som skall sitta i styrelsen. Enligt Lindh och Meyerson (1998) förefaller statliga bolagsstyrelser vara homogent sammansatta. Politiker och politiska tjänstemän är överrepresenterade i statliga bolagsstyrelser i förhållande till andra grupper. Enligt studien är inte ovanligt att statliga verkställande direktörer sitter i varandras styrelser samt att tjänstemän i departementen ingår i bolagsstyrelser, vilket kan leda till att lojalitetskonflikter byggs in i styrelserna.

Efter hand har den ägarpolitik som utvecklats ställt allt större krav på statens styrelseledamöter vad gäller kompetens och oberoende. Detta innebär i praktiken att rekryteringsstyrningen fått ökad vikt. Även nomineringen av ägarföreträdare från departementet i styrelserna för bolagen har efterhand fått

---

65. Regeringskansliets skrivelse om Statens ägarpolitik 2005

ökad uppmärksamhet. Under de senaste åren har andelen politiska nomineringar till bolagsstyrelser minskat.

Vidare ställer bolagskoden krav på omsättning av styrelseledamöter efter en bestämd tid, vilket leder till att staten som ägare måste på ett annat sätt än tidigare se över styrelsernas sammansättning och kompetens. Kodens regler innebär att en person inte bör sitta längre än 8 år i en styrelse om det inte föreligger särskilda skäl.

Rekrytering av verkställande direktör till de statliga företagen är en fråga för styrelsen. Rekryteringen i stora statliga koncerner är dock en fråga av sådan karaktär att Regeringskansliet normalt blir informerad innan styrelsen fattar sitt beslut.

Ägarstyrning mot att utnyttja börsformen har från och med slutet på 1980-talet varit tydlig i några fall. Orsakerna är intresset för ett breddat ägande och tillgången till en extern kapitalmarknad. Ett av de mest intressanta exempel på denna typ av formstyrning är börsintroduktionen av Procordia, (före detta Statsföretag AB) som beslutades i mars 1987.<sup>66</sup> Ägande via statliga förvaltningsbolag (holdingbolag) kan ses som en formstyrning som har förändrats över tiden, bland annat beroende på skiftande politiska uppfattningar om behovet av denna typ av företag.

Beträffande informationsstyrning kan det konstateras att denna styrform inte någon betydelse som kan härledas från officiella policys eller statsmaktsbeslut. Att staten som ägare skulle försöka styra bolagens information i dagens öppna samhälle skulle uppfattas som ett intrång i företagets interna verksamhet. En av intervjupersonerna i studien formulerar detta förhållande på följande sätt.

*”En styrning av företagets informationsverksamhet är i dag inte aktuellt. Den enda fråga där ägaren har reagerat vad gäller bolagens informationsverksamhet är i de fall när det skett ett offentligt ifrågasättande av det statliga ägandet som sådant”<sup>67</sup>*

Att en ägare reagerar när en företagsledning har synpunkter på vem som skall eller bör vara ägare är inte på något sätt unikt för den statliga sfären. Ett sådant agerande brukar leda till starka reaktioner även hos privata ägargrupper. Även om staten

---

66. Proposition 1996/97:74

67. Intervju J

som ägare inte går in och styr informationen finns det ett klart uttalat policykrav som innebär att företagen skall ha en öppen och transparent information om företagets verksamhet.

### ***Slutsatser om ägarstyrningen***

Styrningen av statligt ägda företag har successivt förändrats från att vara mer sluten till att bli mer öppen och transparent. Direktiven till statens företrädare till bolagsstämmorna är numera skriftliga och blir därför öppna handlingar som var och en kan ta del av enligt den svenska offentlighetsprincipen. Den parlamentariska insynen har förstärkts i och med att riksdagsledamöterna informeras om bolagsstämmorna och har möjlighet att delta och ställa frågor. På senare år har det också förekommit öppna bolagsstämmor i vissa större företag, där allmänheten fått tillfälle att delta. I den ägarpolicy som beslutades 2006 framgår att de större helägda företagen bör anordna någon form av arrangemang i samband med årsstämman, där även allmänheten bör få möjlighet att ställa frågor till företaget.<sup>68</sup>

Sedan mitten av 1990-talet har det skett en utveckling mot en mer gemensam policy för staten som ägare av bolagen. Dessa policydokument var inledningsvis av intern karaktär för att senare utvecklas och redovisas i ett samlat offentligt dokument som idag benämns Statens ägarpolitik.

Under de senaste åren kan man konstatera att staten som ägare blivit mer aktiv och i flera fall varit föregångare vad gäller utveckling av ägarstyrning i jämförelse med privata ägargrupper. Ett exempel på att staten som ägare har varit föregångare är den genomlysning av statliga företagsledares avgångsersättningar och pensioner som genomfördes 1996. Andra frågor där staten som ägare har varit föregångare är införandet av krav på etiskt, socialt och miljömässigt ansvarstagande och införandet av krav på jämnare könsfördelning i företagets styrelser. Externa utvärderingar av företagets hållbarhetsredovisningar är exempel på ett område där staten som ägare gått före många privata ägargrupper. Det beslut som fattades 2007 om att vidareutveckla riktlinjerna för hållbarhetsredovisningar och avgångsersättningar visar att svenska regeringar oavsett partifärg vill att företagen skall vara föredömen i dessa frågor.

---

68. Regeringens skrivelse 2006/07:120

I och med utvecklingen mot en öppen och transparent ägarpolitik och uppbyggnaden av en samlad ägarstyrningsfunktion inom Regeringskansliet har ett mer enhetligt synsätt på ägarstyrningsfrågorna utvecklats. Genom kravet på att statliga företag skall följa den kod för ägarstyrning som arbetats fram tillsammans med företrädare för näringslivet har utvecklingen mot ökad enhetlighet ytterligare förstärkts.

En vidgat mandat från riksdagen som ger möjlighet att finansiera kapitaltillskott på ett enklare sätt, genom utnyttjandet av ett särskilt konto i Riksgäldskontoret, har gett regeringen som ägare större handlingsutrymme än tidigare. Processen beträffande kapitaltillskott är dock fortfarande tidskrävande. I kapitel 12 utvecklas några tänkbara steg för att ytterligare utveckla hur styrningen och hantering av kapitaltillskott kan utformas.

Den ägarmässiga styrningen av expansion till nya områden och bildandet av nya dotterbolag är frågor som är särskilt intressanta att studera. Slutsatser i detta avseende kommer närmare att redovisas i kapitel 9.

# 6.

## UTVECKLINGEN UNDER 1980-TALET

I kapitel 6 beskrivs utvecklingen vad gäller bildande av statliga företag under studiens första tio år samt viktigare försäljningar och strukturaffärer.<sup>69</sup>

### *Bakgrund*

En analys av 1980-talets utveckling måste ta sin utgångspunkt i det ekonomiska läge Sverige befann sig i vid ingången av årtiondet. Det ekonomiska läget gav upphov till stora problem för de statliga företagen. Under 1970-talets lågkonjunktur med kriser inom flera industribranscher fick staten en aktivare roll som företagare inom bland annat varvs- och stålindustrin. I praktiken kom de sysselsättningspolitiska skälen att dominera det statliga företagandet under en följd av år. Under senare delen av 1970-talet beslöt riksdagen om stora kapitaltillskott till både Statsföretag AB och AB Svenska Varv.<sup>70</sup> Enligt Näringsdepartementets beräkningar fick bara Statsföretag under åren 1976 till 1983 cirka 26 miljarder i kapitaltillskott.<sup>71</sup> Även vissa privat ägda industrier fick statliga bidrag och lån. Till svensk flygindustri beviljades miljardbelopp i lån och bidrag för att stödja omställning till civil produktion.<sup>72</sup> Kapitaltillskotten och stöden gav upphov till betydande politiska diskussioner.

Under perioden oktober 1976 till oktober 1982 hade Sverige en borgerlig regering. Trots den borgerliga industriministerns ambitioner att sälja ut statliga företag så vidtogs inga direkta försäljningar. Enligt Anell et al. (1991) hade dåvarande industriminister Åsling planer på att särskilja problemföretagen och förvalta dem direkt under departementet. Dessa planer motarbetades av andra företrädare för

---

69. Kapitel 6 bygger på uppgifter från följande källor: regeringens årliga skrivelser till riksdagen 1981/82—1989/90:20, Ds 1989:23, SOU 1978:85, SOU 1997:38

70. Se proposition 1979/80:79, 1979/80:165

71. PM Statens företagsägande Näringsdepartementet 1995-07-21

72. Proposition 1979/80:115

regeringen och de fackliga organisationerna. Först efter det socialdemokratiska maktskiftet i oktober 1982 avskildes några av problemföretagen från AB Statsföretag . Dessa företag kom att förvaltas direkt av Industridepartementet.

## ***De borgerliga åren i början av 1980-talet***

### *Direkt bildande*

Under åren med borgerlig regering under 1980-talet kan olika typer av direkt bildande av företag konstateras. Under dessa år bildades flera företag för regional riskkapitalförsörjning och för utveckling av statlig tjänsteexport. Att skapa nya investmentbolag var inget nytt för 1980-talet. Flera investmentbolag hade redan bildats under den borgerliga regeringsperioden på 1970-talet.

Under 1980 bildades de regionala investmentbolagen AC-invest och Z-invest. Dessa företag skulle svara för riskkapitalförsörjning inom Västerbottens och Jämtlands län. Även Statsföretag förvärvade under dessa år ett särskilt investmentbolag (AB Svenska Navigator) som blev ett dotterbolag till koncernen.

Under 1982 delades myndigheten Sveriges geologiska undersökning (SGU) upp i två delar. En del bestod i en uppdragsverksamhet som tidigare bedrivits inom ramen för myndigheten. Denna del blev ett särskilt statligt tjänsteexportföretag. Motivet var att på ett mer affärsmässigt sätt kunna bedriva och utveckla malm- och gruvprospekteringen i Sverige. Sveriges geologiska AB (SGAB) som bolaget kom att benämnas hade från starten cirka 500 anställda och förvaltades av Industridepartementet. Denna utveckling av det statliga företagandet innebar en bolagisering av en verksamhet som tidigare bedrivits i myndighetsform. SGAB fortsatte sin verksamhet fram till 1996. Ägaren beslöt därefter att likvidera företaget.<sup>73</sup>

Det statliga företaget TEMU-Interactor AB (tidigare Svensk Energiteknisk utveckling AB) bildades för att kommersiellt nyttiggöra ny svensk teknik för svenska och internationella marknader. Företagets inriktning var i första hand ny teknik inom energi, miljö och transportområdet. Verksamheten inleddes i november 1981, men den operativa verksamheten kom inte igång förrän ett år senare i samband med bolagets etablering i Östersund. Företaget fick senare

---

73. Se skrivelse 1997/87:20 s 210



ta över statens ägande i Svensk Transportsystemutveckling AB och Svensk Miljöteknikutveckling AB. Företagets etablering i Östersund byggde på ett tidigare principbeslut av regeringen att inte lokalisera ny statlig verksamhet till Stockholm.

En sammanslagning mellan en myndighet och ett privatägt företag genomfördes 1980. Detta år gick staten in som ägare till 50 procent av aktierna i växtförädlingsföretaget Svalöf AB. Företaget var ett resultat av en fusion mellan den statliga myndigheten Sveriges Utsädesförening och det bondeägda Svalöfs Utsädes AB. Motivet till bildandet var att staten finansierade växtförädlingen delvis genom bidrag.<sup>74</sup> Mot denna bakgrund fanns enligt regeringen anledning att gå in som delägare i detta företag.

### *Indirekt bildande*

Tjänsteexporten kom också att utvecklas genom indirekt bildande av dotterföretag till de stora affärsverken. Särskilda bolag bildades under både Luftfartsverket och Vägverket. Luftfartsverkets bolag för uppdragsverksamhet kom att heta Swedavia AB och sysslade med konsultverksamhet inom luftfartsområdet. Vägverkets bolag kom att heta Sweroad AB. Företaget ägnade sig åt uppdragsverksamhet samt försäljning av produkter och tjänster inom vägområdet.<sup>75</sup> Båda dessa bolag var från början av liten omfattning storleksmässigt eftersom personal kunde lånas in från myndigheterna mer tillfälligt för olika tjänstexportuppdrag.

Motiven som redovisades i samband med bildandet av dessa tjänsteexportföretag var inte bara att uppdragsverksamheten skulle kunna ge ett positivt bidrag till bytesbalansen, utan också den möjlighet som skapades att utveckla och behålla den egna organisationens kompetens. Utvecklingen av tjänsteexporten genom indirekt bildande var inte något helt nytt för 1980-talet. Det ökade intresset för att sälja svensk kunskap på export hade medfört bolagsbildningar även tidigare år. De statliga affärsverken Televerket, Vattenfall och Domänverket hade redan tidigare bildat exportbolag (Swedtel 1968, Swedforest 1973 och Swedpower 1978). Under Televerket ett bildades Teleinvest AB för att kunna samverka med både privata och offentliga aktörer inom områdena telekommunikation och elektronik. Utbildningsföretaget Swedec International AB tillkom 1978 och

---

74. Prop.1978/79:130

75. Prop. 1981/82:137

ägdes gemensamt av staten och näringslivet. Swedec kom dock efter bara några år att avvecklas.<sup>76</sup>

Svenska energiverksgruppen AB (SEAB) bildades 1979/80 efter ett riksdagsbeslut. SEAB bildades som ett särskilt bolag under Vattenfall för att administrera statens aktier i 16 eldistributions- och energibolag. Detta steg innebar i praktiken att en särskild ägarfunktion bildades under Vattenfall för att administrera och svara för statens ägande i ett antal energibolag.

Under 1981 bildades industrigruppen JAS. Staten blev ägare till 20 procent av aktierna i industrigruppen via affärsverket Förenande fabriksverken (FFV).

### *Försäljningar och strukturaffärer*

Som tidigare redovisats genomfördes inga större försäljningar av statliga direkt ägda företag under 1980-talets första år. Under 1981 överlät dock staten sin andel av ASEA-ATOM (50 %) till ASEA.

Trots de ambitioner som fanns att sälja statliga företag kom den statliga ägarpolitiken under de sista åren på 1970-talet och de första åren på 1980-talet i stor utsträckning inriktas mot att rädda utsatta krisföretag.

Förändringar i form av försäljning eller avveckling av dotterföretag till statliga bolag var också av liten omfattning under dessa år. Under 1980-talets första år såldes eller avvecklades några dotterbolag till Statsföretag AB och AB Svenska varv. Dessa koncerner genomförde under samma period några förvärv i form av minoritetsandelar i olika företag.

### *Utvecklingen efter regeringsskiftet hösten 1982*

När den socialdemokratiska regeringen tillträdde den 8 oktober 1982 genomfördes flera betydande förändringar av politiken som kom att få betydelse för de statliga företagen. Regeringen utsåg ett särskilt statsråd för de statsägda företagen som förvaltades av Industridepartementet.

---

76. Se Warra s 198 ff samt Ds 1989:23 Vad skall staten äga s 22

Huvudmålet för den nyare regeringens politik var att stärka företagens konkurrenskraft och att minska budgetunderskotten. Enligt Feldt (1991) hade regeringen stora bekymmer med hanteringen av tre krisbranscher med betydande inslag av statligt ägande: varven, tekoindustrin och järnmalmgruvorna i Norrbotten.

*”På alla dessa områden utsattes regeringen för hårda påtryckningar att rädda företag och sysselsättning. Det skulle krävas mängder av uppvaktningar, segslitna förhandlingar och pengar innan den subventionsfria näringspolitiken mejslades fram”*

Möjligheten att ändra inriktning påverkades av att en devalvering genomfördes direkt efter regeringsskiftet. Devalveringen innebar en nedskrivning av kronans värde med hela 16 procent och bidrog till att företagens konkurrenssituation förbättrades. Genom devalveringen minskade behovet av direkta subventioner till den statliga företagssektorn.<sup>77</sup>

### *Direkt bildande*

Under den socialdemokratiska regeringsperioden 1982-1991 kom många statliga företag att bildas. I detta avsnitt beskrivs utvecklingen fram till slutet av 1980-talet.

I samband med en rekonstruktion av förvaltningsföretaget Statsföretag AB förvärvade staten per den 31 december 1982 samtliga aktier i gruvföretaget LKAB. Vidare förvärvades Norrbottens järnverk (NJA) och stålföretaget SSAB. Dessa bolag kom därefter ägarmässigt att lyda direkt under Industridepartementet i stället för att vara dotterbolag till Statsföretag AB.

Motsvarade arrangemang genomfördes beträffande AB Zenit Shipping, som övertogs av Industridepartementet 1983. Tidigare förvaltades företaget av AB Svenska Varv.<sup>78</sup> Zenit Shipping kom att ta över fartyg och nödlidande fordringar från Svenska Varv. Företaget gavs ett kapitaltillskott på 3 miljarder kr för att långsiktigt kunna ta ansvar för en stor mängd fartyg som inte var möjliga att sälja utan stora förluster för staten. Zenit förvaltade som mest ett 40-tal fartyg som

---

77. Ds 1989:23 s 15

78. Proposition 1982:83:147

senare successivt såldes ut på marknaden. Bolaget kom att bedriva verksamhet ända in på 2000-talet.

För att utveckla och bygga upp kunskap om satellit teknik bildades Nordiska Satellitaktiebolaget (NSAB). Svenska staten kom att äga 85 procent av aktierna och den norska staten 15 procent i detta företag. Företaget bildades efter en överenskommelse 1983 mellan Sveriges och Norges regeringar. Överenskommelsen syftade till att skapa ett organiserat samarbete inom satellitområdet. Bolaget fick som uppgift att upphandla och driva den så kallade TeleX-satelliten. Svenska staten tog 1988 över den norska regeringens aktier i bolaget. Företaget blev därigenom helägt av svenska staten.

Under 1980-talet kom flera statliga myndigheter att ombildas till aktiebolag. Den första myndigheten som ombildades var Statens skeppsprovninganstalt (Marintekniska institutet) som blev ett helstatligt företag den 1 juli 1984 med namnet SSPA Maritime Consulting AB. Därefter kom flera myndigheter att successivt ombildas till aktiebolag med staten som ägare.

En viktigt nytt statligt helägt kreditinstitut bildades i maj 1984. Kreditinstitutet fick namnet Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB).<sup>79</sup> Företagets uppgift blev att på den prioriterade kreditmarknaden låna upp de medel som behövdes för den statliga bostadslångivningen. Statliga bostadslån med räntesubvention var vid denna tid en viktig del i finansiering av bostäder. Utlåningsverksamheten kom inledningsvis att hanteras av Bostadsverket på uppdrag av SBAB. Avsikten var att företaget skulle arbeta på samma villkor som de tidigare etablerade bostadsinstituterna på kreditmarknaden. SBAB fick från och med 1988 en utökad roll i och med att bolaget även fick förvalta de lån som finansierats med statliga medel och fick möjlighet att agera fritt på kapitalmarknaden. För att möjliggöra denna utveckling beslöt regeringen att senare utöka SBAB:s egna kapital. Genom denna åtgärd fick SBAB förutsättningar att bli en betydande aktör på bolånemarknaden.

Under samma år infördes ett system med 10-års garanti för köpare av nyproducerade småhus. Garantin var ett villkor för att få statliga bostadslån. I samband med denna förändring blev staten ägare till 50 procent av aktierna i AB Bostadsgaranti. Detta företag arbetade med att erbjuda konsumentskydd vid bostadsproduktion. Ägandet motiverades av att det mot bakgrund av företagets

---

79. Proposition 1983/84:90 BoU 1983/84:28

starka ställning var rimligt att staten skaffade sig ett inflytande över verksamheten.<sup>80</sup> AB Bostadsgaranti kom att ägas tillsammans med byggföretagens bransch- och arbetsgivareorganisation Sveriges Byggindustrier.

Under 1986 ombildades ytterligare en myndighet Datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) till aktiebolag. Företaget svarande bland annat för databehandlingen av uppgifter i offentliga databaser, som till exempel rättsdata. DAFA AB var ett exempel på en lyckosam bolagisering som kom att leda till större verksamhet och högre lönsamhet, vilket gav upphov till sänkta priser och högre kvalitet för konsumenterna.<sup>81</sup>

Under 1987 bildade staten tillsammans med näringslivet ytterligare ett regionalt investmentbolag Blekingen AB. Staten kom att äga 57,3 procent av aktierna i bolaget. Syftet med bildandet var att utveckla näringslivsverksamheten i Blekinge län. Blekingen AB kom att förvärva det tunga verkstadsföretaget Uddcomb AB som en del i denna satsning. Senare förvärvades ytterligare företag inom verkstadssektorn. Den 1 juli 1987 blev den statliga myndigheten Sjöfartsverket affärsverk. Genom beslutet fick staten det åttonde affärsverket.

Ett viktigt steg i förändring av den statliga företagssektorn genomfördes år 1988. Affärsverket Statens järnvägar kom då att delas upp i två delar, SJ och Banverket. Banverket bildades som statligt verk och fick ansvaret för järnvägens infrastruktur. SJ svarade för gods och persontransporter. Genom denna uppdelning blev det senare möjligt att avreglera järnvägstrafiken. Det första steget i avregleringen togs två års senare då lokala och regionala järnvägstransporter började upphandlas i konkurrens. Därefter följde ytterligare steg.<sup>82</sup>

Under 1988 beslutade regeringen att Sveriges Investeringsbank skulle överlåtas till den statsägda PK-banken. Detta beslut innebar att den statliga investeringsbanken upphörde som en bank direkt ägd av staten. Som en del av detta beslut bildades ett helägt statligt bolag SIB-Invest AB. Detta bolag kom att förvalta ett antal aktieinnehav som Sveriges Investeringsbank tidigare haft ansvar för. Att denna verksamhet inte togs över av PK-banken har att göra med att svenska banker i normalfallet inte får ha ett långsiktigt aktieinnehav i verksamhet utanför banksektorn. Försäljningen av Sveriges Investeringsbank motiverades av att banken spelat ut sin roll i och med avregleringen av den svenska kreditmarknaden.

80. Proposition 1993/94:39

81. RRV Rapport 1993:25

82. Stelling 2007

Under 1980-talets sista år hade staten en stor del av sin affärsverksamhet organiserad i affärsverksform. Efterhand kom flera affärsverk att ombildas helt eller delvis till statligt ägda aktiebolag. Under 1989 tas beslut om att ombilda affärsverket FFV till aktiebolag.

### *Indirekt bildande under den första delen av 1980-talet*

Fram till början av 1980-talet verkade de statliga företagen främst på den inhemska marknaden. Under åren 1982-1983 kan en begynnande spridning av verksamhet till andra länder skönjas, främst till Norge och Nordamerika. Investeringar i företag i Norge genomfördes inom Statsföretagsgruppen och Domänverket. Förenade fabriksverken (FFV) förvärvade bolag i USA för att utveckla provsystem inom flygområdet. Vidare förvärvade Kockums minoritetsandelar i två nordamerikanska företag.

Den pågående omstruktureringen av AB Statsföretag innebar att flera verksamheter i koncernen kom att organiseras i nybildade dotterbolag. Denna utveckling kan också observeras i andra statliga koncerner. LKAB och Statskonsult AB kom att dela upp redan befintlig verksamhet i flera dotterbolag under perioden 1982-1983. Vidare ökade antalet dotterbolag inom LKAB, FFV och Statsföretag under dessa år. Utvecklingen kom att leda till att den statliga bolagssektorn ökade med över femtio företag på grund av att antalet dotterbolag ökade kraftigt.

Under mitten av 1980-talet fortsatte den påbörjade omstruktureringen av Statsföretag AB. Den gamla Statsföretagsgruppen gjorde som tidigare beskrivits stora förluster åren 1976-1982, vilket medförde att staten tvingades ge betydande kapitaltillskott. Genom den rekonstruktion som gjordes per den 31 december 1982 fick företaget en ny koncernstruktur. Företaget fick också ett nytt namn (Procordia AB). En fortsatt omstrukturering genomfördes under 1984 och fick till följd att bolaget under en kort period förvärvade och avyttrade ett stort antal dotterbolag som ett led i detta arbete.

Statlig tjänsteexport kom under den första delen av 1980-talet att expandera till nya områden. Statens väg- och trafikinstitut bildade tillsammans med det statliga forskningsbolaget Svenska Utvecklings AB ett bolag (SU-VTI exploaterings AB) för att marknadsföra svensk trafiksäkerhetskunskap. Under 1984 tog Lantmäteriverket

över Liber Kartor från det statliga bolaget Liber AB. Detta övertagande är ett exempel på att en statlig myndighet som bedriver uppdragsverksamhet också kan expandera genom att ta över verksamhet som tidigare bedrivs av ett statligt bolag. Övertagande av denna typ har dock visat sig vara sällsynta.

De statliga företagens förvärv i syfte att expandera utomlands fortsätter även i mitten på 1980-talet. Som exempel på denna utveckling kan nämnas transportföretaget ASG:s förvärv av Nordex A/S och amerikanska Interkontinental Inc, Götaverkens skapande av ett försäljningsbolag i USA, Kabi Vitrums förvärv av bolag i USA, Italien och Spanien, FFV:s bildande av dotterföretag i USA för flygunderhåll samt ABAB:s bildande av företag i Singapore. Riksbankens bolag AB Tumba bruk kom också att bilda ett försäljningsbolag i England.

Under 1980-talet hade många av Sveriges handelspartners genomfört avregleringar av kreditmarknaderna. År 1985 genomfördes en avreglering av den svenska kreditmarknaden efter många års diskussioner och utredande. Avregleringen medförde nya möjligheter för de svenska bankerna att utveckla sin verksamhet internationellt. Den statliga banken PK-banken kom att utveckla sin verksamhet och bygga upp kontor i Hongkong, Singapore, New York och Helsingfors. Även de privata bankerna kom att utveckla sin verksamhet med nya kontor i ett antal länder.

I mitten på 1980-talet kan en förändring av synen på ägandet av investmentbolag och utvecklingsbolag observeras. Flera mindre statliga investmentbolag kom att övertas och fusioneras in i större företag. I stället för att arbeta regionalt kom investeringsverksamheten i större utsträckning att bedrivas med hela landet som verksamhetsfält.

Sveriges Investeringsbank kom att överta Z-invest i Östersund och AC-invest i Skellefteå. Dessa bolag hade tidigare varit förvaltade av Industridepartementet. Sveriges Investeringsbank köade också sina andelariandra regionala investmentbolag under denna period. Något år senare kom den statliga investeringsbanken som tidigare redovisats att fusioneras med PK-banken.

## *Indirekt bildande under senare delen av 1980-talet*

Under den senare delen av 1980-talet fortsatte många statliga företag att expandera internationellt genom förvärv av bolag och verksamheter i andra länder. Som exempel på denna fortsatta expansion kan nämnas pappers- och massaföretaget NCB:s förvärv av bolag i England. NCB gjorde också stora investeringar i en ny pappersmaskin i Tyskland.

Andra exempel är Procordia AB:s förvärv av ett materielhanteringsföretag i USA. Procordia AB blev också delägare i finländska Cultor AB (före detta Svenska Socker), norska bryggeriet Hansa och västtyska läkemedelsföretaget Pfrimmer. FFV förvärvade ytterligare ett företag för flygplanunderhåll i England och ett företag för databearbetning i Norge.

Svensk miljöteknikutveckling AB och Svensk transportsystemutveckling AB kom att fusioneras in i TEMU-interactor AB. Detta företags verksamhet syftade till att i samverkan med eller på uppdrag av andra företag och organisationer kommersiellt nyttiggöra svensk teknik för svenska och internationella marknader. Företaget kom som tidigare nämnts att lokaliseras till Östersund, främst av regionalpolitiska skäl.

Per den 1 jan 1987 vidareutvecklades samarbetet mellan affärsverket Vattenfall och de privata kraftföretagen Sydkraft och OKG. Det gemensamt ägda bolaget Kärnkraftsäkerhet och utbildning AB fick ta över verksamheten inom det statliga Rådet för kärnkraftssäkerhet. Genom övertagandet blev kärnkraftsfrågorna ett gemensamt arbetsområde för staten och näringslivet.

## *Försäljningar och strukturaffärer*

Under de första åren efter att socialdemokraterna övertagit regeringsmakten minskade staten sitt engagemang i krisföretag inom tillverkningsindustrin. Bland annat sålde staten 70 procent av aktierna i krisföretaget Luxor AB till finska Nokia Oy.

Ett stort antal dotterföretag avvecklades inom Statsföretag (textil- och konfektionsföretag) och inom Svenska Varv (varvsföretag) samt inom Domänverket och Södra skogsägarna (sågverk och husbyggnadsföretag). Aktierna



i Södra skogsägarna såldes tillbaka till de ursprungliga ägarna 1984. Utvecklingen medförde att antalet dotterbolag till statliga företag som under de tidiga åren på 1980-talet ökat kraftigt kom snabbt att minska igen.

Under 1985 gick det privata företaget Consafe AB i konkurs, vilket kom att få betydande ekonomiska konsekvenser för svenska staten. Consafe AB hade lagt stora varvsbeställningar på bostadsplattformar som skulle brukas i samband med oljeutvinning till havs. Staten hade ställt ut omfattande kreditgarantier för stöd till varvsproduktionen. Det statliga varvet Götaverket var borgensman för de statliga kreditgarantierna för plattformarna, vilket gav upphov till betydande ekonomiska problem för företaget. Kort därefter meddelade den socialdemokratiska regeringen att man inte avsåg att föreslå riksdagen fortsatt direkt stöd för varvsproduktion av fartyg och plattformar. Beslutet innebar i praktiken att nybyggnad i Sverige blev i förhållande till konkurrentländerna olönsam. Beslutet ledde till en fortsatt omstrukturering av de statliga varven. Celsius AB sålde Öresundsvarvet 1985. Flera nya verksamheter förvärvades av Celsius, bland annat ståldivisionen från Gränges Hedlund AB och två företag inom offshore och teknikutveckling i Norge.

Den 1 januari 1986 genomfördes ett uppmärksammat samgående mellan det helstatliga Svensk Petroleum (SP) och det kooperativa oljebolaget OK. Samgåendet innebar att Sveriges då största oljebolag bildades. Det nya OK kom att ägas till 24 procent av staten. Efter samgåendet kom staten att stå kvar som ägare till 49 procent av aktierna i några dotterbolag inom OK-koncernen som arbetade med oljepropektering. Det statliga finska oljebolaget Nestle Oy inträdde per den 1 mars 1986 som delägare i OK genom att mot riktade emissioner överföra tillgångar dels i form av kontanter och dels i form av apportegendom. Genom samgåendet skapades en koncern med en verksamhet som täckte oljeindustrins alla led från oljeletning och utvinning av råolja fram till raffinering för försäljning av olika slag av drivmedel, bränslen, smörjmedel och specialprodukter till konsumenterna.

Ytterligare en uppmärksammat strukturaffär mellan ett statligt bolag och ett kooperativt företag genomfördes 1986. Det statliga Procordia AB och det kooperativa KF bildade KF Procordia AB. Bolaget kom att ägas till 50 procent av respektive part. Ett av motiven till bildandet var att utveckla försäljning och export från Östeuropa och Kina. Inom Procordia koncernen genomfördes ytterligare etableringar i USA, bland annat inom hotellområdet. Bevakningsföretaget ABAB:s verksamhet breddades genom förvärv av bolag för städservice, fastighetsservice och

datatransporter. Procordia avvecklade under samma tid verksamhetsområdena Bygg och Textil, Laxå Bruk samt isoleringsföretaget Rockwool AB.

Under 1986 genomfördes en första delprivatisering av Svensk stål AB (SSAB) genom att Gränges AB:s aktier i bolaget köptes in och en tredjedel av aktierna såldes till ett fåtal finansiella institutioner. Därefter noterades aktierna på Stockholms fondbörs och staten sålde ytterligare aktier i företaget. Efter börsintroduktionen minskade statens ägarandel i SSAB och uppgick därefter till 47,8 procent av aktierna. SSAB:s delprivatisering innebar starten på en avveckling av det statliga ägandet i flera stora industriföretag.

Under 1987 tas beslut om att börsnotera förvaltningsföretaget Procordia AB. Genom en nyemission tillfördes företaget samtidigt ytterligare kapital. Börsnoteringen blev ett första steg i avvecklingen av statens ägande i det företag som tidigare benämndes Statsföretag AB. Även NCB AB kom att börsnoteras under samma period.

Procordia, Pharmacia och ett läkemedelsföretag inom Volvo-koncernen gick samman år 1989 och bildade det nya Procordia AB. I detta företag fick Volvo och svenska staten vardera 42,5 procent av rösterna.

Under 1989 fattades beslut om nedläggning av Grängesbergs gruvor och Dannemora gruvor. Norrbottens Järnverk (NJA) trädde i frivillig likvidation. Det kvarvarande statliga ägandet i krisföretaget Luxor AB såldes till den finska elektronikkoncernen Nokia.

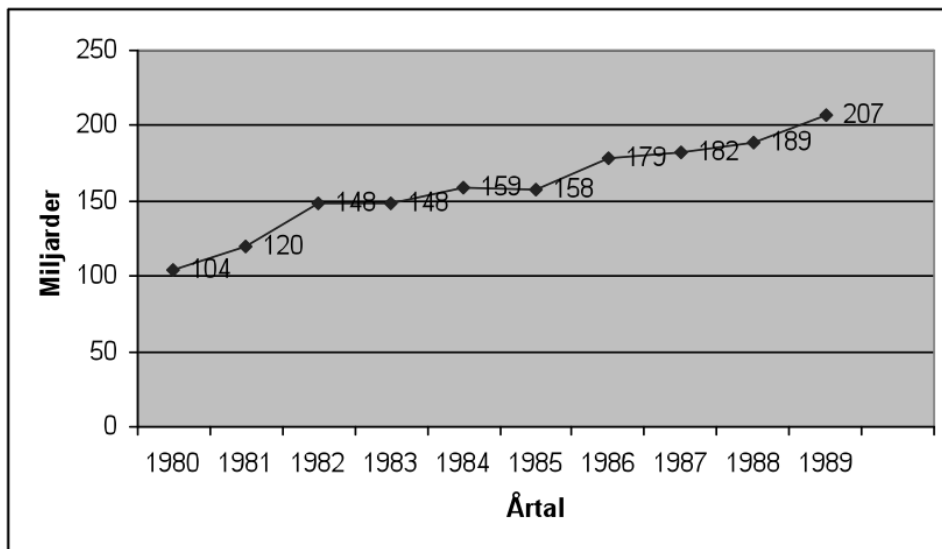
Utvecklingen i slutet av 1980-talet innebar en fortsatt omstrukturering av de statligt ägda varven och gruvföretagen. AB Svenska Varv fick namnet Celsius Industrier AB. Celsius-koncernen avvecklade Finnboda varv genom överlåtelse till privata företagare. Götaverken drabbas hårt av den tidigare konkursen hos beställaren Consafe AB. Staten arbetade aktivt under denna period med strukturaffärer och privatiseringar och minskade därigenom sitt direkta ägande i industrisektorn.

### ***Utvecklingen i sammandrag***

I detta avsnitt redovisas utvecklingen av omsättning, sysselsättning och resultat i den statliga företagssektorn under 1980-talet. Vidare redovisas utlåningen i

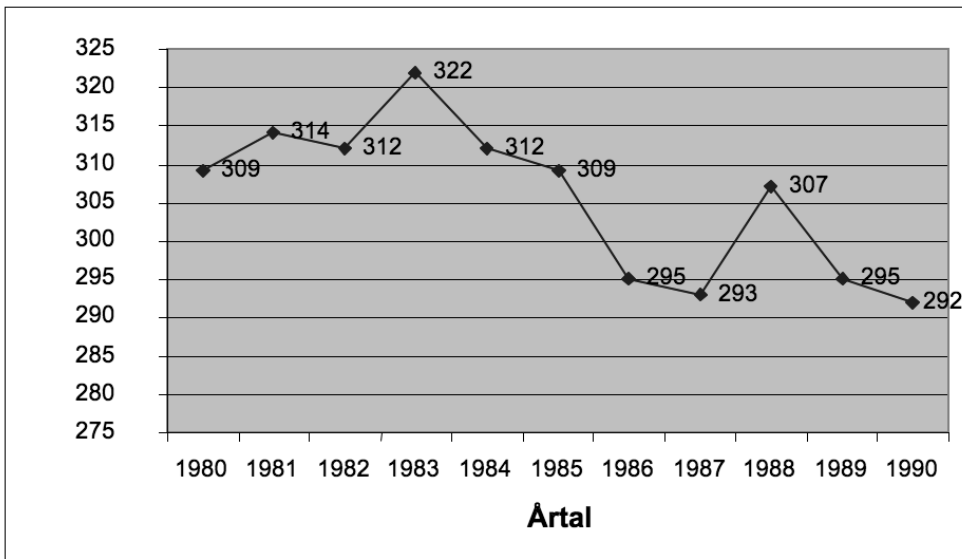
statliga kreditinstitut och räntenettet. Redovisningen sker i diagramform för att ge en sammanfattande bild av utvecklingen. Samtliga data redovisas i nominella tal.

**Figur 3: Omsättningen i den statliga företagssektorn 1980-1989 (miljarder kronor)**



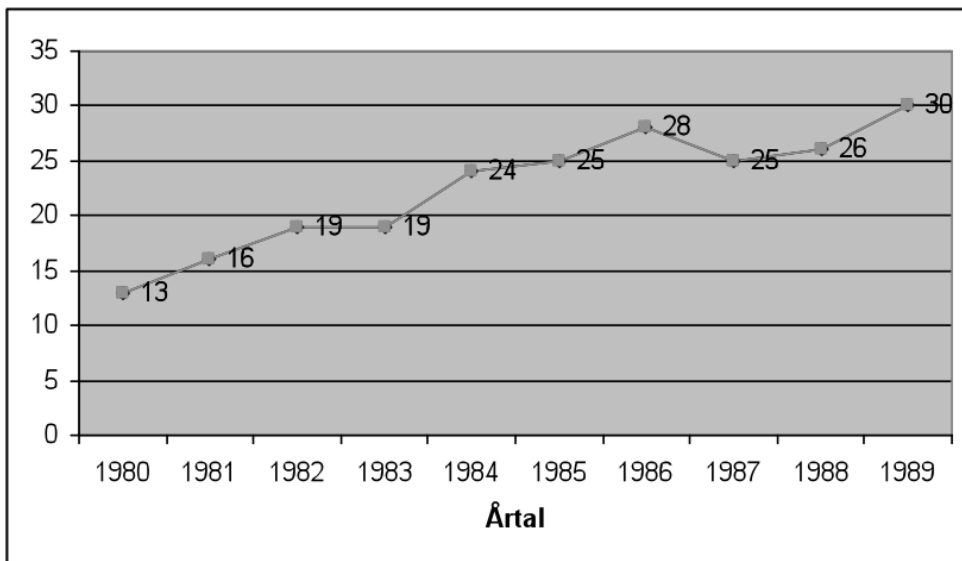
Figur 3 visar att trots relativt stora strukturella förändringar med försäljningar av verksamheter och dotterbolag ökade omsättningen i den statliga bolagssektorn under 1980-talet. Nominellt fördubblades omsättningen.

**Figur 4:       Antalet sysselsatta i den statliga företagssektorn (tusentals anställda)**



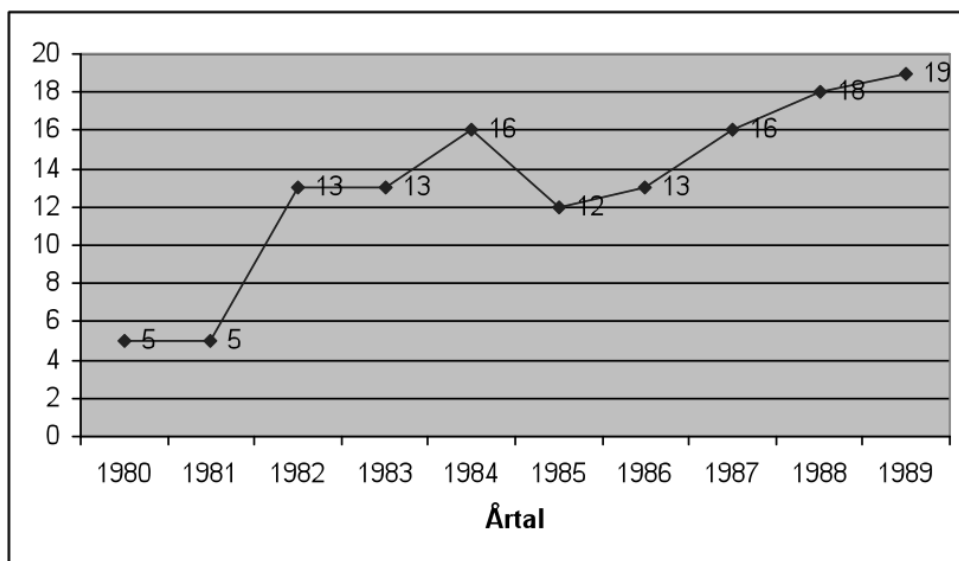
Av figur 4 framgår att antalet sysselsatta inom sektorn minskade successivt från 309 000 i början av perioden till cirka 292 000 i slutet av perioden. En uppgång i sysselsättningen kan observeras mellan 1982-1983 och mellan 1987-1988.

**Figur 5:       Investeringar inom den statliga företagssektorn under åren 1980-1989 (miljarder kronor)**



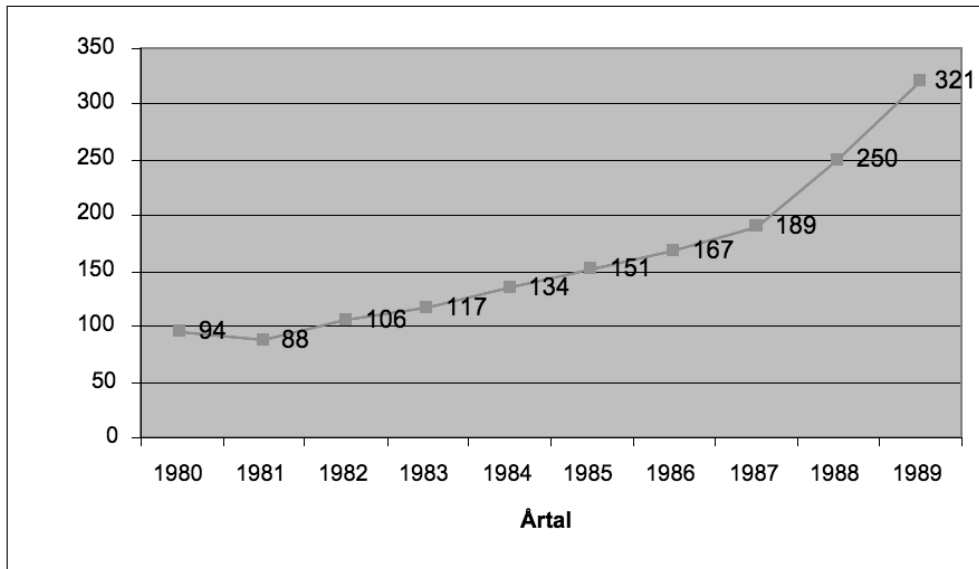
Figur 5 visar att investeringsnivån inom sektorn tredubblades nominellt under perioden. Utvecklingen avseende investeringarna i sektorn kommer närmare behandlas i kapitel 11.

**Figur 6: Resultat efter finansiella poster exklusive kreditinstituten (miljarder kronor)**



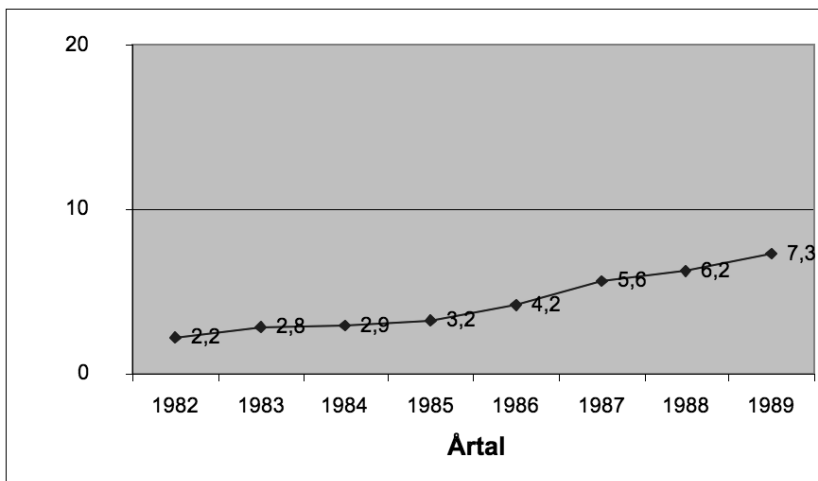
Av figur 6 framgår att resultatet i den statliga sektorn ökade kraftigt i början av 1980-talet för att senare under krisåren under mitten av perioden falla tillbaka en del. Efter 1986 vände utvecklingen igen och det samlade resultatet ökade i nominella tal.

**Figur 7: Utlåningen i statliga kreditinstitut (miljarder kronor)**



Figur 7 visar att utlåningen i de statliga kreditinstituten nominellt mer än tredubblades under 1980-talet. Avregleringen av kreditmarknaderna som genomfördes 1985 ser ut att ha påverkat utlåningen med viss eftersläpning. Utvecklingen av utlåningen och räntenettet är intressant att studera mot bakgrund av den kris i banksektorn som senare uppkom under de första åren på 1990-talet.

**Figur 8: Räntenetto i statliga kreditinstitut (miljarder kronor)**



Av figur 8 framgår att kreditinstitutens räntenetto utvecklades positivt. Den starka ökningen av utlåningen i slutet 1980-talet på aggregerad nivå gav endast upphov till en relativt svag ökning av räntenettet. Trots en utlåningsökning med 150 miljarder under ett par år ökar räntenettet endast med ett par miljarder kr.

### ***Slutsatser beträffande utvecklingen 1980-89***

Under 1980-talet kan betydande strukturella förändringar konstateras inom den statliga företagssektorn. Många statliga bolag har under perioden aktivt sökt sig till marknader utanför Sverige. Under perioden har företagen inom sektorn mer än fördubblat omsättningen i nominella termer och tredubblat investeringarna. Den totala sysselsättningen inom den statliga företagssektorn minskade dock något. De statliga kreditinstituten tredubblade sin utlåning under perioden. En kraftig uppgång av utlåningen efter avregleringen av den svenska valuta- och kreditmarknaden kan konstateras. Trots den snabba utlåningsökningen visade räntenettet en mer långsam positiv utveckling.

Under perioden minskade staten sitt ägande i några av de företag som förvaltades direkt av departementen. I några fall minskade staten sin ägarandel genom samgående med andra aktörer. Ett exempel på denna utveckling är statens minskade ägarandel i Procordia till följd av en strukturaffär med börsbolaget Volvo. Ett annat exempel är samgåendet mellan det helstatliga Svensk Petroleum (SP) och det kooperativa oljebolaget OK. I båda fallen var syftet med samgåendet att bilda mer slagkraftiga aktörer på marknaden och därigenom bidra till en mer positiv utveckling för berörda företag. I dessa båda fall medförde samgåendet att det statliga ägandet minskade betydligt i den sammanslagna koncernen. Endast i ett fall under perioden har det statliga ägandet minskat genom försäljning utan ett samgående med andra aktörer. I det aktuella fallet såldes statens 50 procent av aktierna i Asea Atom till den andra delägaren Asea. Koncerner som Procordia (tidigare Statsföretag) och Svensk Stål AB (SSAB) börsnoterade i samband med strukturaffärer.

I samband med omstruktureringen av Procordia och Svenska Varv och de statliga skogsbolagen avyttrades under denna period ett stort antal dotterbolag till dessa koncerner. Avyttringarna innebar i sin tur att det totala antalet företag inom den statliga sektorn minskade under slutet av 1980-talet.

Under åren 1979-1989 har ett antal ombildningar av statliga myndigheter till aktiebolag genomförts. Utveckling under de första åren på 1980-talet medförde att flera statliga verksamheter kom att bedrivas i bolagsform i stället för i myndighetsform. I några fall genomfördes bolagiseringar av myndigheter i samband med samgåenden med kommersiella företag. Under perioden togs beslut om att ombilda Sjöfartsverket till affärsverk och att bolagisera affärsverket FFV.

Under 1980-talet har en uppbyggnad av företag för statlig tjänsteexport genomförts. Uppbyggnaden av regionala investmentbolag och utvecklingsbolag avstannade i slutet av perioden och flera av dessa företag kom att inordnas i företagsstrukturer som kom att arbeta med hela Sverige som bas för sin verksamhet.

### *Direkt bildande*

De företag som bildats under perioden har i huvudsak varit av följande slag:

- Flera statliga investmentbolag tillkom i syfte att utveckla riskkapitalförsörjningen i utsatta regioner i Sverige.*
- Flera nya direkt ägda statliga företag tillkom för att utveckla svensk tjänsteexport och kommersiellt nyttogöra statligt kunnande inom olika områden.*
- Staten tog i några fall över det direkta ägaransvaret för att rekonstruera företag inom varvsindustrin och gruvnäringen.*
- Staten bildade ett nytt kreditinstitut (SBAB) för att administrera statliga bostadslån. Företaget fick senare möjlighet att agera fritt på bolånemarknaden i syfte att öka konkurrensen.*
- Ett nytt statligt bolag bildades för att utveckla satellitteknologi i samarbete med Norge.*
- Ett antal statliga myndigheter och ett affärsverk ombildades under perioden till aktiebolag.*



## *Orsaker till direkt bildande av statliga företag*

Efter en analys utifrån den klassifikation av orsaker till att nya bolag bildats som redovisats i kapitel 2 kan följande slutsatser dras.

### *Kraven från en krisekonomi*

Några företag som bildats under 1980-talet som kan härledas till kraven från en krisekonomi har inte identifierats. Några kriser i form av krig i omvärlden eller liknande händelser som ställt krav på omställning av landets ekonomi har inte heller förekommit under perioden.

Utvecklingen har snarare blivit den omvända. Försvarsmaterieföretaget FFV som bildades på grund av kraven från andra världskrigets krisekonomi omvandlades från statligt affärsverk till ett renodlat statligt bolag. Andra företag som tidigare bildats av beredskapsskäl har antingen försålts eller avvecklats på annat sätt. Norrbottens järnverk (NJA) likviderades och röntgenfilmtillverkaren CEA såldes till privata ägare. Även Svenska Petroleum (SP) som tillkom under 1970-talets energikris blev efter ett samgående med det kooperativa OK-petroleum ett företag där staten inte längre hade aktiemajoritet.

### *Investeringsskalans storlek*

Statliga företag som bildats enbart på grund av investeringsskalans storlek har inte heller identifierats. Investeringsskalans storlek är dock en orsak som redovisas bland flera andra i samband med statliga övertaganden av krisföretag inom varvs- och gruvnäringarna under 1980-talets första år. Ingen annan än staten bedömdes då ha ekonomisk styrka att kunna genomföra dessa rekonstruktioner. Det är dock viktigt att påpeka att övertagandena av dessa företag beslutades innan staten avreglerat den svenska valuta- och kreditmarknaden.

### *Räddning av krisbranscher*

Under 1980-talet övertogs ett antal privata företag. I flera fall togs också företag över som tidigare varit dotterbolag till statligt ägda koncerner. Staten tog till exempel det direkta ägaransvaret för skogföretaget ASSI, gruvföretaget LKAB och järn- och stålföretaget NJA från Procordia i samband med finansiella

rekonstruktioner. Statens övertagande av Grängesbergsgruvan från gruvföretaget SSAB kan ses som en åtgärd i samband med räddning av en krisbransch. Zenit Shipping blev direkt ägd av Industridepartementet och fick uppgift att ta över en stor mängd fartyg och nödlidande krediter från varvsföretagen. I samband med övertagandet kapitaliserades företaget upp av staten som ägare.

### *Regionala sysselsättningsproblem*

Under 1980-talets första år bildades flera regionala investmentbolag för att trygga riskkapitalförsörjningen i bland annat Västerbottens och Jämtlands län. Bildandet av Blekingen AB tillsammans med näringslivsintressen i Blekinge län är ett exempel på bildande av företag där regionala sysselsättningsproblem spelade en roll för beslutet. I detta fall kan det konstateras att orsakerna till bildandet var en kombination av brister i riskkapitalförsörjningen och regionala sysselsättningsproblem.

### *Naturliga monopol*

Något exempel på direkt bildande för att hindra uppkomsten av naturliga monopol på en marknad har inte identifierats under perioden. Däremot kan delningen av affärsverket Statens Järnvägar (SJ) som resulterade i bildandet av myndigheten Banverket 1988 ses som en förutsättning för att skapa en fungerande marknad i konkurrens. Banverket bildades för att undvika att SJ skulle ensam äga infrastrukturen i järnvägssystemet. Uppdelningen kan ses som en åtgärd för att förhindra att SJ skulle få ett naturligt monopol på järnvägens infrastruktur.

### *FoU och ny teknologi*

Att främja utvecklingen av ny teknologi var huvudorsaken till bildandet av det nya statliga bolaget Nordiska Satellitaktiebolaget år 1984. Företaget ägdes inledningsvis av både svenska och norska staten. Företagets uppgift var bland annat att utveckla och driva en telekommunikationssatellit (TeleX). Ägandet av Nordiska Satellitaktiebolaget togs senare över helt av svenska staten.

Vid bildandet av företag för att bedriva statlig tjänsteexport har främjandet av FoU och ny teknik nämnts som viktiga orsaker. Bildandet av Swedavia under Luftfartsverket och SweRoad under Vägverket är andra exempel. I dessa fall skulle

utnyttjandet av ny teknik och metoder som utvecklats inom myndigheterna säljas som tjänsteexport till andra länder.

*Positiva och negativa externaliteter*

Bildandet av SBAB i maj 1984 och den senare utvecklingen av bolaget motiverades av en önskan att minska den privata maktkoncentrationen inom bolånemarknaden och därigenom bidra till ökad konkurrens. Även bildandet av regionala investmentbolag var till del motiverat av behovet att få fram kapital till riskinvesteringar i utsatta regioner.

Ett annat område är kärnkraftssäkerheten. Bildandet av företag för kärnkraftssäkerhet, i samarbete med den privata industrin, har sin grund i negativa externaliteter. I detta fall handlade det om att minska riskerna av det framväxande kärnkraftutnyttjandet.

# 7.

## UTVECKLINGEN UNDER 1990-TALET

I detta kapitel beskrivs utvecklingen vad gäller bildande av företag under perioden 1990-1999. Beskrivningen inkluderar viktigare försäljningar och avvecklingar.<sup>83</sup>

### *Den socialdemokratiskt styrda perioden fram till hösten 1991*

#### *Direkt bildande*

Under 1990 genomfördes en betydande förändring av organisationen av ägarförvaltningen som kom att beröra flera företag. I syfte att skapa en större flexibilitet för ägaren bildades ett nytt förvaltningsbolag, Fortia AB. Motivet för att bilda det nya förvaltningsbolaget var följande.

*”Staten bör som ägare med bibehållen affärsmässighet även i framtiden kunna spela en väsentlig roll i svenskt näringsliv. För att leva upp till denna målsättning är det nödvändigt att förutsättningar skapas för att ägarfunktionerna kan utövas rationellt och erforderligt kapital kan ställas till förfogande. Det krävs stor kompetens och snabbhet i beslutsfattandet för att staten skall ha möjlighet att utöva sin ägarfunktion på effektivast möjliga sätt och ägaren måste ha möjlighet att mobilisera ekonomiska resurser i sådan omfattning att affärsmöjligheter kan tas tillvara i det enskilda bolaget”<sup>84</sup>*

Verkställande ledningen för Fortia AB kom att utgöras av två ledande tjänstemän från dåvarande Industridepartementet. Fortia AB blev i sin tur ägare till tio företag som verkade på konkurrensutsatta marknader, bland annat Celsius AB, LKAB,

---

83. Kapitel 7 bygger på uppgifter från regeringens årliga redovisningar till riksdagen 1990/91:20-1998/99:20, 1999/2000:120, SOU 1997:38, Rapport 1997/98:2

84. Prop.1989/90:88

NCB, SSAB, och Procordia. Även det bolagiserade tidigare affärsverket FFV kom inledningsvis att ägas av det nya förvaltningsbolaget Fortia AB.

Under våren 1991 togs beslut om att ytterligare statliga affärsverk som arbetade i konkurrens skulle omvandlas till aktiebolag.<sup>85</sup> Motiven för ombildningarna var att aktiebolagsformen som sådan bedömdes ge bättre möjligheter till en mer ändamålsenlig och effektiv styrning av verksamheterna. Detta beslut medförde att Vattenfall blev bolag per den 1 jan 1992 och Vattenfalls samarbetsbolag VEAG omstrukturerades till Vattenfalls energiverksgrupp öst. I samband med bolagiseringen av Vattenfall avskildes stomkraftnätet och utlandsförbindelserna inom kraftområdet. Stomnätet och utlandsförbindelserna placerades in i det nybildade affärsverket Svenska kraftnät. Vidare bildades Trollhätte kanalverk för att ta hand om investeringar och driften av kanalen. Domänverket ombildades till bolag. I samband med denna ombildning togs AB Göta Kanalbolag över och kom att förvaltas direkt av Industridepartementet.<sup>86</sup>

Beslut togs under 1990 att ombilda stiftelsen Swedfond till ett helstatligt aktiebolag för att på ett effektivare sätt kunna bidra med kapital och kunnande för investeringar i Afrika, Asien, Latinamerika och Central- och Östeuropa.<sup>87</sup> Swedfund AB kom att rapportera till Utrikesdepartementets enhet för Global utveckling.

Under 1990 gavs det statliga bostadskreditbolaget SBAB utökade möjligheter att fullt ut agera på bolånemarknaden och konkurrera med andra kreditinstitut. För att SBAB skulle kunna agera mer fritt på marknaden höjdes företagets egna kapital från 50 till 600 miljoner kr. Motivet var att SBAB skulle kunna fungera som prispressare på bolånemarknaden och bidra till ökad konkurrens och mångfald. SBAB:s roll hade vid denna tidpunkt varit föremål för diskussioner eftersom de privatägda bankerna ansåg att företaget skulle få fördelar av det statliga ägandet genom billigare upplåning.

Under 1992 bildades Norrlands center AB med staten som delägare. Staten blev ägare till 33 procent av aktierna i företaget. Övriga delägare blev stiftelsen Norrlandsfonden och Norhold AB. Orsaken till bildandet var att bidra till den regionala utvecklingen i Norrbotten. Företagets uppgift blev att hjälpa till med

---

85. Prop.1990/91:87

86. Prop. 1991/92:134

87. Prop. 1991/92:100

att utvärdera förutsättningarna för etableringar i Norrland och föreslå lämpliga etableringsalternativ.

### *Indirekt bildande*

Under de första åren på 1990-talet fortsatte den statliga företagssektorn att expandera till marknader utanför Sverige genom förvärv och samgåenden av olika slag. NCB förvärvade ett franskt förpackningsföretag. ASSI förvärvade produktionsanläggningar i Italien. Postengick in som delägare i distributionsföretag tillsammans med andra postverk i Tyskland, Frankrike, Holland och Kanada. Posten gick också in som delägare i TNT-Express Worldwide. Procordia förvärvade ett läkemedelsföretag i Tyskland. SSAB startade under perioden ett samarbete med British Steel AB.

Det statliga läkemedelsföretaget Apoteksbolaget startade under perioden att gemensamt bolag (PS-data AB) tillsammans med den statliga alkoholproducenten Vin & Sprit AB i syfte att minska kostnaderna för IT-system.

### *Försäljningar och strukturaffärer*

Under 1990 genomförde statliga PK-banken ett förvärv av den börsnoterade Nordbanken. Den sammanslagna bankkoncernen kom att benämnas Nordbanken (nya Nordbanken). Genom förvärvet av den börsnoterade banken fick den sammanslagna koncernen ett mer omfattande kontorsnät. Förvärvet skapade en betydligt bredare bankverksamhet och koncernstruktur och medförde en börsnotering av den nya Nordbankskoncernen med staten som huvudägare.

Under åren 1990-1991 genomfördes fortsatta omstruktureringar av koncernerna FFV AB och Procordia AB. Ett antal dotterbolag kom att säljas eller avvecklas. Även Vattenfall och SGAB sålde eller minskade sitt ägande av dotterföretag.

Staten avvecklade ett antal företag inom gruvindustrin på grund av lönsamhetsproblem. Det tidigare så betydelsefulla Norrbottens Jernverk (NJA) gick i frivillig likvidation. Gruvorna i Grängesberg och Dannemora lades ner 1991.

## *Den borgerligt styrda perioden hösten 1991 till hösten 1994*

### *Bakgrund*

Även skiftet till en borgerlig regering hösten 1991 innebar stora förändringar beträffande ägandet av de statliga företagen. I samband med valrörelsen föreslog de borgerliga partierna att ett stort antal statliga företag skulle privatiseras. I december 1991 beslöt riksdagen efter förslag från den nya borgerliga regeringen att 35 statliga bolag skulle privatiseras. De motiv som redovisades var att statens främsta uppgift inom näringspolitiken var att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till betingelser för långsiktig tillväxt. Om staten uppträdde som ägare uppstår en risk för osund konkurrens. Enligt propositionen skulle statligt ägda företag riskera att bli redskap för politiska ambitioner och på sikt få svårare att utvecklas om det statliga ägandet skulle behållas.<sup>88</sup>

De borgerliga partierna som tidigare i opposition varit kritiska till det nybildade förvaltningsbolaget Fortia AB tog ställning till att företaget skulle avvecklas redan per den 1 januari 1992.<sup>89</sup> Motivet för avvecklingen var att regeringen ansåg att beredningen av frågor rörande försäljning av statliga företag skulle ske i Regeringskansliet och inte inom ramen för ett förvaltningsbolag. Mot denna bakgrund skulle inte Fortia AB ha någon uppgift att fylla inom ramen för privatiseringsprogrammet. Efter avvecklingen kom företagen som tidigare förvaltas av Fortia AB i stället att förvaltas av Industridepartementet i avvaktan på privatisering.<sup>90</sup>

I samband med avvecklingen av Fortia AB användes SIB-Invest AB som förvaltningsbolag för vissa aktieinnehav. SIB-Invest AB var det företag som togs över i samband med statens överlåtelse av Sveriges Investeringsbank till dåvarande PK-banken i slutet av 1980-talet. Detta företag namnändrades till Stattum AB. Företaget kom att användas som ett renodlat förvaltningsföretag både för långsiktiga och mer kortsiktiga aktieinnehav.

---

88. Prop. 1991/92:69

89. Prop. 1991/92:69

90. Prop. 1990/92:37

Den borgerliga regeringen redovisade en stor tveksamhet till att starta nya statliga företag. En chefstjänsteman som arbetade vid denna tid beskriver regeringens uppfattning på följande sätt.

*”Rent allmänt var den borgerliga regeringen under denna period i praktiken i många fall avvisande till bolagsbildningar och till expansion till nya områden. I praktiken ville man inte att staten skulle gå in på marknader som annars skulle kunna utvecklas genom att privata intressenter gick in”<sup>91</sup>*

Trots en allmänt avvisande hållning till nya statliga bolag och ett fastställt privatiseringsprogram kom ändå ett antal nya företag att bildas under de borgerliga regeringsåren.

### *Direkt bildande*

Som konsekvens av finanskrisen genomfördes en rekonstruktion av Nordbanken som vid detta tillfälle var börsnoterad med staten som huvudägare. Den 1 januari 1992 tog staten över samtliga aktier i Nordbanken genom ett erbjudande till samtliga övriga aktieägare i banken. Ett särskilt bolag Securum AB bildades för att hantera krediter som betraktades som osäkra. Detta bolag var från början ett dotterbolag till Nordbanken, men kom att förvaltas direkt av staten från och med 1993. För att täcka underskottet i Nordbankskoncernen gavs ett kapitaltillskott på 10 miljarder kr. till banken. Det nya Securum AB kapitaliserades upp med hela 24 miljarder kr.<sup>92</sup>

Under finanskrisen tog staten även över ägandet i GotaBank och gav banken ett stort kapitaltillskott. GotaBank ägdes tidigare av privata intressenter. Staten kom också att ge omfattande statliga garantier till Första Sparbanken. Ett särskilt statligt företag Retriva AB bildades för att ta hand om GotaBanks nödlidande krediter.

Under finanskrisen bildades också en särskild myndighet Bankstödsnämnden för att bereda frågor om stöd till banksystemet. Uppgiften för den nya myndigheten var att analysera och bereda beslut om statliga stödåtgärder. Myndigheten skulle också utforma förslag till villkor för stödet och fatta beslut om dess genomförande.

---

91. Intervju A

92. Prop. 1991/92:153, skrivelse 1993/94:20



Beslut av principiell betydelse skulle dock underställas regeringen (Lundgren 1998). Denna myndighet fick under några år ta över ansvaret för förvaltningen av statens aktier i bankerna.

Under den borgerliga regeringsperioden genomfördes flera avregleringar och omprövningar av statlig myndighetsverksamhet som kom att resultera i flera nya statliga företag. I samband med att det statliga lokalförsörjningsmonopolet avvecklades bildades Vasakronan AB och Akademiska hus AB för att utveckla och kommersialisera fastigheter. Avvecklingen av lokalförsörjningsmonopolet innebar att de statliga myndigheterna fick välja fritt både lokaler och hyresvärd på en öppen konkurrensutsatt marknad. Den tidigare myndigheten Byggnadsstyrelsen avvecklades och två nya myndigheter bildades. Dessa två myndigheter var Statens fastighetsverk och Statens lokalförsörjningsverk. Statens fastighetsverk fick endast ansvar för de fastigheter som av kulturella eller andra skäl inte passade in i ett statligt fastighetsbolag. Statens lokalförsörjningsverk bildades för att bland annat kunna ge stöd till myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor i och med att marknaden blev avreglerad.<sup>93</sup> Efterhand visade det sig att Statens lokalförsörjningsverk inte spelade någon betydande roll och att vissa arbetsuppgifter kunde tas över av andra myndigheter. Statens lokalförsörjningsverk kom därför att avvecklas efter några års verksamhet.

Regeringen genomförde under denna period en avveckling av de svenska löntagarfonderna. Dessa fonder hade kritiserats under en lång följd av år av de borgerliga partierna. Kritiken riktades mot att fonderna skulle kunna få för stort inflytande i svenskt näringsliv. För att bryta upp konstruktionen föreslog regeringen riksdagen att en betydande del av löntagarfondsmedlen skulle utskiftas till företag som betalat vinstdelningsskatt och på så sätt varit med att finansiera uppbyggnaden av fonderna. Dessa företag fick bli delägare i riskkapitalbolagen ATLE AB och BURE AB och sex andra riskkapitalbolag. ATLE och BURE kapitaliserades med 2,2 miljarder kr. vardera av medel från löntagarfonderna. De sex andra riskkapitalbolagen fick 400 miljoner kr. vardera från fonderna. I ATLE och BURE kom staten inledningsvis att äga 36,7 procent av aktierna. Avvecklingen av fonderna kom således att innebära ett nytt statligt engagemang i riskkapitalföretag.

Flera andra avregleringar genomfördes under 1990-talet som kom att få betydelse för den statliga bolagsstrukturen. I flera fall resulterade avregleringarna i att statliga

---

93. Prop 1992/93:37

verk ombildades till statligt ägda aktiebolag. Luftfarten avreglerades per den 1 juli 1992. Avreglingen innebar att nya aktörer fick tillträde till den inhemska flygmarknaden. Efter avreglingen förvärvade staten 50 procent av aktierna i SILA, som var det bolag som svarade för ägandet i SAS. Förvärvet genomfördes i syfte att möjliggöra en ny struktur för det statliga ägandet i företaget. SAS förvärvade också övriga delägares andelar i inrikesflygbolaget Linjeflyg (LIN). Därefter kom LIN att införlivas i SAS.

Under 1992 bildades Teracom AB som fristående statligt företag. Teracom var tidigare en del av Televerket (sektor rundradio) och blev en fristående nätoperatör för distribution av radio- och TV-program åt flera aktörer. Bildandet av Teracom var en del av den avreglering som genomfördes inom radio och TV-området. Genom avreglingen blev det möjligt för nya privata aktörer att etablera sig inom området. I samband med avreglingen ombildades Televerket från affärsverk till aktiebolag (Telia AB) per den 1 juli 1993.<sup>94</sup>

Nästa större avreglering genomfördes inom postområdet. Postverkets monopol på brevbefordran upphörde den 1 januari 1993. Postverket ombildades i samband med avreglingen till ett statligt ägt aktiebolag. Posten AB kom att få anslag från staten för att svara för rikstäckande post- och kassaservice.<sup>95</sup> Kassaserviceverksamheten kom senare att läggas in i dotterbolaget Svensk kassaservice AB. Detta företag kom att lyda under en särskild lagstiftning om grundläggande kassaservice. Svensk kassaservice AB träffande avtal med de banker som ville utnyttja företagets kassaservicetjänster.

Ytterligare ett tjänsteexportföretag bildades som fick namnet Swedsurvey AB. Swedsurvey blev resultatet av att tjänsteexportverksamheterna inom dåvarande Statens Lantmäteriverk och Centralnämnden för fastighetsdata i utlandet lades ihop i ett för ändamålet nyskapat företag. Swedsurvey AB kom att förvaltas av Miljödepartementet.<sup>96</sup>

Sveriges Provnings – och forskningsinstitut bildades 1993 till följd av ett beslut om att överföra den tidigare verksamheten inom myndigheten Statens Provningsanstalt till ett statligt ägt aktiebolag.<sup>97</sup>

---

94. Prop. 1992/93:200

95. Prop. 1993/94:38

96. Prop. 1992/93:100

97. Prop. 1992/93:239

Den statliga stiftelsen SAMHALL ombildades till ett statligt ägt aktiebolag. Uppgiften att svara för rehabilitering av arbetshandikappade förändrades inte till följd av bolagiseringen. Under 1993 ombildades AMU-gruppen, som arbetade med arbetsmarknadsutbildning, från myndighet till helägt statligt bolag.<sup>98</sup> AMU-gruppen kom senare att namnändras till Lernia AB.

Även myndigheten Staten hundskola, som utbildade hundar för bland annat polis och räddningstjänst, kom att bli ett aktiebolag där staten inledningsvis ägde 70 procent av aktierna.

Under 1990-talets första år ombildades 24 regionala utvecklingsfonder till aktiebolag. Efter ombildningen av de regionala utvecklingsfonderna bildades ALMI –företagspartner AB. Företaget kom att bli helägt av staten.<sup>99</sup> ALMI bildades för att bli moderbolag i en koncern som med tiden fick 21 regionala dotterbolag. Dessa dotterföretag kom att ägas till 51 procent av moderbolaget. Övriga delägare i dotterbolagen blev landsting, regionala styrorgan och kommunala samarbetsorgan. ALMI-företagspartners uppgift var bland annat att ge krediter till nystartade företag. Denna kreditgivning skulle bära sina egna kostnader, medan drift och löpande verksamhet finansierades av ägarna.

Ytterligare två bolagiseringar genomfördes under de första åren på 1990-talet. SBL-Vaccin AB bildades i december 1992 och övertog den vaccinverksamhet som tidigare bedrivits inom myndigheten Statens bakteriologiska laboratorium (SBL). Svenska skogsplantor AB bildades den 1 januari 1994 efter en bolagisering av myndigheten Skogsstyrelsens plantskolor och fröstationer.

I propositionen Forskning för kunskap och framsteg<sup>100</sup> föreslog regeringen att vissa statliga universitet och högskolor skulle få rätt att bilda aktiebolag (holdingbolag) för kommersialisering av forskningsrön.<sup>101</sup> Inledningsvis bildades ett företag som förvaltades av Utbildningsdepartementet. Detta företag delades senare upp och förvaltningen överläts till flera enskilda universitet och högskolor. Den 15 september 1994 beslöt regeringen att företag för kommersialisering av forskningsrön inledningsvis skulle få bildas vid fem lärosäten. Därefter kom företag att bildas vid ytterligare sex lärosäten. I och med att statliga myndigheter i normalfallet inte får äga företag kan denna lösning ses som ett undantag, bland

98. Prop. 1991/92:91

99. Prop. 1993/93:40

100. Prop. 1992/93:170

101. Betänkande 92/93 UbU 15 rskr 388

annat mot bakgrund av den friare ställning som universitet och högskolor har i jämförelse med statliga förvaltningsmyndigheter.

Ett nytt statligt bolag bildades vid årsskiftet 1993/94 för att bygga, driva och finansiera byggprojektet Arlandabanan. Detta företag fick namnet A-banan projekt AB och kom att förvaltas till lika delar av Luftfartverket och Banverket. Arlandabanan var ett samfinansierat projekt mellan staten och det privata näringslivet för att möjliggöra en snabbtågförbindelse mellan Stockholms innerstad och Arlanda flygplats.<sup>102</sup> I projektet ingick både anskaffning av fordon och upprätthållande av flygpendeltrafik. Genomförandet av trafiken kom dock att bli ett ansvar för det privata A-train AB.

Den 1 januari 1992 förvärvade svenska staten samtliga aktier i Svenska lagerhus AB. Svenska Lagerhus var då ett dotterbolag till det börsnoterade Procordia AB. Anledningen till att staten förvärvade detta bolag var att möjliggöra en bolagisering av den förrådsverksamhet som bedrevs inom myndigheten Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Övertagandet av den statliga förrådsverksamheten gjorde det möjligt för Svenska Lagerhus AB att bredda sitt utbud av lagringstjänster. Att staten skulle vara ägare till bolaget motiverades också av beredskapsskäl. Bakgrunden till det statliga ägandet var bland annat att företaget kom att lagringshålla förnödenheter och sjukvårdutrustning som var av betydelse ur beredskapssynpunkt.

För att tillhandahålla elevbostäder och korttidsboende för personalgrupper inom Försvarmakten bildades Kasernen Fastighets AB. Inledningsvis ägdes bolaget av staten och det privata byggnadsföretaget Diös AB. Företaget kom från och med slutet av 1990-talet att ägas helt av staten. Företagets fastigheter kom att förvaltas och utvecklas i nära samverkan med Försvarmakten.

Två myndigheter inom försvarsområdet Förvarsmedia (tidigare Försvarets Läromedelscentral) och Förvarsdata (tidigare Försvarets datacentral) bolagiserades under 1993. Företagen kom att säljas ut strax efter bolagiseringarna. Förvarsmedia såldes till TelubCelsius AB och Förvarsdata till VM-data.

---

102. Prop. 1991/92:44

### *Indirekt bildande*

Mellan åren 1991-1994 bildades flera företag som dotterbolag till befintliga statliga företag och myndigheter.

Under 1992 förvärvade det statligt ägda SKD-företagen AB dataföretaget Svenska datacentralen AB och reklamföretaget Direktus AB.

Det nyligen bolagiserade Telia AB gick in i ett telekommunikations- samarbete med företag i Holland och gick även in som delägare i mobiltelefonföretag i Estland och Lettland. Dessa samarbeten resulterade i att flera nya dotterföretag bildades. Statens Järnvägar förvärvade via sitt dotterbolag ASG företag i Finland.

Svenska rymdaktiebolaget övertog 1993 samtliga aktier i Nordiska satellitaktiebolaget. Vattenfall bildade tillsammans med det privatägda Energiintressenter AB ett bolag för elkraftdistribution mellan Sydsverige och Norra Tyskland (Baltic Cable AB). Procordia AB genomförde ytterligare förvärv och köpte bland annat det italienska företaget Erbamont. Det helstatliga Vin & Sprit AB gick in som delägare i AB Svensk glasåtervinning. De nya statliga fastighetsbolagen Vasakronan och Akademiska hus byggde upp flera nya dotterbolag.

De statliga myndigheterna Vägverket och Banverket fick 1993 uppgiften att förvalta ett nytt statligt företag. Bolaget fick namnet SVEDAB och bildades för att förvalta svenska statens intressen (50 procent) i byggandet av Öresundsbron mellan Sverige och Danmark. För detta projekt valdes en förvaltningsform som innebar att två myndigheter i stället för Regeringskansliet förvaltade företaget.

### *Försäljningar och strukturaffärer*

Under den borgerliga regeringsperioden 1991-1994 genomfördes flera försäljningar av statliga företag inom ramen för det privatiseringsprogram som presenterats.<sup>103</sup> Huvuddelen av AB Celsius Industrier såldes (75 procent) till svenska industriella intressen och till allmänheten genom en uppmärksammas børsintroduktion. Stålföretaget SSAB privatiserades till del genom att staten 1992 erbjöd marknaden köpoptioner. Bolaget blev från och med 1994 privatägt.

103. Proposition 1991/92:69

Staten sålde huvuddelen av sina aktier i avfallskonverteringsföretaget SAKAB (90,1 procent) till det privatägda VMI-Sellbergs AB. Beslut fattades att lägga ner Sveriges geologiska AB (SGAB). SGAB kom att likvideras 1995.

År 1993 slogs de helstatliga skogsföretagen ASSI AB och Domän AB ihop till ASSI-Domän AB. Detta bolag förvärvade sedan NCB AB. Sammanslagningen av de tre statliga företagen innebar att en stor statlig koncern bildades som både hade skogstillgångar och bedrev industriell verksamhet inom området.

Det privatägda AB Volvo och svenska staten kom överens om att verka för en uppdelning av Procordia AB i två delar. Genom att genomföra ett aktiebyte med AB Volvo blev staten huvudägare i läkemedelsföretaget Pharmacia AB. AB Volvos del blev livsmedels- och tobaksföretaget Procordia AB.

Under hösten 1993 bör noterades riskkapitalbolagen ATLE och BURE på Stockholms fondbörs. Inför bör noteringen breddades ägandet genom att staten sålde drygt 3 procent av sina aktier. I december 1993 tillstyrkte riksdagen att 10 procent av statens aktier i ATLE och BURE skulle utan vederlag överlätas till ALMI företagspartner AB. Därefter sålde staten sina övriga aktier i ATLE och BURE.

Den 1 april 1994 delprivatiserades den stora koncernen ASSI-Domän AB genom en börsintroduktion. Staten behöll dock aktiemajoriteten i bolaget och kom efter börsintroduktionen att äga något över 50 procent av aktierna.

Under perioden såldes därutöver statens aktier i följande företag helt eller delvis. Blekingen AB, SKD-företagen AB, Cementa AB, AB Företagskapital, Pharmacia AB AB, OK-Petroleum AB, Rödkallen AB, SEMCO AB, Sorbinvest AB, SSPA-marintimeconsulting AB, Svalöf AB, TroponorInvest AB.

Totalt såldes företag under perioden 1992-1994 till ett värde av 23 miljarder kronor. Av statens innehav av den stora koncernen Statsföretag AB (senare Procordia) kvarstod 1994 endast cirka 14 procent av aktierna i företagets tidigare dotterbolag Pharmacia.<sup>104</sup>

---

104. PM Näringsdepartementet 1995-07-21

## *Den socialdemokratisk styrda perioden from hösten 1994*

### *Bakgrund*

Den socialdemokratiska regeringen tillträdde under en ekonomiskt besvärlig period. Under åren 1991-1994 hade Sverige en negativ BNP-utveckling och betydande problem med underskott i statsfinanserna. Regeringsperioden inleddes med ett saneringsprogram för statsbudgeten, som resulterade i både omfattande utgiftsbegränsningar och skatthöjningar. Även möjligheterna att få extra utdelningar från de statliga företagen prövades.

I samband med avvecklingen av den statliga myndigheten Bankstödsnämnden, som under finanskrisåren hanterat förvaltningen av aktierna i statligt kontrollerade bankinstitut, överfördes ansvaret för förvaltningen av Nordbanken och Retriva AB åter till Finansdepartementet.

Efter en utredning om brister i förvaltningen av Vägverkets företag beslutade regeringen att Kommunikationsdepartementet skulle ta över förvaltningen av Väginvest AB. Väginvest ägde i sin tur dotterbolagen Stockholms leder AB, Göteborgs trafikleder AB, Rödöbron AB och SweRoad AB. SweRoad AB ägde i sin tur 40 procent av aktierna i ett mätningföretag (RST AB).<sup>105</sup>

### *Direkt bildande*

Efter finanskrisen fanns kvarvarande kreditproblem inom det statliga bostadslånesystemet. För att minska riskerna för statliga kreditförluster bildades ett helägt statligt bolag, Venantius AB i januari 1995. Venatius fick inledningsvis överta en lånestock om 33 miljarder kr från det statliga bolåneinstitutet SBAB.<sup>106</sup> Venantius kom senare få en utökad roll i samband med avvecklingen av Securum AB och Retriva AB.

Den tidigare borgerliga regeringen hade övervägt att överlåta statens aktier i spelbolaget Tipstjänst AB till idrottsrörelsen. En statlig förhandlingsman hade tillsatts för uppdraget att förhandla om avtal med idrottsrörelsen.<sup>107</sup> Den

---

105. Prop. 1993/94:180

106. Prop. 1994/95:219

107. Regeringsbeslut 1994 06 16

socialdemokratiska regeringen valde att gå en annan väg och utredde i stället möjligheterna att bilda ett nytt statligt spelbolag genom en sammanslagning av de statliga spelföretagen Tipstjänst AB och Svenska Penninglotteriet AB. Det nya bolaget som fick namnet AB Svenska spel inrättades i maj 1996.<sup>108</sup> En del av AB Svenska spels årliga vinster kom att tillföras idrottsrörelsen.

Under 1995 fattades beslut i riksdagen att staten skulle bli ensam ägare till läkemedelsmonopolet Apoteksbolaget. Apoteksbolaget hade vid denna tidpunkt företagets egen pensionsstiftelse som delägare. Denna ovanliga konstruktion hade historiska förklaringar. Genom ett förvärv av pensionsstiftelsens andel blev staten ensam ägare till Apoteksbolaget.<sup>109</sup>

Den fastighetsekonomiska uppdragsverksamheten vid Lantmäteriverket bolagiseras 1995 och kom att övertas av det nya statliga företaget Svensk Fastighetsvärdering. Samma år går staten in som delägare i ett fastighetsbolag i Ryssland (A/O Dom Schvetsii). Fastighetsbolaget ägdes tillsammans med byggbolaget Skanska och staden S:t Petersburg. Företaget bildades för att bygga och sedan driva ett Sverigehus. Sverigehuset byggdes för att inrymma officiella, kulturella och kommersiella funktioner. Det svenska generalkonsulatet blev en viktig del i detta byggnadskomplex. Även om staten bara ägde en tredjedel av aktierna fick svenska staten ett stort inflytande över detta företag. Denna ovanliga konstruktion hade bland annat skattemässiga fördelar och byggde på ett särskilt avtal mellan Sverige och förvaltningen i S:t Peterburgs stad.<sup>110</sup>

Den socialdemokratiska regeringen genomförde under mitten av 1990-talet ett antal åtgärder för att omstrukturera det statliga ägandet inom fastighetsområdet. Akademiska hus tog över Vasakronans dotterbolag Vasajorden. Vasakronan tog över Confortia AB som tidigare varit en uppdragsverksamhet knuten till Fortifikationsverket. Ett nytt statligt bolag Specialfastigheter AB bildades för att svara för så kallade ändamålsfastigheter, t.ex. kriminalvårdsfastigheter och tingshus. Fastigheterna hade tidigare ägts av Vasakronan AB. Ytterligare ett nytt helägt statligt bolag Vasallen AB bildades. Detta företag förvaltades av Finansdepartementet och fick till uppgift att utveckla de fastigheter som Försvarsmakten lämnade efter 1996-års försvarsbeslut. Vasallen AB fördes senare över till Vasakronan AB.

---

108. Prop. 1995/96:169

109. Prop. 1995/96:141

110. Prop. 1994/94:78



År 1995 bildades Svenska miljöstyrningsrådet AB för registrering av miljöanläggningar enligt ett nytt EU-direktiv. Företaget bildades för att fullgöra uppgifter som svenskt registreringsorgan enligt EU:s miljöstyrnings- och revisionsförordning. Företaget och kom att ägas gemensamt av staten, Kommunförbundet och Industriförbundet. Bolaget skulle även stimulera företag att vidareutveckla sitt miljöarbete och förvalta system för certifierade miljödeklarationer.<sup>111</sup>

Ett särskilt holdingbolag IRECO-Holding AB bildades 1997 för att kunna svara för förvaltningen av statens ägarandelar i ett antal industri- forskningsinstitut. IRECO är en förkortning av Institute for Research and Competence Holding. Staten blev ägare till 55 procent av aktierna i bolaget och forskningsstiftelsen KK-stiftelsen ägare till 45 procent. Företagets uppgift blev att på olika sätt medverka i förvärv av industriforskningsinstitut samt främja industriforskningsinstitutens långsiktiga kompetensutveckling.<sup>112</sup>

Ytterligare ett nytt forskningsinstitut bildades 1999 som kom att heta IMEGO AB. Företaget bildades för att bedriva egeninitierad forskning och utföra uppdrag inom området mikrobaserade system. Verksamheten skulle bedrivas i nära samverkan med Chalmers tekniska högskola. Till skillnad från IRECO kom företaget redan från början att ägas i sin helhet av staten.<sup>113</sup>

Under 1998 bildades Botniabanan AB för att bygga en järnväg längs norrlandskusten. Staten kom att bli ägare till över 90 procent av företaget. Övriga delägare blev tre kommuner längs norrlandskusten. Bolaget bildades för att bygga 19 mil ny järnväg från Nyland i söder till Umeå i norr. Företaget kom att förvaltas av det helstatliga Väg- och baninvest AB. Detta företag användes också som moderbolag för Stockholms trafikleder AB, Göteborgs trafikleder AB och Rödöbron AB .

Samma år bildades SIS-Miljömärkning AB med staten som ägare till tio procent av aktierna. Företaget kom att ansvara för den så kallade svanmärkningen och märkningen med den europeiska EU-blomman.

---

111. Prop. 1994/95:101

112. Prop. 95/96:150 FiU 20

113. Prop. 1997/98:1

Som en följd av en reform av det svenska pensionssystemet bildades 1998 det helstatliga fondbolaget Statens premiefond AB. Syftet med bildandet var att kunna erbjuda ett valbart helstatligt alternativ i det nya premiepensionssystemet. Efter omfattande analys av marknads- förutsättningarna föreslog dock företagens styrelse att verksamheten efter en kort tid skulle avvecklas. Orsaken var att förutsättningarna att konkurrera med redan befintliga fondbolag på marknaden bedömdes för begränsade. Efter beslut av riksdagen lades bolaget ner i april 1999.

Sveriges Riksbank startade 1999 ett nytt helägt företag som inledningsvis kom att heta Pengar i Sverige AB. Företaget var resultatet av en bolagisering av en distributionsverksamhet som tidigare bedrivits inom Riksbanken. Syftet med bildandet var att renodla Riksbankens verksamhet och åstadkomma en mer rationell struktur för hanteringen av kontanter. Företaget kom att arbeta med hantering av dagskassor och kontantautomater samt värdetransporter för detaljhandel och banker. Pengar i Sverige AB kom att senare att ingå som ett dotterbolag till Svensk kontantförsörjning AB.<sup>114</sup>

Den 1 juni 1999 bildades AB Sveaskog som helstatligt bolag. Bolaget kunde bildas genom att det statligt delägda ASSI-Domän AB förde över en tredjedel av sina tillgångar till ett särskilt dotterbolag. Aktierna i dotterbolaget delades sedan ut till aktieägarna. Därefter fick de privata aktieägarna erbjuda att som ersättning för sina aktier i AB Sveaskog i stället få aktier i ASSI-Domän AB. Som en konsekvens av att de privata aktieägarna accepterade erbjudandet minskade statens aktieinnehav i ASSI-Domän till 35,3 procent. I stället blev staten ensam ägare till Sveaskog AB och fick på nytt ett stort ansvar för förvaltningen av landets skogstillgångar.<sup>115</sup>

I slutet av 1990-talet tog staten tillsammans med turistnäringen över Sveriges Rese - och Turistråd och bildade ett företag där staten kom att äga 50 procent av aktierna. Syftet med bildandet var att bättre kunna informera och marknadsföra Sverige som turistland. Den andra hälften av företaget kom att ägas av intresseorganisationen Svensk Turism AB.<sup>116</sup> Företaget kom att drivas med stöd av anslag från staten och namnändrades senare till VisitSweden AB.

---

114. Riskbankens meddelande 1999-05-17, Riksbankens årsredovisning 2002, 2003

115. Prop. 1998/99:1

116. Prop. 1994/95:100 och 1994/95:177

I samband med nedläggning av Grängesbergs gruvor tog staten under en kort period över förvaltningen av företaget från stålkoncernen SSAB. Övertagandet genomfördes för att garantera avvecklingen av personal och verksamhet. Efter nedläggningen av verksamheten togs företaget över av Ludvika kommun.

### *Indirekt bildande*

Mellan hösten 1994 och årsskiftet 1999/2000 bildades flera nya dotterföretag till stora statliga koncerner, till exempel inom Vattenfall AB, Telia AB, Posten AB, AB Vin & Sprit och Apoteksbolaget.

Apoteksbolagets dotterföretag ADA och finska partihandelsföretaget Tamro Oy gick 1995 samman för att skapa synergivinster beträffande distribution av läkemedel inom nordnorden. Affärsverket Svenska kraftnät blev ägare till 50 procent av aktierna i elsamarbetsbolaget Nordpool ASA. Luftfartsverket bildade 1995 ett nytt dotterbolag för handlingsverksamhet. Riksbankens företag AB Tumba bruk AB startade ett bolag tillsammans med det finska företaget Setec Oy. Det samägda företagens uppgift blev att producera passhandlingar.

AB Vin & Sprit förvärvade som ett led i en offensiv strategi ett antal spritföretag, bland annat Tjeckiens största sprittillverkare Dyaybyl, Danske spritfabriker och engelska Plymoth GIN.

Vattenfall AB bildade dotterbolag i Norge för att arbeta med elhandel. I Finland förvärvade Vattenfall eldistributionsföretagen Lapugn Sähko Oy och Hämeen Sähko Oy samt ytterligare företag inom el- och värmedistribution i Sverige, Danmark och Tyskland.

Under 1997 förvärvade SJ-koncernen logistik och transportföretag. Monopolföretaget Svensk bilprovning AB gick tillsammans med de norska och finska bilprovningarna in som delägare i ett lettiskt bolag för kontrollbesiktning. Svenska lagerhus AB bildade tillsammans med det privat ägda Jämtdata AB ett nytt dotterbolag. Företaget fick namnet Dokumenthuset AB och svarade för elektronisk lagring av dokument. Lagerhus förvärvade även ett bolag för underhåll av medicinskteknisk utrustning.

Posten AB förvärvade under andra hälften av 1980-talet ytterligare aktier i transportföretaget ASG samt köpte andelar i Pan Nordic Logistics AB. Luftfartsverket startade ett intressebolag tillsammans med danska Nova Holding A/S. Telia AB köpte 75 procent av aktierna i den finska teleoperatören Telivo. AMU-gruppen startade den 1 jan 1998 dotterbolaget NU-personaluthyrning AB i syfte att hyra ut kvalificerade tekniker och utbildare på arbetsmarknaden.

Under 1996 bildade affärsverket Svenska kraftnät dotterbolaget SwePol Link AB för att anlägga, äga och driva en likströmlänk mellan Polen och Sverige. Under 1999 tillkom två ytterligare dotterbolag. Det första dotterbolaget Svenska kraftnät Gasturbiner AB bildades för att kunna säkra kapacitet för att hantera störningar i kraftsystemet. Det andra dotterbolaget Svenska Kraftkom AB bildades för att utveckla optoverksamhet. Svenska Kraftkom AB är sedan 2003 ett vilande bolag.

### *Försäljningar och strukturaffärer*

I likhet med den tidigare borgerliga regeringen vidtog den även den nya socialdemokratiska regeringen åtgärder för att sälja eller omstrukturera statliga bolagsinnehav de närmaste åren efter regeringsskiftet 1994.

Statens ägande i kreditinstitutet Industrikredit AB såldes till Nordbanken. Statens del i AB Lantbrukskredit såldes till Sveriges Allmänna Hypoteksbank. AB Svensk fastighetsvärdering som tidigare var en uppdragsverksamhet inom Lantmäteriverket kom att överlåtas till personalen.

DAFA AB som bolagiserades 1986 såldes till det franska företaget InfoData AB. Köparen ingick i en större internationell koncern med inriktning på IT-baserade produkter och tjänster. Innan försäljningen hade regeringen beslutat att de rättsdatabaser som hanterats av DAFA i stället skulle tillhandahållas av riksdagens publika databaser (Rixlex).<sup>117</sup>

I oktober 1995 togs det första steget för att åter börsnotera Nordbanken. Staten ägde efter finanskrisen samtliga aktier i banken. I en första omgång såldes 34,5 procent av aktierna till finansiella institutioner och allmänheten. Aktien noterades åter på Stockholms fondbörs den 2 november 1995. Senare medverkade staten

---

117. Regeringens skrivelse 1998/99:17

till en fusion mellan MeritaBank i Finland och Nordbanken. Fusionen medförde att statens ägande i MeritaNordbanken blev 27,5 procent av aktierna i den nya bankkoncernen.<sup>118</sup>

Retriva AB som hade bildats för att hantera GotaBanks nödlidande krediter överfördes till det helstatliga Securum AB. Under 1997 avvecklades även Securum AB som fristående företag och resterande tillgångar fördes över till det helstatliga Venatius AB. Genom avvecklingen av Securum AB hade huvuddelen av osäkra fordringar och övertagna panter efter finanskrisen hanterats inom en tidsperiod av fem år.

Under november 1995 genomfördes ett uppmärksammat samgående mellan läkemedelsföretaget Pharmacia och The Upjohn Company i USA. Det nya företaget fick namnet PharmaciaUpjohn. Efter fusionen blev statens andel av detta företag 7 procent. Denna aktiepost såldes den 1 januari 1999. Försäljningen innebar att staten avvecklat den sista kvarvarande delen av den tidigare så betydelsefulla statliga koncernen Procordia AB (tidigare Statsföretag AB).

Stockholms fondbörs och OM-gruppen AB (före detta Optionsmäklarna) gick samman för att bilda en bredare bas för aktie- och obligationshandel. Svenska staten blev ägare till 7,7 procent av aktierna i detta företag. Syftet med det statliga ägandet var att behålla insyn och kontroll över marknadsplatsen.<sup>119</sup>

Statens resterande aktier i miljöåtervinningsföretaget SAKAB såldes. Staten behöll dock en aktie (så kallad golden share). I samband med försäljningen upphörde SAKAB:s ensamrätt på att återvinna vissa kemiska produkter för den svenska marknaden.

De statliga bolagen Teracom AB och Rymdbolaget AB gjorde en riktad nyemission i det gemensamma dotterföretaget Nordiska Satellit AB. Nyemissionen gjorde det möjligt för TeleDanmark att gå in som delägare i bolaget (25%).

Staten avvecklade AB Kurortsverksamhet, Svensk fastighetsvärdering AB och Svenska statens språkresor AB. Värdepapperscentralen AB, SBL-Vaccin AB och SAQ-kontroll såldes. Statens resterande aktier i Celsius AB såldes till industrikoncernen SAAB för att bidra till utvecklingen av ett konkurrenskraftigt

---

118. Prop. 1995/96:141

119. Prop. 1996/97:150

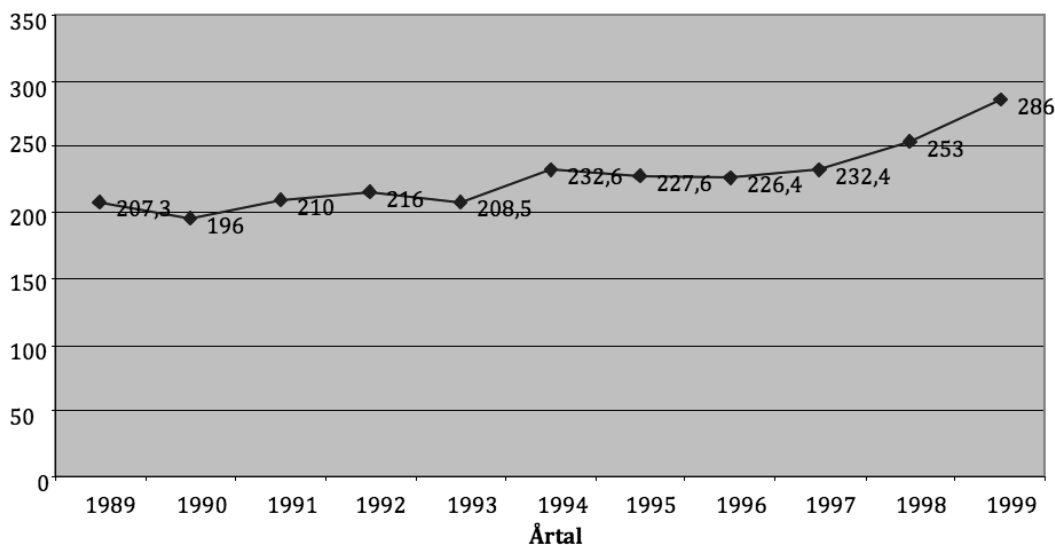
internationellt försvarsmaterieföretag. Genom försäljningen avyttrade staten de sista delarna av den tidigare så betydelsefulla Svenska Varvs- koncernen.<sup>120</sup> Staten sålde även sin aktiepost i data- och konsultföretaget Enator AB. I och med försäljningen av Celsius och Enator kom staten att helt avveckla sitt ägande av företag inom förvarsmaterielområdet.

Under våren 1999 godkändes ett förslag i riksdagen till samgående mellan Svenska Telia AB och det norska Telenor A/S. Samgåendet blev föremål för omfattande debatt både i Sverige och i Norge. Debatten handlade bland annat om i vilket land huvudkontoret skulle placeras. Förslaget till samgående kom inte att genomföras och ägarna kom i december samma år överens om att avsluta samarbetet. Telia och Telenor kom att fortsätta som separata företag ytterligare en tid.

### *Utvecklingen i sammandrag*

I följande diagram redovisas utvecklingen av omsättning, resultat och sysselsättning i den statliga företagssektorn under 1990-talet.

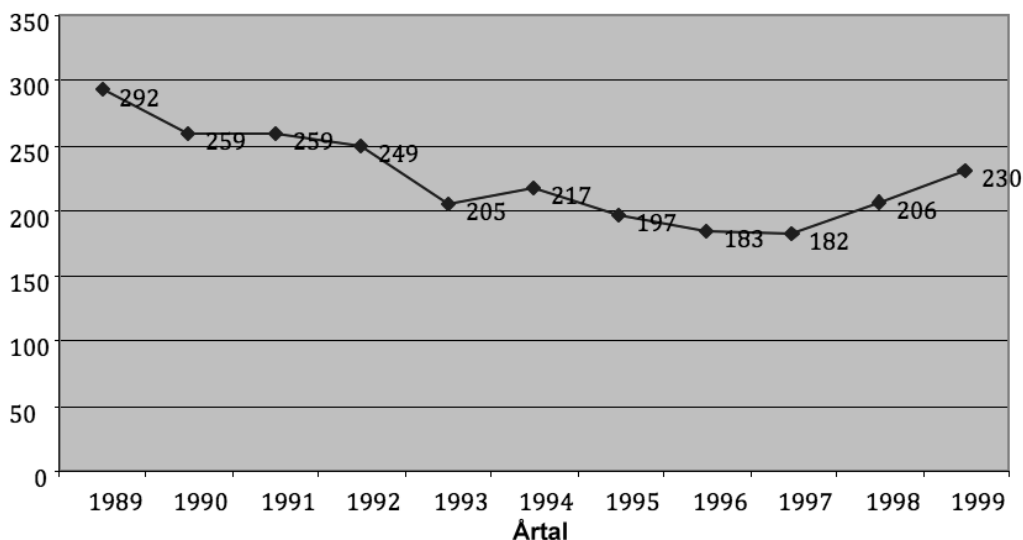
**Figur 9: Omsättningen i den statliga företagssektorn 1989-1999  
exklusive kreditinstituten (miljarder kronor)**



120. Prop. 1999/2000:29

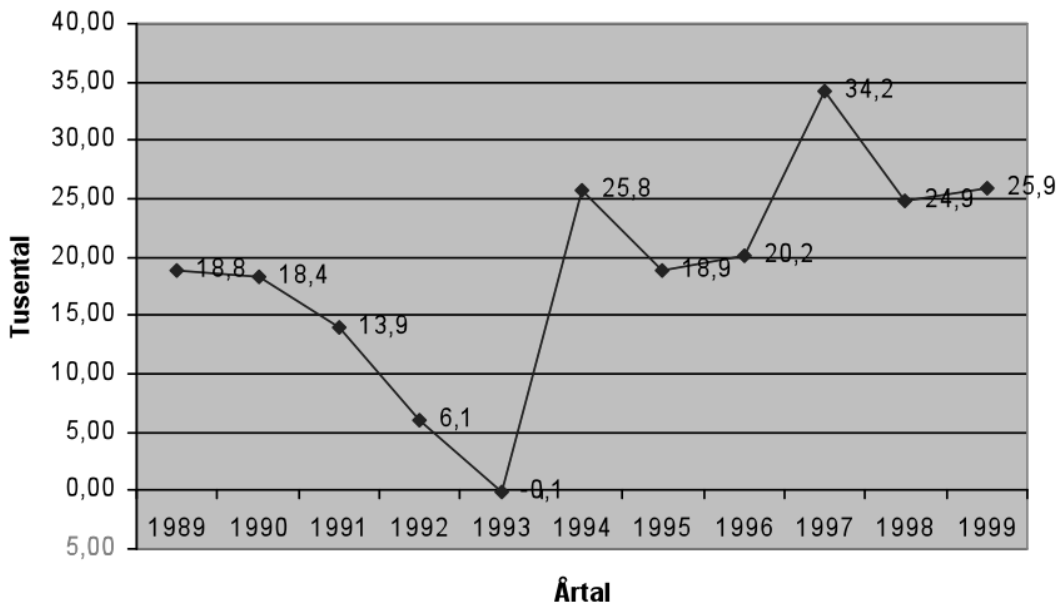
Figur 9 visar att omsättningen under 1990-talet var svagt stigande i nominella tal. I jämförelse med 1980-talet var omsättningen mer stabil över tiden. En uppgång av omsättningen i den statliga företagssektorn kan konstateras under de sista åren i perioden.

**Figur 10:       Antalet sysselsatta inom den statliga företagssektorn (tusental personer)**



Av figur 10 framgår att antalet sysselsatta minskade fram till år 1996/97 för att därefter stiga i de sista åren i perioden. Under 1980-talet varierade sysselsättningen mer påtagligt under perioden (se figur 4). Till skillnad mot 1980-talet är sysselsättningstrenden mer linjär.

**Figur 11: Resultat efter finansiella poster exklusive kreditinstituten (miljarder kronor)**



Figur 11 visar att nedgången i den svenska ekonomin under de första åren på 1990-talet drabbade i hög grad resultatutvecklingen för de statliga företagen. Resultatet efter finansiella poster inom sektorn minskade betydligt fram till 1993 för att därefter stiga kraftigt i mitten av perioden.

Utlåningen och räntenettot i statliga banker påverkades av stora strukturella förändringar inom det statliga banksystemet och av finanskrisens effekter på banksystemet under de första åren på 1990-talet. Att redovisa utlåningsutvecklingen och räntenettot under perioden 1990-1999 på samma sätt som för perioden 1980-1989 är därför inte meningsfullt på grund av de osäkerheter som finns beträffande aktuella data.

### ***Slutsatser beträffande utvecklingen under perioden 1990-1999***

Under 1990-talet genomfördes stora förändringar av förvaltningen av de statliga företagen. Den socialdemokratiska regeringen som var i regeringsställning i början av perioden bildade ett särskilt förvaltningsbolag. Företaget kom att heta Fortia AB



och bildades i syfte att skapa ökad flexibilitet för ägaren att finansiera och utveckla de viktigare konkurrensutsatta företagen. Förvaltningsbolaget gjorde det möjligt att på ett enkelt sätt ge kapitaltillskott och omfördela medel inom koncernen i samband med investeringar av olika slag. Konstruktionen som sådan hade kritiserats av de borgerliga partierna och när de kom i regeringsställning hösten 1991 blev en av de första åtgärderna att avveckla Fortia AB som förvaltningsbolag. Samtidigt beslutades om ett omfattande privatiseringsprogram. Detta privatiseringsprogram omfattade huvuddelen av de innehav som då förvaltades av Fortia AB.

Under den borgerliga regeringsperioden 1991-1994 genomfördes ett antal försäljningar av statliga bolag inom ramen för det särskilda privatiseringsprogram som beslutats. Utförsäljningar av statliga företag var inte något som bara den borgerliga regeringen genomförde. Den socialdemokratiska regeringen som tog vid hösten 1994 genomförde också flera försäljningar, även om detta inte gjordes inom ramen för ett privatiseringsprogram. De försäljningar som genomfördes redovisades som betingade av pragmatiska marknadsmässiga skäl.

Under 1990-talet var omsättningsutvecklingen inom sektorn de första åren relativt stabil. Utvecklingen påverkades naturligtvis av de försäljningar av företag som genomfördes under perioden. De första åren under 1990-talet kom att innebära stora utmaningar för flera av de statliga företagen på grund av den svenska finanskrisen och dess effekter. Under en kort period steg räntorna kraftigt till följd av Riksbankens försvar av den fasta växelkursen.

Den höga räntenivån i kombination med svag efterfrågan i ekonomin gav upphov till stora negativa effekter på vinstnivåerna i näringslivet. Under de första åren under 1990-talet minskade resultatet kraftigt i den statliga företagssektorn för att under 1994 åter stiga igen. Försäljningarna och efterfrågeutvecklingen i övrigt gav upphov till att antalet sysselsatta inom sektorn minskade kraftigt, från 259 000 år 1990 till som lägst 189 000 år 1997. Under de sista åren i perioden kom antalet sysselsatta i sektorn att öka igen och uppgick 1999 till cirka 230 000 personer.

Under 1990-talet kom staten att successivt avveckla och sälja alla företag som tidigare tillhört de stora förvaltningsföretagen Procordia AB (tidigare Statsföretag AB) och AB Svenska Varv.

## *Direkt bildande*

De företag som tillkommit under 1990-talet har i huvudsak varit av följande slag:

- *Staten kom att överta det direkta ägaransvaret i två större affärsbanker (Nordbanken och Gota Bank) i samband med den svenska finanskrisen.*
- *Flera företag bildades i finanskrisens kölvatten för att omhänderta nödlidande krediter och övertagna panter i samband med rekonstruktioner inom den finansiella sektorn (Securum AB, Retriva AB, Venatius AB).*
- *Flera nya bolag bildades för att bygga och förvalta stora infrastrukturprojekt (Svedab AB, A-banan AB, Botniabanan AB). Dessa nya företag förvaltades dock inte direkt av departementen, utan blev ett ansvar för redan befintliga affärsverk och statliga företag.*
- *Nya företag bildades för att lösa bostadsproblem för anställda inom försvaret och för att omhänderta statliga beredskapslager. Vidare bildades ett bolag för att möjliggöra ett statligt valalternativ i samband med införandet av det nya premiepensionssystemet.*
- *Flera riskkapitalbolag med statligt ägande bildades i samband med avvecklingen av det svenska löntagarfondsyttemet och reformeringen av de regionala utvecklingsfonderna.*
- *Staten bildade ett antal nya företag för att möjliggöra för universitet och högskolor att kommersialisera forskningsrön och för att kunna medverka i förvärv och omvandling av ett antal industriforskningsinstitut.*
- *Flera nya statliga företag bildades i och med att statliga myndigheter bolagiserades, till exempel i samband med avregleringar av postväsendet, teletrafiken, televisionen och den statliga lokalförsörjningen. I samband med bolagiseringen av Vattenfallsverket bildades det nya affärsverket Svenska kraftnät.*

Staten medverkade under denna period i bildandet av ytterligare ett antal delägda företag. Svenska miljöstyrningsrådet bildades till följd av ett EU-direktiv. Ett fastighetsbolag bildades tillsammans med ett privat byggbolag och staden S:t

Petersburg. Uppgiften för fastighetsbolaget blev att bygga och förvalta ett så kallat Sverigehus. Staten medverkade också aktivt i bildandet av nya företag för att utveckla den svenska turistinformationen och för att möjliggöra nya ägarstrukturer inom flygtransporter och fondhandel.

### *Orsaker till direkt bildande under 1990-talet*

Efter en analys utifrån den klassifikation av orsaker till att nya bolag bildats som redovisas i kapitel 2 kan följande slutsatser dras.

#### *Kraven från en krisekonomi*

Några nya företag har inte bildats grund av krav från en krisekonomi. Några säkerhetspolitiska kriser eller försörjningskriser som givit upphov till krav på omställning eller reglering av landets ekonomi har inte heller inträffat under 1990-talet. Genom försäljningen av statens ägande i OK-Petroleum AB och Celsius AB avvecklades statens ägande av de sista delarna av de företag som byggdes upp under krigsåren och under 1970-talets energikris.

OK-Petroleum AB kom att överta det statliga Svensk Petroleum AB, som bildades under energikrisen på 1970-talet. Celsius AB kom att överta kvarvarande delar av Förenade fabriksverken (FFV), som bildades under krigsåren på 1940-talet.

#### *Investeringsskalans storlek*

Under 1990-talet bildades ett antal statliga företag för att kunna finansiera och driva större infrastrukturprojekt. Staten bildade A-banan AB för att kunna bygga en snabbspårväg mellan Stockholms city och Arlanda flygplats. Vidare bildades Svedab AB för byggande av Öresundsbron mellan Sverige och Danmark och Botniabanan AB för byggande av en järnväg längs Norrlandskusten. Dessa projekt var mycket kostnadskrävande och bildandet har därför en koppling till investeringsskalans storlek. Andra skäl som kan konstateras var att aktiebolagsformen som sådan möjliggjorde att investeringar kunde finansieras genom upplåning utanför statsbudgeten. Aktiebolagsformen gjorde det också möjligt att på lika villkor samverka med andra delägare och intressenter.

### *Räddning av krisbranscher*

I samband med den svenska finanskrisen övertog staten Nordbanken och GotaBank. Under krisen bildades tre företag för att kunna hantera övertagna pantar och nödlidande krediter.

Två av dessa företag kom att avvecklas efter några års verksamhet. Den statliga Nordbanken kom under perioden åter att delprivatiseras och börsnoteras. Fortfarande år 2007 finns rester kvar av den verksamhet som kom att övertas av staten i samband med finanskrisen i det statligt helägda Venantius AB.

### *Regionala sysselsättningsproblem*

Några nya statliga företag för att hantera regionala sysselsättningsproblem har inte identifierats, med undantag för ett tillfälligt övertagande av Grängesbergs gruvor. Till skillnad mot 1980-talet bildades under denna period inga nya regionala investmentbolag för att trygga riskkapitalförsörjningen i utsatta regioner. I stället kan en centralisering av riskkapitalförsörjningen konstateras. Bildandet av riskkapitalbolagen ATLE och BURE, där staten blev delägare efter löntagarfondernas avveckling, bidrog till denna centralisering. En annan centralisering var bildandet av ALMI-företagspartner AB. Detta företag bildades genom att 24 regionala utvecklingsfonder fördes samman i en gemensam organisation.

### *Naturliga monopol*

Något exempel på direkt bildande av företag för att hindra uppkomsten av naturliga monopol på marknaden har inte identifierats. Staten kom dock att avreglera ett antal verksamheter för att utveckla konkurrensen under 1990-talet. Avregleringarna medförde att flera nya statliga företag bildades och att nya myndighetsstrukturer ersatte flera tidigare statliga verk. Ett exempel på denna utveckling är ombildandet av det statliga affärsverket Vattenfall till aktiebolag, där stomnätet för eldistribution kom att brytas ut och läggas i det nya statliga affärsverket Svenska kraftnät. Åtgärden genomfördes för att stomnätet inte skulle kontrolleras av Vattenfall, som kom att konkurrera på marknaden med andra elproducerande aktörer.

### *FoU och ny teknologi*

Under 1990-talet bildades flera statliga bolag för att kunna ge universitet och högskolor bättre möjligheter att kommersialisera forskningsrön av olika slag. Bildande av IRECO-holding AB tillsammans med Stiftelsen för kunskap och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) motiverades av behovet att stärka möjligheterna att utveckla forskning och ny teknologi.

### *Positiva och negativa externaliteter*

Under perioden bildades och ombildades företag där orsakerna kan härledas till positiva eller negativa externaliteter.

Det nya bolaget Svensk Spel AB bildades genom en sammanslagning av AB Tipstjänst och Penninglotteriet AB. Sammanslagningen motiverades av att det fanns skäl att finansiellt hålla samman spelbolagen och att det skulle vara mer rationellt att en aktör svarade för den tekniska systemutvecklingen.

Bildandet av ett företag för att kunna erbjuda anställda i försvaret bostäder i samband med utbildning och förflyttning kan sägas ha sin grund i sociala skäl. Bildandet Svenska miljöstyrningsrådet är ett exempel där miljömässiga krav formulerade i direktiv från EU varit orsak till bildandet.

## 8.

# UTVECKLINGEN UNDER 2000-TALET

I kapitel 8 beskrivs utvecklingen under 2000-talet fram till och med december 2007.<sup>121</sup> Avslutningsvis redovisas förändringar av det statliga ägandet under första halvåret 2008.

Under 2000-talet var socialdemokraterna i regeringsställning fram till hösten 2006. Efter valet hösten 2002 inledde socialdemokraterna ett omfattande samarbete med miljöpartiet och vänsterpartiet i syfte att säkerställa att regeringens förslag till riksdagen skulle kunna vinna majoritet. Samarbetet kom dock inte leda till att samarbetspartierna fick någon ministerpost i regeringen, utan i stället utvecklades andra samarbetsformer. Under perioden 2002 -2006 placerades politiska tjänstemän från samarbetspartierna i Regeringskansliet. Dessa tjänstemän deltog i beredningen av viktigare regeringsbeslut, till exempel beträffande propositioner som behandlade statliga företag. Hösten 2006 vann en allians mellan fyra borgerliga partier riksdagsvalet och bildade en samlingsregering i oktober samma år.

### *Den socialdemokratiska perioden fram till hösten 2006*

#### *Direkt bildande*

Under år 2000 ökade staten sitt ägande i Svensk exportkredit (SEK) från 50 procent till 64,7 procent av aktiekapitalet. Ökningen av statens ägande genomfördes efter att affärsbankerna valt att avyttra sina andelar i bolaget. Under 2003 förvärvade staten den återstående delägaren ABB:s andel. Därigenom blev SEK ett helstatligt ägt företag som förvaltades av Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

---

121. Kapitel 8 bygger på uppgifter från följande källor: regeringens verksamhetsberättelser för de statliga företagen år 2000-2007, RiR 2004:28, RiR 2006:11 samt publicerade årsredovisningar.

Efter avregleringen av den svenska järnvägstrafiken bolagiserades affärsverket Statens järnvägar 2001 som den sista i en rad bolagiseringar av affärsverk under undersökningsperioden. Innan bolagiseringen hade den statliga myndigheten Rikstrafiken sedan 1999 upphandlat långväga persontrafik i konkurrens mellan olika järnvägsbolag. Därutöver hade länshuvudmännen upphandlat lokala och regionala järnvägstransporter i konkurrens mellan SJ och privata aktörer. Förutom SJ AB bildades ytterligare två statliga företag Swedcarrier AB samt Green Cargo AB. Dessa företag kom att få olika uppgifter inom järnvägssystemet. Swedcarrier AB kom senare att ta över SJ:s fastighetsbestånd. Samtliga tre företag kom att förvaltas direkt av Regeringskansliet.<sup>122</sup> Den stegvisa avregleringen som genomfördes har enligt Stelling (2007) medfört sänkta totalkostnader inom järnvägssektorn.

Den 28 december 2001 köpte det helstatliga skogbolaget Sveaskog AB samtliga aktier i det börsnoterade ASSI-Domän AB. Staten var redan tidigare en av många ägare i ASSI-Domän AB. Förvärvet finansieras med ett betydande aktieägartillskott från staten till Sveaskog AB. Beslutet motiverades av ett ökat behov för staten att förvalta de naturtillgångar som skogen representerar.<sup>123</sup> I samband med förvärvet börsnoterade ASSI-Domän AB dotterbolaget Billerud AB. Aktierna i detta bolag delades ut till ägarna. Genom Sveaskog AB:s förvärv av ASSI-Domän blev staten ensam ägare till Sveriges största skogskoncern. Koncernen blev ägare till en femtedel av den samlade skogsarealen i Sverige. ASSI-Domän AB avregistrerades från börsen i januari 2002. Det helägda statliga bolaget Svenska skogsplantor AB kom senare att övertas av Sveaskog AB .

Under 2001 delade det helstatliga Vasakronan AB ut dotterbolaget Vasallen AB till ägaren. Vasallen AB blev därmed ett företag som förvaltades direkt av Regeringskansliet. Företagets uppdrag att utveckla försvarets nedlagda regementen och andra försvarsfastigheter till attraktiva och levande stadsdelar förändrades inte av överföringen. Vasallen AB fick under 2002 ett utvidgat uppdrag som gav utrymme för att förvärva och utveckla kommunala bostadsfastigheter.

Under 2003 bildades ett nytt statligt bolag Bothia Garanti AB som fick i uppdrag att medverka vid omvandling av kommunala bostadsfastigheter till andra ändamål. Bolaget fick möjlighet att träda in som delägare i problemtyngda kommunala bostadsbolag.<sup>124</sup> Under 2004 ändrades namnet till det mer passande

---

122. Prop. 1999/2000:78 och 2001/2002:141

123. Prop. 2001/02:39

124. Prop. 2003/2004:1

Statens bostadsomvandlingsbolag AB (Sbo). Företagets uppgift blev att ta hand om tomma bostäder i kommunala fastighetsbestånd, omvandla, utveckla eller i sista hand riva fastigheterna.

Under 2005 bildades Arbetslivsresurs AB genom att Samhall AB:s dotterbolag Samhallresurs AB och Arbetsmarknadsverkets enhet för arbetslivstjänster lades samman. Företagets syfte blev att arbeta med arbetslivsinriktad rehabilitering, förebyggande insatser och omställning. Det viktigaste målet för företaget blev att medverka till att långtidssjukskrivna kan komma tillbaka på arbetsmarknaden och att hjälpa uppsagda att hitta nya jobb.<sup>125</sup>

Under 2005 bildades ett nytt företag, Innovationsbron AB. Syftet var att stärka möjligheterna att utveckla innovationer. Staten blev ägare till 16 procent av aktierna i detta nystartade företag. De andra delägarna blev Industrifonden och de så kallade Teknikbrostiftelserna. Innovationsbron AB:s uppgift blev att fungera som en affärsmässig brobyggare genom medverkan till att kommersialisera forskning och innovationer. Företaget erbjöd både finansiering och kompetensstöd, t.ex. i patent- och rättighetsfrågor.

### *Indirekt bildande*

Under 2000 förvärvade Vattenfall AB företag både i Sverige och i andra länder för att därigenom stärka sin marknadsposition. Vattenfall förvärvade Uppsala Energi AB och de tyska energibolagen VEAG, HEW och LAUBAG. Förvärven resulterade i att Vattenfall blev Tysklands tredje största elföretag och det största inom fjärrvärme. Under 2005 genomförde Vattenfall ytterligare förvärv av företag i Danmark (Elsam och E2).

Det helstatligt ägda Vin & Sprit AB köpte 2000 resten av de Danske Spritfabriker, Plymoth Gin och det finska Marli Group Oy. Under början av 2000-talet startade företaget ett gemensamt distributionsbolag tillsammans med Jim Bean Brands. Samtidigt förvärvade Vin & Sprit AB

10 procent av aktierna i Jim Bean Brands. Under 2001 blev Vin & Sprit delägare i distributionsföretaget Maxium och förvärvade 40 procent av det finska Nordic Wine Group. Företaget förvärvade också 50 procent av aktierna i den norska vinimportören Amundsen A/S.

---

125. Prop. 2005/2006:1



Telia AB förvärvade 2001 den norska mobiloperatören Netcom ASA och bildade ett gemensamt ägt bolag i Sverige tillsammans med Tele2 för att ytterligare utveckla sitt mobiltelefonnät.

Det delägda börsnoterade flygbolaget SAS förvärvade 2001 det norska flygbolaget Braathens verksamhet (exklusive Malmö Aviation AB) för att bredda sin verksamhet i nordn. Civitas Holding AB (moderbolag till Vasakronan AB) förvärvade 38 procent i det börsnoterade fastighetsbolaget Celtica AB och förvärvade under perioden ytterligare fastighetsbestånd i Sverige.

Under början av 2000-talet utökade AB Svenska Spel sin verksamhet genom att bilda ett dotterbolag för kasinoverksamhet. Beslutet hade föregåtts av många års utredande i olika former och diskussioner om lämpligheten att bedriva kasinoverksamhet med internationella regler i Sverige. Riksdagens ställningstagande gav utrymme för att antingen bedriva kasinoverksamhet i moderbolaget eller att verksamheten lades i ett särskilt dotterföretag. AB Svenska spel bildade också ett dotterbolag för spel i samband med hundkapplöpningar.

Svenska Lagerhusbolaget (SLAB) breddade sin verksamhet genom deläggande i Swedish Emergency Medical Systems och genom bildandet av ett dotterbolag för försvarslogistik. Även det helstatliga tjänsteexportföretaget Swedservey AB breddade sin verksamhet och startade ett särskilt försäljningsbolag i Grekland.

Under 2003 bildade Sveaskog AB tillsammans med intresseorganisationen Lantmännens riksförbund (LRF) och det privata Mellanskog AB Sveriges största företag inom träindustriområdet. Företaget fick namnet Setra Group AB och bildades genom samgående mellan flera dotterbolag. Sveaskog AB blev ägare till 50 procent av aktierna i detta nya bolag. Setra Group AB:s uppgift blev att sälja träbaserade lösningar där egenproducerade trävaror var en del av utbudet, men där även inköpta produkter ingick tillsammans med ett stort tjänsteutbud.

Det numera helstatliga Svensk exportkredit AB (SEK) övertog en finansiell rådgivningsverksamhet från revisionsföretaget BDO-Financial Services för att förbättra möjligheten att ge kunderna utökad service.

Sveriges Tekniska Forskningsinstitut (tidigare Statens provningsanstalt) startade ett nytt samarbete med forskningsinstitutet United Competence Sverige AB och

byggde upp ett ytkemiskt institut. Institutet blev ett särskilt dotterbolag. Det ytkemiska institutet bildades för att bli ett ledande industriforskningsinstitut inom tillämpad ytkemi.

Posten AB förvärvade i maj 2006 Strålfors AB. Strålfors var vid förvärvet ett IT-fokuserat "business to business" företag med grafisk tradition, verksamt med helhetslösningar inom informationsöverföring. Förvärvet kom att skapa debatt och ifrågasättande av Postens långsiktiga målsättning och inriktning.

### *Försäljningar och strukturaffärer*

Under år 2000 börsnoterades det helägda Telia AB och staten sålde 29,4 procent av bolaget till institutioner och allmänhet.<sup>126</sup> Försäljningen inbringade nära 62 miljarder kronor i intäkter till statskassan och Telia AB blev en svensk folkaktie. Under år 2002 genomfördes ett uppmärksammat samgående mellan Telia AB med staten som huvudägare och det finska Sonera Oy. Efter samgåendet blev staten ägare till 46 procent av aktierna i den sammanslagna koncernen.

År 2000 medverkade svenska staten till ett samgående mellan tre banker. De tre bankerna var svensk-finska MeritaNordbanken danska UniDanmark och norska Kreditkassan. Genom samgåendet bildades den nordiska bankkoncernen Nordea. Samgåendet innebar att statens ägande blev 18,2 procent i den nya koncernen.

I samband med konvertering av aktier i börshandelsbolaget OM-gruppen kom staten att utöka sitt ägande från 7,7 till 9,4 procent av aktierna i företaget. Senare under perioden gick OM-gruppen ihop med finländska Hex Oy, vilket medförde att det statliga ägandet i koncernen minskade till 6,9 procent av aktierna. Företagets namn ändrades senare till OMX.

Under perioden avvecklade flera statligt ägda företag både verksamheter och dotterbolag. AB Vin & Sprit sålde Seagrams Spirit and Wines. Sveaskog AB sålde pappersbruk och dotterbolag utanför Sverige. Förvaltningsbolaget STATTUM sålde samtliga aktier i Fastighets AB Varvsudden till Öresundsvarvet. Posten AB sålde sina fastigheter till det privata fastighetsbolaget Whilborgs AB. AB Swedcarrier sålde dotterbolagen Unigrig AB och Trafficare AB samt den dataverksamhet som tidigare fanns i företaget SJ-data.

---

126. Prop. 1999/2000:84

Svenska Rymdbolaget AB tecknade avtal om försäljning av 50 procent av aktierna i NSAB (Nordiska satellit AB) till utländska intressenter. Vattenfall avvecklade flera dotterbolag och Apoteksbolaget sålde sina aktier i den finska läkemedelsdistributören Tamro Apb.

Under 2001 sålde Sveriges Riksbank det anrika sedeltillverkningsföretaget AB Tumba Bruk till det amerikanska företaget Crane & Co. Riksbanken tecknade ett avtal med köparen i samband med försäljningen om fortsatt tillverkning av sedlar. När Riksbanken sålde företaget ingick inte det gamla bruksområdet i Tumba från mitten av 1700-talet. Fastigheterna i bruksområdet kom senare att överföras till Statens fastighetsverk. Vidare omfattade inte försäljningen det så kallade myntverket som i stället såldes till finska statens myntverk Rahapaja Oy. Under 2004 avvecklade Riksbanken verksamheten i det helägda företaget Svensk kontantförsörjning AB, med dess dotterbolag Pengar i Sverige AB. I samband med avvecklingen överfördes vissa verksamheter tillbaka till Riksbanken, medan övriga delar av bolagets verksamhet öppnades upp för konkurrens på marknaden.<sup>127</sup>

Under perioden sålde staten samtliga aktier i Svenska Lagerhus AB till två utländska företag inom logistikområdet. Orsaken till försäljningen var att det ursprungliga motivet för ägandet av företaget till stor del försvunnit efter riksdagens beslut om avveckling av de statliga beredskapslagren.<sup>128</sup> Statens premiefond AB, SKD-företagen och AB Kurortsverksamhet avvecklades. Avvecklingen av konsultföretaget SKD-företagen hade inletts redan 1993. Vidare såldes Grängesbergs gruvor och statens kvarvarande aktie (golden share) i SAKAB.

Under perioden såldes även det helstatligt ägda Svenska skogsplantor AB till Sveaskog AB. Genom försäljningen upphörde Svenska skogsplantor AB att vara ett bolag som förvaltades av Regeringskansliet och blev i stället inordnat i AB Sveaskog.

### ***Utvecklingen från hösten 2006 till och med december 2007***

Den borgerliga fyrpartiregeringen som tillträdde i oktober 2006 hade i valrörelsen meddelat att man avsåg att sälja ut flera statliga företag. I den budgetproposition

---

127. Riksbankens meddelande 2002-01-02, 2003-12-19, 2004-10-01, 2005-01-27

128. Prop. 2001/02 :39

som redovisades till riksdagen hösten 2006 anmäldes att företag för cirka 150 miljarder kronor planerades säljas under en treårsperiod och att intäkterna skulle användas för att betala av på statskulden.<sup>129</sup> Vilka bolag som planerades säljas redovisades dock inte i denna proposition till riksdagen.

I budgetpropositionen föreslogs även förändringar av förvaltningen av några statliga företag. A-banan projekt AB som förvaltades av Banverket och Luftfartsverket överfördes till Regeringskansliet (Näringsdepartementet). SVEDAB som svarade för det statliga ägandet av Öresundsbron överfördes på samma sätt från Vägverket/Banverket till Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Regeringen ansåg att efter uppbyggnad och driftsättsättning av projekten hade argumenten till att delegera förvaltningen av företagen minskat i betydelse. Även beträffande Statens Väg- och baninvest föreslogs förändringar. Två av företagets dotterbolag Stockholms leder AB och Göteborgs trafikleder AB saknade egen verksamhet efter att länhanteringen för projekten hade överförts till Riksgäldskontoret. Regeringen ansåg därför att det tredje dotterbolaget Botniabanan AB inte motiverade någon moderbolagsstruktur. Moderbolaget Statens Väg- och baninvest kom därför att likvideras och Botniabanan AB delades ut till ägaren. Botniabanan AB kom att förvaltas direkt av Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

I mars 2007 lämnade regeringen en proposition med förslag om ett nytt system för rikstäckande kassaservice. Förslaget innebar en avveckling av det statliga ägandet i Posten AB:s dotterföretag Svensk kassaservice AB. Tjänsterna skulle i stället upphandlas på marknaden från och med år 2008.<sup>130</sup>

I den politiska debatten redovisade företrädare för regeringen att staten skulle börja med att privatisera sex statliga bolag i en första omgång. En proposition lämnades till riksdagen med begäran om bemyndigande att sälja ett antal företag.<sup>131</sup> Förslaget innebar ett bemyndigande att sälja Civitas Holding AB (moderbolag till fastighetsbolaget Vasakronan), Statens bostadsfinansieringsbolag SBAB och alkoholproducenten Vin & Sprit AB. I propositionen konstaterades också att regeringen redan sedan tidigare hade mandat att sälja statens andelar i Nordea Bank AB, OMX AB och Telia Sonera AB.

I ett uttalande framhöll ansvarigt statsråd följande:

---

129. Prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 22

130. Prop. 2006/07:55

131. Prop. 2006/07:57

*”Dessa företag verkar på marknader som är helt kommersiella och präglas av fungerande konkurrens. Regeringen ser därför inga skäl för staten att fortsätta att äga företagen”*<sup>132</sup>

I Regeringskansliet fick ett statsråd i Finansdepartementet det politiska uppdraget för att sälja statens företag. Ansvar för ägarförvaltningen för de flesta företagen blev kvar på Näringsdepartementet. I regeringens skrivelse till riksdagen redovisades att ambitionen var att sälja företag för motsvarande 200 miljarder kr under perioden 2007-2010. Försäljningsintäkterna skulle enligt regeringen användas till att amortera på statsskulden för att minska statens skuldsättning och räntekostnader.<sup>133</sup>

### *Direkt bildande*

Den 1 jan 2007 överlät forskningsfinansiären KK-stiftelsen sina aktier i IRECO Holding AB till staten (45 procent). Staten blev därmed ägare till samtliga aktier i det holdingbolag som bildades 1997 i syfte att förvalta statens andelar i bolagiserade forskningsinstitut.

Vid utgången av 2007 avvecklades de så kallade teknikbrostiftelserna och tillgångarna återbetalades till staten i form av aktier i Innovationsbron AB. Staten blev därmed majoritetsägare i Innovationsbron AB. Genom avvecklingen av teknikbrostiftelserna kom staten att öka sitt ägande från 16,1 procent till 83,7 procent i företaget.

### *Indirekt bildande*

Under hösten 2006 fortsatte Vin & Sprit AB sin expansion. Bland annat övertogs aktiemajoriteten i ett norskt spritföretag. Bolaget bildade också ett samägt bolag med en kinesisk spritproducent samt förvärvade ytterligare aktier i amerikanska alkoholföretag.

IRECO- Holding AB blev tillsammans med näringslivet delägare i tre nystartade industriforskningskoncerner, Swerea AB, Swedish ICT Research AB och STFI-

---

132. Pressmeddelande Regeringskansliet 2007-03-03

133. Skrivelse 2006/07:120

Packforsk AB. Islands börs införlivades i december 2006 i OMX, vilket resulterade i att OMX-aktien också blev noterad på Island.

Under 2007 bildade Green Cargo tillsammans med Deutsche Bahns godstransportbolag ett gemensamt produktionsbolag för verksamheten i Skandinavien. Samarbetsbolaget kom att heta Railion Scandinavia A/S och fick sin bas i Danmark. Under 2007 startade Rymdbolaget ett dotterbolag i Beijing för att kunna hålla kontakt med befintliga kinesiska kunder och för att kunna ta tillvara nya möjligheter på den snabbt växande kinesiska rymdmarknaden.

SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut AB slog samman sin betongverksamhet med forskningsinstitutet CBI Betonginstitut. Detta institut blev en del i SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut AB.

Telia Sonera AB fortsatte att förvärva verksamheter inom telekommunikationsområdet i Estland och Norge. Inom Vattenfall AB genomfördes strukturändringar av koncernens dotterföretag i Danmark.

### *Försäljningar och strukturaffärer*

Den 3 maj 2007 genomfördes ett första steg i den planerade privatiseringen av statliga företag genom att åtta procent av statens aktier i Telia Sonera AB såldes till institutionella placerare. Försäljningen innebar att den svenska statens ägande i företaget minskade från 45,3 till 37,3 procent. Statens inkomster från försäljningen uppgick till 18 miljarder kr.<sup>134</sup>

Som ett led i en ökad fokusering på kärnverksamheten börsnoterade flygbolaget SAS sin hotellverksamhet Rezidor Hotel Group i november 2006. Under 2007 renodlade AB Swedcarrier sin verksamhet genom försäljning av de båda tågunderhållsföretagen Euromaint AB och Swemaint AB. Dessa företag såldes till det privatägda Ratos AB respektive Kockums industrier AB.

I december 2007 slöt Systembolaget avtal om försäljning av 102 butiksfastigheter. Köpare var den norska fastighetsfonden Nordisk Areal AS.

---

134. Pressmeddelande Regeringskansliet 2007-05-03

## *Några viktiga förändringar och förslag under första halvåret 2008*

Den 31 januari 2008 meddelade regeringen att Borse Dubai lämnat ett offentligt uppköpserbjudande till samtliga aktieägare i OMX och att staten accepterat erbjudandet. Försäljningen innebar att staten fick 2,1 miljarder kronor för sina aktier i OMX.<sup>135</sup>

I mars 2008 föreslog regeringen efter en utredning om apoteksmarknaden en omstrukturering av Apoteket AB.<sup>136</sup> Omstrukturen innebar inrättande av ett nytt struktureringsbolag och ett servicebolag.<sup>137</sup> Struktureringsbolagets förslags svar för utförsäljning av apotek och vara moderbolag för både Apoteket AB och det nya servicebolaget. Servicebolagets förslags svar för den infrastruktur och de servicefunktioner som samtliga apotek verksamma på den omreglerade svenska apoteksmarknaden mot ersättning skall kunna ta del av. Det statliga helägda Apoteket AB föreslogs behålla merparten av apoteken och agera i konkurrens med andra aktörer på marknaden. Propositionen innebar att ett antal apotek eller grupper av apotek skulle på marknadsmässiga villkor övertas av personalen eller andra intressenter. När väl omregleringen av apoteksmarknaden genomförts planeras en avveckling av omstruktureringbolaget.

I mars 2008 beslutade regeringen att sälja statens innehav av i Vin & Sprit AB till det franska alkoholdryckesföretaget Pernold Ricard AB. Försäljningen omfattade hela företaget exklusive företagets ägande (10 %) i det amerikanska spritföretaget Beam Global Spirits and Wines Inc. Värdet av försäljningen av Vin & Sprit AB beräknades till 55 miljarder kronor.<sup>138</sup> Under sommaren 2008 tecknades avtal om försäljning av aktierna i Beam Global Spirits and Wines. Dessa aktier köptes av Forune Brands för 2,8 miljarder kronor. Totalt beräknas staten erhålla cirka 58 miljarder kronor för tillgångarna i Vin & Sprit AB.<sup>139</sup>

Den 1 april 2008 redovisade regeringen att Posten AB och Post Danmark A/S undertecknat en avsiktsförklaring om ett fördjupat samarbete. Samarbetet bygger på ett förslag om samgående mellan de nationella postbolagen.<sup>140</sup> Avsikten är att svenska staten tillsammans med medarbetare i Posten AB skall äga 60 procent och

- 
- 135. Pressmeddelande Regeringskansliet 2008-0-131
  - 136. Prop. 2007/2008:87 Bildande av moderbolag för Apoteket AB mm
  - 137. SOU 2008:4 Omreglering av apoteksmarknaden
  - 138. Pressmeddelande Regeringskansliet 2008-01-31
  - 139. Pressmeddelande Regeringskansliet 2008-07-25
  - 140. Pressmeddelande Regeringskansliet 2008-04-01

danska staten tillsammans med CVC kapital och medarbetare i Post Danmark 40 procent av företaget. Som en del i överenskommelsen planerar Posten AB att lämna en extra utdelning om 1,4 miljarder kronor till svenska staten. De anställda i Post Danmark kommer enligt förslaget behålla nuvarande ägarandel i Post Danmark (3 %) konverterat till aktier i det sammanslagna företaget. Enligt förslaget skall svenska staten etablera ett ägarprogram för Posten AB:s anställda motsvarande 3 procent av aktiekapitalet.<sup>141</sup>

Vid halvårsskiftet 2008 beslutade regeringen att sälja Civitas Holding AB (moderbolag till fastighetsbolaget Vasakronan AB) till AP-fastigheter AB. AP-fastigheter är ett bolag som ägs av de allmänna pensionsfonderna i Sverige. Innan försäljningen hade Fastighetsverket och Specialfastigheter AB förvärvat några fastigheter av Vasakronan med nationellt intresse. Dessa fastigheter planeras vara kvar i statens ägo. Statens likvid för aktierna i Civitas Holding AB beräknades till 24,5 miljarder kr.<sup>142</sup>

### *Utvecklingen i sammandrag*

I det följande redovisas utvecklingen av omsättning och resultat inom den statliga företagssektorn under perioden 1999-2007. Vidare redovisas sysselsättningsutvecklingen inom sektorn. Från och med 1999/2000 är den officiella redovisningen av omsättning och resultat nettobaserad.<sup>143</sup>

---

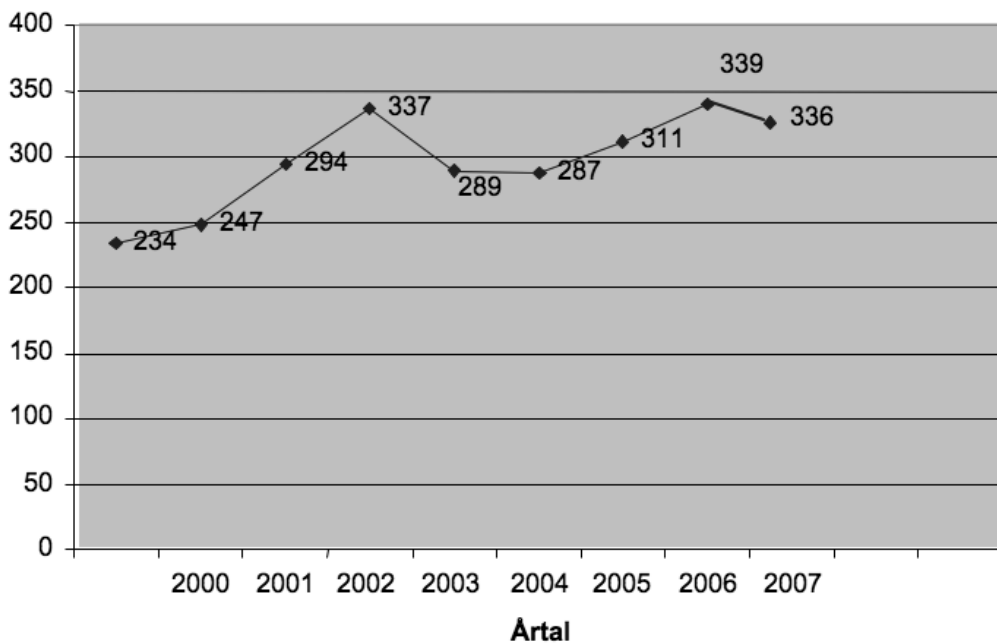
141. Pressmeddelande Posten 2008-04-01

142. Pressmeddelande Regeringskansliet 2008-07-03

143. För att möjliggöra jämförelser mot tidigare årtionde så nettoredovisas även år 1999 i figur 12-14

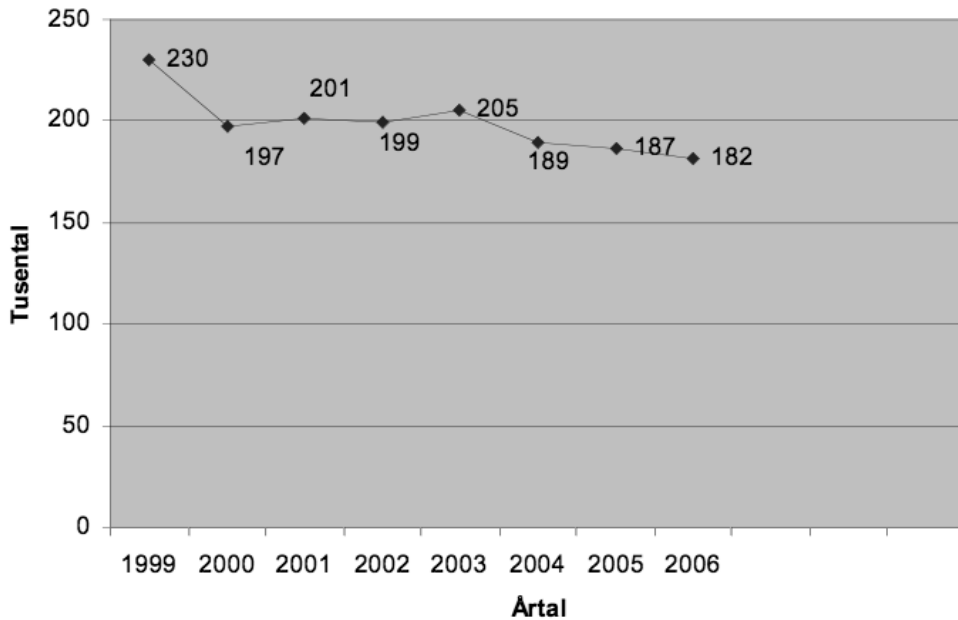


Figur 12: Omsättningen i den statliga bolagssektorn 1999-2007 (miljarder kronor)



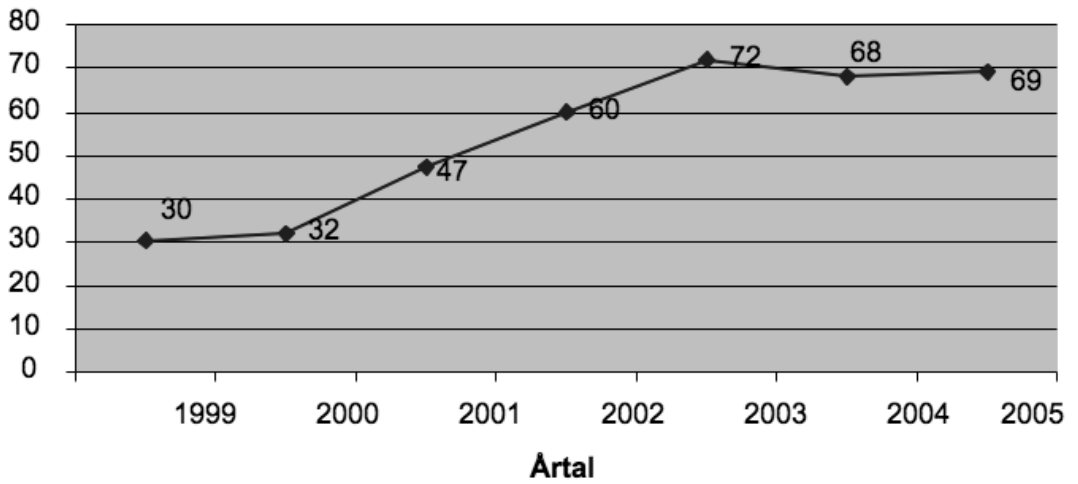
Av figur 12 framgår att omsättningen visade en stigande trend fram till 2002 för att därefter sjunka något i nominella tal. Under åren 2004-2006 ökar åter omsättningen i sektorn. Takten i ökningen är dock lägre än under 1999-2002.

**Figur 13: Antalet sysselsatta totalt 1999-2006 (tusental personer)**



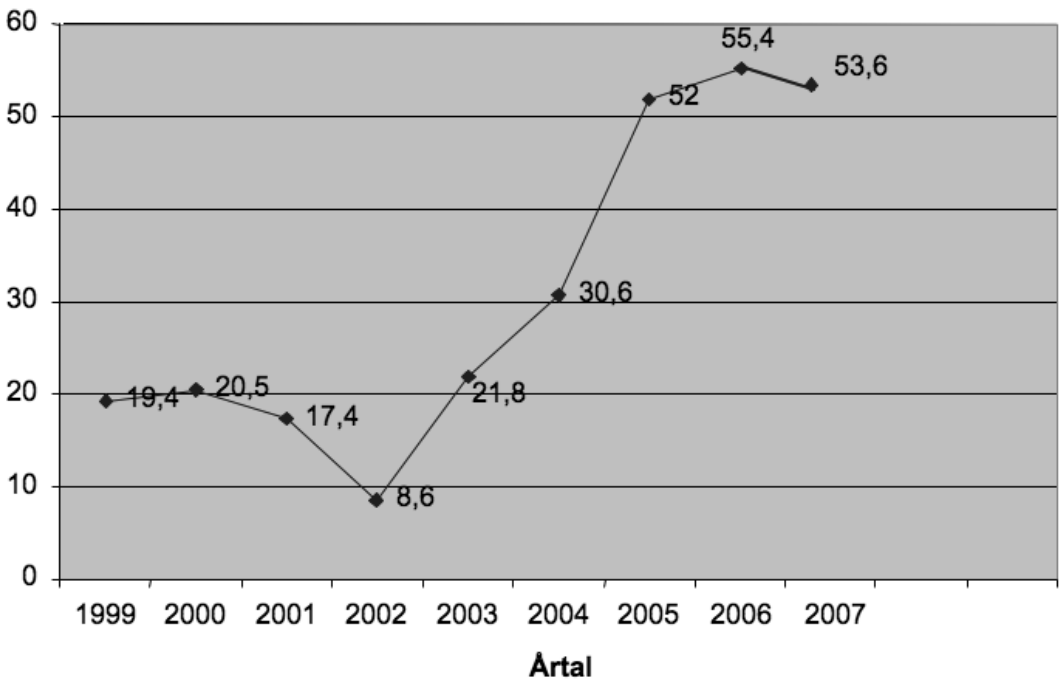
Figur 13 visar en något sjunkande trend under perioden vad gäller antalet sysselsatta inom sektorn. Redovisningen omfattar både sysselsatta i Sverige och utomlands. Sedan slutet av 1990-talet har en betydande breddning av ägandet till verksamheter utanför Sverige genomförts. Figur 14 visar denna utveckling.

**Figur 14: Antalet anställda utomlands (tusental personer)**



Av figur 14 framgår att antalet anställda utanför Sverige fördubblades under perioden 1999-2003. Därefter kan en stabilisering konstateras.

**Figur 15: Resultat efter finansiella poster och skatt 1999-2007 (miljarder kr)**



Av figur 15 framgår att resultatet efter finansiella poster och skatt minskade under de första åren i perioden. Liksom under början av 1980-talet fick nedgången i ekonomin under de första åren på 2000-talet en påtaglig påverkan på de statliga företagens samlade resultat. Från och med 2002 ökade resultatet betydligt.

### *Slutsatser beträffande utvecklingen under perioden 2000-2007*

Under de sista åren på 1990-talet och de första åren på 2000-talet vidtas ett antal åtgärder för att effektivisera styrningen av de statliga företagen. I syfte att skapa enhetlighet i ägarstyrningen koncentreras ägarfunktionerna som tidigare funnits spridda på flera departement till Näringsdepartementet och Finansdepartementet år 1999. Samma år börjar Regeringskansliet ge ut en samlad verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande. Denna verksamhetsberättelse utvecklas vidare under 2000-talet i syfte att ge förbättrad information till allmänheten om företagens utveckling och statens ägarpolicy. Även delårsrapporter ges ut och resultaten publiceras genom pressmeddelanden.

Efter den regeringsombildning som genomfördes efter valet 2002 koncentreras ägarfunktionerna i huvudsak till Näringsdepartementet och en samlad enhet för ägarstyrning bildas. Några särskilda ställningstaganden till bildande av nya bolag eller till privatiseringar läggs inte fram av den socialdemokratiska regeringen direkt efter valet 2002. Ägandet av konkurrensutsatta bolag förutsattes ske utifrån ekonomiska och rationella utgångspunkter.

I likhet med situationen i början av 1990-talet var konjunkturläget besvärligt i början av perioden med bristande efterfrågan i ekonomin och stora nedgångar på de finansiella marknaderna. Efter år 2002 vänder konjunkturen uppåt igen, vilket leder till betydande resultatförbättring i den statliga företagssektorn.

Under de första åren i perioden ökade omsättningen i de statliga företagen trots minskad efterfrågan i ekonomin. Denna omsättningsökning förklaras i hög grad av de omfattande förvärv och strukturaffärer som genomfördes av Vattenfall AB, Sveaskog AB, Vin & Sprit AB och Telia AB. Resultatet påverkas dock påtagligt av läget i ekonomin och minskar fram till 2002 för att därefter stiga igen. Investeringsnivån och företagens utdelningar minskade betydligt i början av perioden för att efter 2002 stiga igen. Antalet anställda var relativt konstant

under perioden, även om en svag minskning kan konstateras efter 2003. Däremot fördubblas antal anställa i utlandet under perioden.

Den borgerliga fyrtipartiregering som tillträdde hösten 2006 startade att privatisera av ett antal statliga företag. Ägandet av infrastrukturföretag koncentrerades till Regeringskansliet genom övertagande av företag som förvaltats av Vägverket, Banverket och Statens Väg- och baninvest AB.

Regeringen inledde en omreglering av apoteksmarknaden. Som en del av omregleringsprocessen förslags två nya statliga företag.

### *Direkt bildande*

Statliga företag som tillkom under åren 2000-2007 var av följande slag.

*- Staten bildade en helstatligt ägd skogskoncern, Sveaskog AB genom förvärvet av det börsnoterade ASSI-Domän AB. Förvärvet innebar att staten åter tog ansvar för en stor del av landets samlade skogtillgångar.*

*- Svensk exportkredit AB (SEK) blev helstatligt ägd i samband med att övriga delägare valde att sälja sina aktier i bolaget. IRECO- Holding AB blev helägt i och med att KK-stiftelsen överlät sin ägarandel (45 procent) i företaget till staten.*

*- Staten bildade ett nytt helägt bolag för att kunna medverka i omvandlingen av skuldyngda kommunala bostadsföretag.*

*- Staten bildade ett nytt helägt bolag i syfte att förbättra arbetet med arbetslivsinriktad rehabilitering på arbetsmarknaden.*

*- När Statens järnvägar bolagiserades bildades tre nya helägda bolag, SJ AB, Swedcarrier AB och Green Cargo AB. Staten medverkade som delägare i uppbyggnaden av ett nytt företag för att utveckla innovationer.*

Under perioden renodlades fastighetskoncernen Vasakronan AB genom att dotterbolaget Vasallen AB delades ut till ägaren. Detta företag fick vidgade uppgifter som även innefattade att medverka vid omstrukturering av kommunala fastighetsbestånd.

## *Orsaker till direkt bildande under perioden 2000-2007*

Efter en analys utifrån den klassifikation av orsaker till att nya företag bildats som redovisats i kapitel 2 kan följande slutsatser dras.

### *Kraven från en krisekonomi*

Några företag som bildats på grund av kraven från en krisekonomi har inte heller under perioden 2000-2007 identifierats. Några säkerhetspolitiska kriser eller försörjningskriser som ställt krav på omställning eller reglering av landets ekonomi har inte inträffat under perioden. Samtliga företag som staten ägt av säkerhetspolitiska eller försörjningspolitiska skäl har under tidigare år sålts eller avvecklats.

### *Investeringsskalans storlek*

Några nya statliga företag som motiverats av investeringsskalans storlek har inte identifierats under perioden. Några nya statliga företag har inte bildats under perioden 2000-2007 i syfte att finansiera några större infrastrukturprojekt. Två av tre bolag som bildades för detta ändamål under 1990-talet har minskad sin verksamhet till följd av att byggnadsprojekten slutförts (Öresundsbron och Arlandabanan). Botniabanan är 2008 i slutfasen av järnvägsbyggnationen mellan Nyland och Umeå.

### *Räddning av krisbranscher*

Under 2000-talet bildades ett nytt företag för att stödja kommunala bostadsföretag i kris. Vasakronans dotterbolag Vasallen delades ut direkt till staten och fick vidgade uppgifter som även omfattade att medverka vid omstruktureringar av kommunala bostadsföretag.

### *Regionala sysselsättningsproblem*

Något nytt företag som bildats av denna orsak har inte identifierats under perioden. Under tidigare årtionde hade det statliga engagemanget i riskkapitalförsörjning koncentrerats till ALMI-företagspartner AB och till riskkapitalbolagen ATLE och

BURE. Under perioden 2000-2007 bildas inga nya statliga företag för att trygga riskkapitalförsörjningen.

### *Naturliga monopol*

Några nya statliga företag för att hindra uppkomsten av naturliga monopol på marknaden har inte tillkommit under perioden 2000-2007. Under perioden avreglerades järnvägen i Sverige och Statens järnvägar bolagiserades. I samband med bolagiseringen bildades tre nya statliga bolag SJ AB, Swedcarrier AB och AB Green Cargo. Orsakerna till att dessa bolag bildades var att skapa förutsättningar för konkurrens på järnvägsmarknaden.

### *FoU och ny teknologi*

Under perioden bildades inga nya helägda företag som förvaltades av Regeringskansliet för att utveckla FoU och ny teknologi. Staten medverkade dock tillsammans med andra aktörer i bildandet av Innovationscentrum AB för att främja innovationer. Staten blev inledningsvis ägare till 16,1 procent av aktierna i detta bolag. I samband med teknikbrostiftelsernas avveckling blev staten ägare till 83,7 procent av aktierna i Innovationscentrum AB.

### *Positiva och negativa externaliteter*

Bildandet av det statliga bolaget Arbetslivsresurs AB för att förbättra möjligheten till arbetsinriktad rehabilitering och förebyggande insatser har sin grund i positiva externaliteter

Statens bildande av Sveaskog AB och förvärvet av det börsnoterade ASSI-Domän AB motiverades av statens intresse att få ökad kontroll över de naturtillgångar som skogen representerar. Samtidigt fanns det också statsfinansiella orsaker till bildandet av Sveaskog AB.

## 9.

# EXPANSION OCH BILDANDE AV DOTTERBOLAG 1980-2007

I kapitel 9 presenteras en närmare analys av indirekt bildande av statliga företag.<sup>144</sup> Redovisningen bygger även på genomförda intervjuer. De intervjuer som bildat underlag för detta kapitel framgår av noter och finns närmare beskrivna i bilaga B.

### *Styrning av de statliga företagens expansion och bildande av dotterbolag*

Expansionen av statliga företag som resulterar i bildande av nya dotterföretag är en fråga som inte tidigare varit föremål för särskilda studier i Sverige. Expansion som resulterar i bildande av ett nytt dotterföretag kan innefatta att ett nytt företag förvärvas inom ramen för den verksamhet som redan bedrivs. Moderbolaget kan också välja att genom ett förvärv gå in på ett helt nytt verksamhetsområde. Expansion kan också ske genom att ett företag bildar ett nytt dotterföretag för att expandera eller diversifiera verksamheten, utan att detta sker genom ett förvärv.

Capon (1981) konstaterar i sin studie av ett urval företag att många faktorer talar för att statligt ägda företag inte är lika diversifierade som privata företag. Orsakerna till detta förhållande är att de statliga företagen är mer begränsade av olika regelverk. Bolagens verksamhetsområden definieras ofta snävare i jämförelse med privata företag. Enligt Capon är det mer troligt att man när ett statligt företag expanderar sin verksamhet fokuserar på verksamhet som är nära relaterade till redan befintlig verksamhet. Aharoni (1986) menar dock att många statliga företag är i hög grad diversifierade och nämner Statsföretag AB (senare Procordia AB) som ett exempel på företag med hög grad av diversifiering. Aharoni redovisar att det är vanligt att statliga företag diversifierat sin verksamhet utan godkännande av staten som ägare. I vissa länder förekommer regler som gör att ett förvärv eller

---

144. Faktaunderlag är hämtat från kap 6-7



försäljning måste godkännas på högsta politiska nivå. Enligt Aharoni (1986) är graden av diversifiering i stor utsträckning en fråga om maktförhållanden. När den privata sektorn har en stark ställning så motsätter den sig statliga företags diversifiering. Den privata sektorn kan se diversifieringen som konkurrens på föga marknadsmässiga villkor. Samtidigt kan diversifiering enligt hans mening ge staten en möjlighet att ge osynlig hjälp till företag i kris. Genom diversifiering kan dessa företag som ett led i krishanteringen tas över av statligt ägda företag.

I Sverige är utrymmet för förvärv och expansion av ett statligt företag i hög grad beroende av hur bolagsordningen som fastställs av bolagsstämman är formulerad. En förvaltningsjuridisk studie som genomfördes 1995 i samband med en omfattande revision av Vägverkets bolagsstruktur visade att statliga företag kan bilda dotterbolag utan ägarens eller riksdagens ställningstagande. Detta gäller under förutsättning att dotterbolagets verksamhet inryms inom samma ändamål som moderbolagets.<sup>145</sup> Om ett statligt företag genomför ett förvärv som inte ryms inom moderbolagets ändamålsparagraf bör staten som ägare kalla till bolagsstämma och där ta ställning till om paragrafen skall ändras. Intervju med en tidigare chefstjänsteman i Regeringskansliet ger följande bild.

*”Rent allmänt så styrs ju bolagen av stämman och bolagsordningen. Bolagsordningen kan ju inte ändras utan att ägaren beslutar om det och PRV (numera Bolagsverket) accepterar ändringarna”<sup>146</sup>*

I de fall verksamhetsinriktningen och bolagsstrukturen varit föremål för riksdagens ställningstagande kan även ett förvärv eller en expansion till ett nytt område vara en fråga som skall underställas riksdagens godkännande. Detta gäller under förutsättning att det nya dotterbolagets verksamhet inte bedöms rymmas inom den verksamhetsinriktning som riksdagen beslutat om. Riksdagen kan också ha tagit ställning till särskilda villkor för ett statligt bolags verksamhet, som i sin tur medför att regeringen måste återkomma med förslag till en förändrad inriktning.

I de flesta statliga företag finns det personer från Regeringskansliet som fungerar som ägarens representant i styrelsen. Om en expansion till ett nytt område övervägs i styrelsen fungerar denna ledamot som en länk mellan ägare och styrelse och kan informellt förankra expansionen med den politiska ledningen. Denna tjänsteman

---

145. Revisions PM beträffande Vägverkets bolag 1995

146. Intervju A

kan också ge bolaget information hur departementet som ägare ser på ett behov att ändra bolagsordningen och på ett behov av eventuella riksdagsbeslut.

I den första ägarhandboken inom Regeringskansliet för styrning av statliga företag uttrycks denna länk mellan företaget och ägaren på följande sätt.

*”Eftersom departementen i många fall inte utser styrelseordförande ur sina egna led är det väsentligt att staten har löpande information om vad som pågår i bolaget och i styrelsen. Genom en tjänsteman tillförs också styrelsen kunskap och kompetens om den politiska miljö som ett statligt bolag verkar inom, med det viktiga förbehållet att sak-sektors- och ägarpolitik skiljs åt, samt att jävsreglerna beaktas. Till exempel skall en styrelseledamot i Vattenfall inte arbeta på energienheten på Näringsdepartementet. Tjänstemannen kan vidare dels lättare framföra och tolka ägarens vilja, dels bygga upp kunskap och erfarenhet om företaget som kan ge återkoppling och därmed påverkan på ägarutövningen”<sup>147</sup>*

Aharoni (1986) menar att den kontroll som staten som ägare utövar på statliga företag varierar mellan länderna beroende på skillnader i lagstiftning och regelverk. Det finns ingen enkel lösning på problemet att kontrollera företagen. Många länder har gått fram och tillbaka mellan att ge företagen frihet och att detaljerat kontrollera dem. Finansdepartementen brukar generellt söka stärka kontrollen, medan kontrollen ofta utövas av oerfarna unga statstjänstemän med otillräcklig kunskap om förutsättningarna för att bedriva affärsverksamhet.

Den här studien visar att statligt ägda företagen i Sverige i praktiken har haft betydande frihet att expandera verksamheten inom ramen för redan beslutad verksamhetsinriktning. Under 1996-1997 genomförde Riksdagens revisorer i Sverige en studie om vilka krav som ägaren ställer beträffande verksamhetens inriktning.<sup>148</sup> Revisorerna konstaterade efter en bred enkätundersökning att de flesta statliga bolag inte anser att ändamålsparagrafen i bolagsordningen utgör något hinder för företaget att kunna expandera till närliggande och för företaget lönsamma områden. Genomförda intervjuer bekräftar den bilden. En intervju med en erfaren företagsledare som tidigare varit politisk tjänsteman ger följande bild.

---

147. Regeringskansliets ägarhandbok 1997-03-02 skriven av Axel -gruppen

148. Riksdagens revisorers rapport 1997/98:2

*”Normalt gavs företaget fria händer. Det gavs dock en bred information om planerade förvärvs- och expansionsmöjligheter i samband med de allmänna bolagsgenomgångar som regelbundet genomfördes mellan företrädare för ägaren och bolagets ledning. Man ville ju inte att staten som ägare skulle stoppa en affär och därför låg det i bolagets eget intresse att hålla ägaren informerad”<sup>149</sup>*

En annan tidigare chef i Regeringskansliet med lång erfarenhet av bolagsfrågor uttryckte sig på följande sätt.

*”Vad gäller företagets möjligheter att expandera gick det på ganska lösa boliner, så länge bolagen kunde finansiera det själv. När det gäller expansion som krävde nytt kapital till bolagen så var inställningen från ägaren rätt försiktig”<sup>150</sup>*

En före detta politiskt ansvarig för statliga företagsfrågor redovisade följande syn beträffande ägarens inställning till förvärv.

*”Något direkt ingrepp från ägarens sida att hindra ett förvärv har jag inget konkret exempel på. När det gäller bolag som också har icke- statliga ägare så var det mer eller mindre bara att åka med. I sådana fall uppträdde staten mer som passiv ägare vad gäller frågor om expansion och förvärv”<sup>151</sup>*

Frihetsgraden att expandera verksamheten och förvärva bolag är begränsad till områden som företagen redan är verksamma inom och som mer eller mindre uppfattas som kärnverksamhet på grund av bolagsordningens bestämmelser. Frihetsgraden är också mer begränsad när det gäller förvärv som kräver kapitaltillskott från ägaren.

Vid en expansion kan det statliga företaget välja att lägga verksamheten i ett särskilt dotterföretag eller i moderbolaget. En ägarföreträdare uttryckte sig på följande sätt när denna fråga kom upp till diskussion.

*”Det finns exempel på expansion där man valt att göra denna inom ramen för moderbolaget. På detta sätt blir det inte lika transparent som om verksamheten skulle lagts in i ett dotterföretag. Postens satsningar på IT- nät är ett exempel på en sådan satsning som skett i modern i stället för i dotterföretag”<sup>152</sup>*

---

149. Intervju B

150. Intervju C

151. Intervju D

152. Intervju L

Under de senaste åren har staten agerat för att företagen skall renodla sin verksamhet. Under åren 1998-2002 bedrev Näringsdepartementet ett medvetet arbete för att renodla de företag som förvaltades av departementet. Inriktningen var att dotterbolag som inte stödde kärnverksamheten skulle säljas. En av de ansvariga för bolagsfrågor i departementet uttryckte detta på följande sätt.

*”De bolag som under denna period fick renodla sin verksamhet var ASSI, Posten, Celsius och Vattenfall. Företagsledningarna i bolagen var inte särskilt positiva men accepterade i allmänhet”*<sup>153</sup>

Capons (1981) slutsatser att statliga företag normalt sett är mindre diversifierade än privata företag och att förvärv i högre utsträckning sker inom redan befintlig verksamhet stöds i viss utsträckning av observationerna i denna studie. De faktorer som talar för Capons slutsatser är utformningen av den formella ägarstyrningen och ägarens inriktning att renodla företagets verksamhet. Samtidigt kan det konstateras att bestämmelserna i bolagsordningarna i praktiken är så breda att expansion i de flesta fall kan inrymmas utan något beslut om förändrad bolagsordning. Någon strikt styrning som tvingar företagen att i alla situationer få klartecken till ett nytt dotterbolag genom beslut på bolagsstämma finns inte, men skulle naturligtvis vara fullt möjligt. En sådan styrning skulle dock kunna uppfattas som om ägaren inte har tillräckligt förtroende för företagets styrelse och ledning. Mot denna bakgrund är inte möjligt att dra några definitiva slutsatser i denna studie beträffande de statliga företagens diversifiering.

En närmare studie av de statliga företagens diversifiering skulle vara av stort intresse. En sådan studie kräver dock omfattande jämförelsedata mellan statliga och privata företag. En studie av diversifieringen skulle också kunna belysa de drivkrafter som kan finnas att söka utöka verksamheten för att motivera att behålla vinstmedel i statliga företag.

Enligt Aharoni (1986) sker expansionen i statliga företag i många fall utan att ägaren är medveten om detta. Genom systemet med ägarrepresentanter från departementen i styrelserna är det klart att ägaren genom denna representation får information om förvärv som kommer upp och behandlas på styrelsenivå. Kritik mot detta system har dock framförts av den svenska Riksrevisionen. De anser att dessa representanter genom att samtidigt sitta i styrelsen och arbeta med ägarfrågorna i departementet ”sitter på dubbla stolar”. Genom systemet med ägarrepresentanter

---

153. Intervju E

i styrelserna finns det risker för att prövningar ut ett ägarperspektiv inte genomförs på avsett sätt.<sup>154</sup> Det system som tillämpas i Sverige innebär vidare att den statliga ägarrepresentanten kan välja att inför ett styrelsebeslut om ett förvärv föredra frågan för den politiska ledningen i departementet eller själv ta ställning till om förvärvet är förenligt med ägarens syn på företagets framtida utveckling. Systemet som sådant ställer stora krav på politiska insikter och omdöme hos de tjänstemän som har uppdrag som ägarrepresentanter. Dagens system kan innebära risker för att en oerfaren ägarrepresentant i en styrelse ger uttryck för uppfattningar som den politiska ledningen inte står bakom.

Beträffande förvärv som genomförs av dotterbolag inom en statlig koncern är bilden en annan. I dotterbolagsstyrelser förekommer det i normalfallet inte någon styrelserepresentation från ägaren. Ett förvärv eller bildande av dotterbolag kan genomföras utan att departementet som ägare är informerad. Resultatet av genomförda intervjuer och analysen av det svenska regelverket och praxis vad gäller styrelserepresentation ger i detta fall stöd för Aharonis (1986) slutsatser att det i många fall förekommit expansion inom statliga företag som ägaren inte varit fullt införstådd med. Detta förhållande är mer tydligt i de stora koncernerna, där förvärv och expansion i många fall beslutats på dotterbolagsnivå.

Graden av information och dialog mellan departementet som ägare och styrelse och bolagsledning beträffande förvärv och diversifiering har dock påtagligt förstärkts sedan början av 1990-talet. Orsaken till denna utveckling är den uppbyggnad av kapacitet och kompetens som genomförts i departementen. Särskild rekrytering av personal för uppgiften att arbeta med ägarstyrning har bidragit till denna kompetensuppbyggnad. Den ökade öppenheten med publika stämmor, där företrädare för riksdagen har närvarorätt och mer utvecklade verksamhetsberättelser från företagen bidrar också till att frågor om förvärv och expansion idag debatteras på ett helt annat sätt än tidigare. Den debatt som varit de senaste åren vad gäller Vattenfall AB:s vinstmaximerande uppdrag efter företagets expansion och förvärv av kolkraftverk i Tyskland är ett påtagligt exempel på denna utveckling.<sup>155</sup>

---

154. Riksrevisionens rapport 2006:1

155. Se även Fichtelius (2007) s 272

## *Expansion och indirekt bildande – en summering*

I följande avsnitt summeras utvecklingen vad gäller bildande av dotterbolag till statliga företag under tidsperioderna 1980-1989, 1990-1999 samt 2000-2007.

### *Perioden 1980-1989*

Indirekt bildande har skett genom att statliga bolag genomfört företagsförvärv som kompletterar befintlig verksamhet på olika sätt.

Statliga företag har också i flera fall breddat sin verksamhet till helt nya affärsområden.

Under början av 1980-talet genomfördes i omfattande förvärv av verksamheter i andra länder, både i Europa och USA. Utvecklingen var särskilt påtaglig i de stora statliga koncernerna Procordia, NCB och PK-banken. Även de statliga affärsverken FFV, Domänverket och Vattenfall expanderade både nationellt och internationellt och bildade nya dotterbolag för att administrera den utökade verksamheten. FFV genomförde flera förvärv i utlandet, medan Vattenfall bildade dotterbolag i Sverige för att administrera aktier i eldistributionsbolag och energibolag samt för samarbeten med privata kraftbolag. Domänverket gick in i nya samarbeten i Norge som resulterade i nya dotterbolag.

Nya dotterbolag till statliga myndigheter bildades för att kunna genomföra uppdragsverksamhet. Swedavia AB bildades under Luftfartsverket, SweRoad AB under Vägverket, SU-VTI exploatering AB under Väg- och trafikinstitutet. Redan tidigare under 1970-talet hade affärsverken Televerket, Vattenfallsverket och Domänverket bildat särskilda dotterbolag framför allt för tjänsteexportverksamhet.

### *Perioden 1990-1999*

Indirekt bildande av företag fortsatte i betydande omfattning under 1990-talet, då många statligt ägda bolag breddade sin verksamhet genom förvärv i andra länder. Utvecklingen var särskilt påtaglig i de stora statliga koncernerna Vattenfall, Statens järnvägar, Vin & Sprit och Telia.

De affärsverk som under 1990-talet bolagiserats bildade nya dotterbolag i rask takt och expanderade till de närmast omgivande länderna. Vattenfall blev aktiebolag 1992, Posten och Televerket 1993. Företrädesvis genomfördes expansionen i de nordiska länderna samt i Tyskland och Holland. FFV genomförde även förvärv inom flygunderhållsområdet i USA. Även det nya affärsverket Svenska kraftnät bildade nya dotterbolag för drift av gasturbiner, elöverföring och optoverksamhet. Affärsverket Luftfartverket samlade sina dotterbolag i ett holdingbolag, LfV Holding AB.

Monopolföretagen AB Tumba Bruk (sedel och värdetryck) och Apoteksbolaget (läkemedelförsäljning) startade dotterbolag tillsammans med samarbetspartners i Finland.

### *Perioden 2000-2007*

Under de första åren på 2000-talet genomfördes ett antal strukturaffärer som fick stor betydelse för de statliga ägda företagen och bidrog till att flera statliga företag fick en utökad verksamhet. De helstatliga företagen Vattenfall och Vin & Sprit gjorde omfattande förvärv i andra länder.

För Vin & Sprit innebar förvärven att de säkerställde kontroll över flera distributörer av vin- och spritprodukter. Vattenfall förvärvade elproducenter i andra länder som ett led i en snabb internationell expansion. Sveaskog breddade sin verksamhet och bildade tillsammans med andra ägare Sveriges största företag inom träindustriområdet. Vidare genomförde det helstatliga Vasakronan ett förvärv av 38 procent av aktierna i ett börsnoterat fastighetsbolag.

Den börsnoterade MeritaNordbanken gick samman med en dansk och en norsk bank. Sammanslagningen resulterade i den nordiska banken Nordea. Det börsnoterade Telia gick ihop med det finska företaget Sonera och bildade TeliaSonera. Samgåendet innebar att staten blev ägare till 45,3 procent av aktierna i TeliaSonera.

Det börsnoterade SAS stärkte sin ställning genom förvärv av inrikesflygbolag i Norge. Green Cargo och Rymdbolaget utökade sin verksamhet genom samgåenden och etableringar utomlands.

Ett antal andra strukturaffärer genomfördes som innebar breddad verksamhet för statliga företag inom skogsförvaltning och fastighetsförvaltning.

### *Orsaker till indirekt bildande*

I detta avsnitt redovisas studiens slutsatser beträffande orsaker och drivkrafter till indirekt bildande. Orsakerna redovisas utan någon inbördes rangordning. Det är betydelsefullt att konstatera att flera orsaker kan samverka vid ett beslut om att bilda ett dotterbolag.

#### *Krav på lönsamhet och värdetillväxt*

En av huvudorsakerna till förvärv eller expansion till nya områden är den naturliga strävan från ett statligt företags sida att skapa bättre förutsättningar för långsiktig uthållig vinst och värdetillväxt. En genomgång av årsredovisningar för statliga företag som expanderat sin verksamhet visar att lönsamhet och värdetillväxt är den vanligaste orsaken som bolagen själva redovisar. Varje styrelse och företagslednings uppdrag är att utveckla verksamheten så att bolaget kan ge en uthållig vinst och utdelning till ägaren. Under det senaste årtiondet har staten som ägare mer tydligt fastställt avkastningskrav för företagen. Avkastningskraven som kan vara formulerade som utdelningstillväxt leder till att företagen successivt måste pröva möjligheterna till expansion som skapar synergier med befintlig verksamhet. I den första presentationen av en mer samlad ägarpolicy redovisas följande.

*”I centrum för ägarpolicyen står kravet på värdetillväxt, det vill säga acceptabel avkastning på statens kapital och effektivt skötta företag. För de företag som har ålagt att sköta vissa speciella uppgifter kan dock kraven vara annorlunda utformade”<sup>156</sup>*

Tydliga resultatkrav som innefattar tillväxt påverkar företagen att expandera verksamheten. Expansion av företagets verksamhet sker ofta genom att nya dotterbolag bildas.

---

156. Verksamhetsberättelse för de statliga företagen 1999 s 7



### *Diversifiering av företaget*

Förvärv och expansion till nya områden kan vara motiverade av intresset att diversifiera verksamheten till nya områden och bli mindre beroende av en enda produkt eller verksamhet. Detta intresse är särskilt påtagligt när huvudverksamheten är föremål för förändringar till exempel på grund av ny teknik. En breddning kan vara nödvändig för att säkerställa företagets fortsatta utveckling. Diversifiering kan också ses som en möjlighet att minska företagets samlade risknivå. Diversifiering var en fråga som diskuterades mycket under 1980-talet och under början av 1990-talet, då många företag genom strukturaffärer och förvärv diversifierade sin verksamhet. Under senare delen av 1990-talet har ägaren ställt krav på att statliga företag i större utsträckning bör syssla med sin kärnverksamhet. Den ansvarige näringsministern uttryckte detta på följande sätt 1999.

*”Företagen bör koncentrera sig på det de har bäst kompetens för och visa att de kan uppnå lönsamhet inom sina kärnaffärer och ge kunderna den service de betalar för”<sup>157</sup>*

### *Expansion som alternativ till utdelning*

En orsak till expansion som innebär etablering av nya verksamheter är att bolagsledningen kan vilja säkerställa att företagets vinstmedel kvarstår i rörelsen i stället för att delas ut. Denna orsak framgår i flera av de intervjuer som genomförts inom ramen för denna studie. Bakgrunden beskrivs av en av intervjupersonerna enligt följande.

*”Att bolagen ofta är överkapitaliserade hör ihop med att det är så mycket enklare att finansiera expansion och förvärv med egna medel än att göra en nyemission på grund av den process som förekommer. Om politikerna inte har något behov av utdelningen är det bra om resurserna finns i bolaget”<sup>158</sup>*

En annan viktig orsak som framkommer är problemen för staten att ge kapitaltillskott i samband med ett förvärv eller nysatsning. En intervjuperson med lång erfarenhet av ägarfrågor uttryckte sig på följande sätt

---

157. Pressmeddelande från näringsministern 1999-08-24

158. Intervju F

*”Ett problem är att många företag har för mycket pengar. Att det förhåller sig på detta sätt har att göra med att det är så svårt att få fram nytt kapital till investeringar genom den krångliga process som det är att gå till riksdagen”<sup>159</sup>*

I och med att staten som ägare måste gå till riksdagen för att kunna ge kapitaltillskott till ett statligt företag blir det ofta en långdragen process, där utgången i vissa fall kan uppfattas som osäker. Därför finns det ett särskilt intresse att ha en sådan kapitalsituation i företagen så att nysatsningar kan genomföras utan att behöva gå till ägaren och begära kapitaltillskott. Detta förhållande leder i sig till att företagets ambitioner att minska eller hålla tillbaka utdelningskrav från ägaren kan vara höga i statligt ägda företag. Detta förhållande ger ett ökat utrymme för förvärv och expansion till exempel genom att bilda nya dotterbolag. Naturligtvis finns motsvarande situation även i större privata koncerner med ett brett ägande. Skillnaden är att den statliga processen i många fall är mer tidskrävande och öppen i jämförelse med förhållandet i privata koncerner.

I takt med uppbyggnaden av kunniga ägarfunktioner och utvecklingen mot ökad transparens kommer det bli svårare i framtiden att fastställa utdelningar som inte bedöms som marknadsmässiga.

#### *Minska risker genom samarbeten*

Nya dotterbolag kan också bildas för att minska risker. Ett sätt att minska riskerna för den statliga ägaren är att etablera samarbeten med privata ägargrupper. Utrymmet att skapa samarbeten med privata ägargrupper är i många fall större om det sker inom ramen för ett gemensamt ägt dotterbolag. Utrymmet blir mindre om motsvarande samarbete skulle äga rum genom delägarskap i ett bolag som förvaltas direkt av departementet. Ägare som kan vara svåra att politiskt acceptera inom ramen för ett företag som ägs direkt av departementet kan vara lättare att acceptera i ett samarbete som sker inom ramen för ett gemensamt ägt dotterbolag. Detta har att göra med att beslutet om att gå in i ett sådant samarbete kan ses som en fråga för styrelsen i företaget eftersom samarbetet sker på dotterbolagsnivå.

En annan orsak till att statliga företag förvärvar eller ges uppdrag av ägaren att förvalta ett bolag är att det kan finnas särskilda skäl att låta ett statligt bolag svara för förvaltningen. Att många tjänsteexportföretag som bildades under 1980-talet

---

159. Intervju G

placerades som dotterföretag under ett affärsverk eller en myndighet berodde på de risker som man såg att svenska staten skulle kunna bli skadeståndsansvarig om en tjänst levererades som inte var av tillräckligt kvalitet. En intervjuperson uttryckte detta förhållande på följande sätt.

*”Under perioden var det vanligt att bilda bolag under myndigheter för olika ändamål. Ett argument var att minska det statliga risktagandet genom att särskilja statens ansvar rent juridiskt och på så sätt minska riskerna för stämningar som annars skulle kunna riktas direkt mot staten. Ibland var nog argumenten också att kunna på ett friare sätt avlöna ledande befattningshavare”*<sup>160</sup>

Att bilda dotterföretag till myndigheter och affärsverk innebär att ansvaret begränsades eftersom ett aktiebolag genomförde verksamheten och inte svenska staten som juridisk person.

Att placera känslig verksamhet i ett dotterbolag till ett statligt företag gör också att den politiska risken för om något går fel begränsas. Ett exempel på en sådan risk kan vara en infrastrukturbyggnation som senare visar sig ha miljömässiga brister.

#### *Branschutveckling – normer och trender*

Orsaker till indirekt bildande också sökas i den vilja som bolagsledningarna har att uppfattas som moderna och utvecklingsinriktade. Trender mot att företag tenderar att bli mer lika finns väl beskrivna i vetenskaplig organisationsteori. DiMaggio och Powell (1983) menar att organisatorisk förändring inträffar som ett resultat av processer som gör organisationer mer lika utan att de nödvändigtvis blir mer effektiva. De anser att det finns starka drivkrafter som leder till att organisationer inom samma verksamhetsområde blir allt mer lika varandra. Brunsson och Olsen (1998) menar att företagen är starkt påverkade av normer och idéer om vilken organisationsform som uppfattas som naturlig, korrekt eller önskvärd. En erfaren ägarföreträdare i Regeringskansliet uttryckte sig på följande sätt.

*”Vad gäller trender så har jag ingen erfarenhet att man just vill vara extra modern bara för att man är statligt. Man betar sig som alla andra”*<sup>161</sup>

En annan ägarföreträdare redovisade följande.

---

160. Intervju A

161. Intervju J

*”Statliga företagsledare vill gärna visa att de är moderna. Ett exempel på detta var när SJ under en period valde att sälja ut sin vagnspark och sedan leasa tillbaka dem när sådana lösningar var på modet”<sup>162</sup>*

Det finns således faktorer som talar för att de statliga företagen i detta avseende inte är annorlunda än privata företag. De följer normer och trender på samma sätt som övriga aktörer. Något belägg för att statliga företagsledare skulle vilja ligga mer på framkant vad gäller normer och trender än privata företagsledare går det inte att uttala sig om i denna studie. Utifrån ett corporate governance perspektiv skulle denna fråga vara intressant att mer ingående studera. Om det finns systematiska skillnader i detta avseende skulle det kunna innebära att staten har högre agentkostnader för att säkerställa att de statliga företagen inte går för snabbt fram. Om företagen alltför lätt följer nya trender kan också innebära risker för att företagen vidtar åtgärder som kan vara oprövade och därför mindre kostnadseffektiva.

---

162. Intervju L

# 10.

## BILDANDE AV STATLIGA FÖRETAG – EN KLASSIFICERING OCH SYSTEMATISERING

I kapitel 10 presenteras en utvecklad klassificering av orsaker till att statliga företag har bildats under undersökningsperioden. De orsaker som tidigare forskning har presenterat prövas mot de resultat som framkommer vid en analys av de företag som bildats i Sverige under perioden 1980-2007. För att ge en mer utförlig bild redovisas en klassificering som även inkluderar bildande av dotterbolag till redan befintliga statliga företag. Avslutningsvis redovisas en systematisering av orsaker och drivkrafter till att nya företag kan komma att bildas i framtiden.

### *Redovisade orsaker till bildande av statliga företag*

En vanlig generell syn på statliga företag är att de ofta bildas till följd av en ideologisk tro på att allmänheten bör äga viktiga företag. Andra vanliga uppfattningar är att statliga företag bildas för att generera inkomster till staten eller för att kunna hindra naturliga monopol (Aharoni 1986).

Efterhand har det visat sig att statliga bolag har bildats av flera andra orsaker. Ofta finns det flera orsaker till att bolagen bildats och det är inte alltid så att de externt redovisade orsakerna är helt och hållet fullständiga. Det kan finnas orsaker till att företagen bildats som inte fullt redovisats officiellt.

Aharoni (1986) redovisar att statliga bolag bildats på grund av många olika orsaker. Dessa orsaker är:

- *bristande tro på att den privata sektorn kan erbjuda finansiering, riskkapital och entreprenörer,*
- *behov av att mobilisera sparande och finansiering,*

- behov av att kontrollera strategiska industrier,
- ökad konkurrens från stora utländska företag.
- behov av att skapa ny sysselsättning eller rädda existerade arbetstillfällen,
- behov av att stärka konkurrenssituationen samt öka kunskap om och insynen på marknaden,
- behov av att säkra oberoende och minska beroendet av multinationella företag,
- administrativa lämplighetsskäl.

Med administrativa lämplighetsskäl menar Aharoni till exempel bolagisering av offentlig verksamhet för att understödja flexibilitet och oberoende.

I den studie som genomförts av OECD (OECD 2005) redovisas att statliga företag också kan bildas för att kunna kontrollera redueringen av mogna industrier, till exempel skeppsbyggnad, stål och kolgruvor. I dessa fall handlar det om situationer där det inte är lämpligt att ge statligt stöd eller där godtagbara resultat inte kan garanteras under privat ägarskap.

Waaras (1980) kategorier innefattar ett brett spektrum av orsaker till bildande och omfattar även orsaker som miljöskäl och statsfinansiella skäl samt behovet att främja forskning och utveckling. I och med att Waaras studie har den bredaste redovisningen av orsaker har det varit naturligt att utgå från denna klassifikation vid presentation av de företag som bildats under den tidsperiod som studerats och som redovisas i kapitlen 6-8.

Aharonis beskrivning av orsaker tar mer tydligt upp frågan om bildandet av företag av mer administrativa lämplighetsskäl. En av slutsatserna i denna studie är att många myndigheter har bolagiserats av lämplighetsskäl, ofta för att kunna samarbeta i bolagsform med andra aktörer på marknaden. Bolagsformen har bedömts ge större flexibilitet i jämförelse med att bedriva affärsverksamhet i myndighetsform. Detta talar för att lämplighetsskäl bör lyftas fram tydligare i en utvecklad klassifikation av orsaker till att statliga företag bildats.

I en proposition om aktiv förvaltning av statens företagsägande 1996 redovisades olika motiv som ursprungligen medverkat till att staten bildat nya företag eller på annat sätt blivit ägare till enskilda bolag.<sup>163</sup>

---

163. Proposition 1995/96:141

Något förenklat skiljer man mellan två huvudkategorier av motiv. Till den första kategorin hör särskilda sektorpolitiska motiv och mål som legat till grund för företagsengagemang, ofta i kombination med lagstiftning eller annan reglering. Statens engagemang har bland annat berott på önskemål om kontroll och inflytande över vissa verksamheter av till exempel infrastrukturella, sociala eller beredskapsmässiga skäl. Som exempel nämns uppbyggnaden av post, telegraf, vattenkraft och järnvägar. Senare tillkom företag som sysslade med lotteriverksamhet, provning, tobak, alkohol och läkemedel.

Till den andra kategorin hör företag med övervägande affärsmässig verksamhet som staten engagerat sig i av speciella skäl. Det kan ha skett för att exploatera naturtillgångar eller ny teknik, rekonstruera krisföretag, skapa sysselsättning, öka konkurrensen eller motverka andra brister i marknadsekonomin. Flertalet av dessa företag har bedrivit kommersiell verksamhet på oreglerade och konkurrensutsatta marknader.

För de flesta företagen i den första kategorin har förutsättningarna för verksamheten förändrats starkt under de senaste åren, främst till följd av avreglerings- och omregleringsåtgärder. Det har i många fall inneburit att hela företag eller delar av deras verksamhet övergått från en tidigare reglerad och skyddad marknad till en helt eller delvis öppen marknad. Exempel som nämns är företag inom post, telekommunikation, elproduktion, provning, arbetsmarknadsutbildning, produktion och distribution av alkohol. De konkurrensutsatta företagen i den andra kategorin har under 1990-talet främst påverkats av förändrade marknadsförutsättningar. Ett successivt ökat konkurrenstryck har för vissa företag skärpt kraven på dem att utvecklas. Företagen har också i ökad utsträckning fått söka nytt kapital utanför den statliga sektorn för att kunna finansiera nya investeringar.

Det är uppenbart att de motiv och mål som en gång legat till grund för statens ägande i enskilda företag över tiden ofta förändras och påverkas av omvärldsförändringar. Detta innebär att de grundläggande orsakerna till bildande av företaget har förändras, vilket kan leda till omprövningar av det statliga ägandet. Sådana faktorer kan vara förändrad konkurrenssituation, avreglering av marknader och nya spelregler på internationella marknader. Omprövningar kan leda till att målen för företagen anpassas och förändras eller att staten överläter, omstrukturerar eller upphör med en verksamhet. En omprövning kan också visa att målen kan uppnås med andra medel än med ett statligt ägande. Det kan finnas flera samvarierande

orsaker till att ett företag bildats. Nya motiv kan dock komma att ersätta de ursprungliga och leda till att företaget ändå blir kvar i statens ägo. Mot denna bakgrund måste en beskrivning av orsaker till statligt ägande även innefatta att nya orsaker kan ersätta de ursprungliga.

De avregleringar som genomförts sedan början av 1990-talet har förändrat förutsättningarna för många statliga företag. Avregleringarna kan sägas ha tagit fart av två huvudorsaker. Dels är avregleringen ett uttryck för en allmän omprövning av tidigare regleringsfilosofi, dels är den en följd av internationella överenskommelser och trender. Sverige har inom flera områden tillhört de tidiga pionjerna när det gäller att genomföra avregleringar. Ett skäl till det tidiga genomförandet kan ha varit att erfarenheterna visat att ägande av företag som verkar på skyddade marknader inte alltid varit det mest effektiva instrumentet.<sup>164</sup>

När skyddade marknader öppnas för konkurrens leder det ofta till att andra instrument av regleringskaraktär införs. Det kan innebära ny lagstiftning, regleringar och utökad myndighetskontroll. Den här studien visar både exempel på att staten efter en avreglering valt att avyttra en verksamhet och på att man med nya motiv valt att behålla ägandet. Som exempel på försäljningar efter avregleringar kan nämnas försäljningen av kreditinstituten Sveriges Investeringsbank och Industri Kapital. Andra exempel där staten efter regelförändringar valt att med nya motiv behålla ägandet under lång tid därefter är Vin & Sprit AB. Även bildandet av det statliga fastighetsbolaget Vasakronan efter avregleringen av det offentliga fastighetssystemet är ett exempel på denna utveckling. En försäljning av Vasakronan blev aktuell först efter många års framgångsrik verksamhet på den avreglerade marknaden.

Ett intressant konstaterande är att det inte finns något exempel från Sverige där statliga företag bildats till följd av att man velat skydda strategiska industrier från uppköp från andra länder eller för att säkra ett oberoende till internationellt verksamma storföretag. Även den traditionella svenska försvarsindustrin som Bofors AB (kanoner och system) Kockums AB (stridsfartyg och ubåtar) samt AB Hägglunds (stridfordon) ägs numera av utländska intressen. Dessa exempel visar att statligt övertagande för att skydda viktiga inhemska företag från utländska uppköp inte längre har någon relevans i dag. Naturligtvis kan intresset för ägande av denna typ av företag på nytt uppstå om säkerhetspolitiska och försörjningskriser uppkommer i närområdet.

---

164. PM Näringsdepartementet 1995-07-21



## *En vidareutvecklad indelning i kategorier*

De observationer som gjorts inom ramen för den här studien visar att tidigare redovisade orsakskategorier bör vidareutvecklas. Bakgrunden är att lagstiftningens och regelverkens utveckling har medfört att vissa orsaker till att företag bildats mer eller mindre har fallit bort i dagens samhälle. Vidare behandlar tidigare forskning inte frågan om indirekt bildande som innebär att företagen expanderar genom förvärv av bolag eller genom diversifiering. En ökad diversifiering kan i sin tur leda till att ny verksamhet placeras i nybildade dotterbolag. Inte heller beaktar tidigare forskning i tillräcklig utsträckning att förändrade regleringar av marknader också leder till att statliga företag bildas.

Tidigare forskning har visat att det finns ekonomiska motiv snarare än politiska motiv till att nya bolag bildas under efterkrigstiden. Denna slutsats bekräftas även i denna studie. Under undersökningsperioden har flera regeringar, både socialdemokratiska och borgerliga innehaft regeringsmakten i Sverige. Slutsatserna i denna studie är liksom i Waaras (1980) och Aharonis (1986) studier att bildande av statliga företag också skett i betydande utsträckning under borgerliga regeringsperioder. Detta har inte bara skett för att staten tvingas ta över företag i ekonomiska kriser, utan också för att man ansett det rationellt att bilda statliga bolag på grund av många orsaker. I en del fall har flera orsaker samvarierat.

Omfattande privatiseringar har skett både under socialdemokratiska och borgerliga regeringar. Beträffande privatiseringar kan man dock identifiera vissa skillnader i synsätt. De borgerliga partierna i regeringsställning under 1990-talet genomförde ett mer systematiskt privatiseringsprogram, medan socialdemokraterna i stället redovisat ett pragmatiskt- ekonomiskt synsätt och behandlat varje privatisering för sig.

## *Prövning av tidigare forskningsresultat*

Flera av de orsaker till bildande som tidigare forskning redovisat har inte kunnat identifieras under perioden 1980-2007. Dessa är bildande av bolag på grund av kraven från en krisekonomi och bildande på grund av önskan att förhindra naturliga monopol. Inte heller kan man identifiera bildande av företag i syfte att förhindra eller minska beroendet av stora utländska koncerner. Beträffande

finansieringsfrågorna kan man identifiera en motsatt utveckling. Från att statliga företag bildades mer eller mindre på grund av bristande tro på möjligheterna i den privata sektorn till en större tilltro till marknadens möjligheter att kunna erbjuda finansiering.

Beträffande bolagsbildningar på grund av kraven från en krisekonomi kan konstateras att inga kriser i Sverige inträffat som har sin grund i krigsförhållanden eller nationella försörjningskriser. Därför är det naturligt att inte återfinna något nytt företag till följd av denna orsak under undersökningsperioden. Mot bakgrund av att många företag tidigare har bildats i Sverige och i vår omvärld till följd av sådana situationer finns det skäl att anta att denna orsak fortfarande skulle vara relevant om en samhällskris skulle uppstå. Även om dagens säkerhetspolitiska situation i vår omvärld är mycket stabilare än tidigare kan nya kriser uppstå. Det gäller inte minst inom olje- och gasområdet. Inom dessa områden kan situationer uppkomma i Europa som skulle kunna leda till nya statliga engagemang. Därför bör inte kraven från en krisekonomi avfärdas som en orsak till bildande av statliga företag, trots att inga företag har tillkommit av just denna orsak under perioden 1980-2007.

En utvecklad klassifikation bör i första hand utgå från en oförändrad spelplan beträffande tillgängligheten till en marknad. Detta innebär att inga förändringar av tillgängligheten görs genom att marknader som varit förbehållna det offentliga görs tillgängliga för privata aktörer.

*Att hindra naturliga monopol bör ändras till att säkerställa fungerande marknader och konkurrens*

Det finns inte något exempel på att svenska staten gått in som ägare för att direkt förhindra privata ägargrupper att få en monopolställning på marknaden eller för att förhindra uppköp från utlandet.

Under undersökningsperioden har konkurrenslagstiftningen utvecklas bland annat efter Sveriges medlemskap i EU. Lagstiftningen innebär att det inte är tillåtet för ett företag att genom förvärv skapa sig en dominerande ställning nationellt eller regionalt inom ett land. Utvecklingen av konkurrenslagstiftningen i sig gör att de statliga motiven att förhindra att privata ägargrupper får en för stark ställning på marknaden inte finns på samma sätt som tidigare. Det

finns däremot flera exempel på situationer där staten bildat bolag eller deltagit i strukturaffärer för att säkerställa en god konkurrenssituation på marknaden. Bildandet och vidareutvecklingen av SBAB är ett intressant exempel, där staten genom att ge bolaget uppgift att fungera som lågprisaktör på bolånemarknaden medverkat till att stärka konkurrenstrycket. Det framkommer också exempel på situationer där staten avstått från att sälja ut verksamheter för att inte medverka till att konkurrensen minskar. Därför bör den kategori som tidigare redovisas som bolagsbildningar för att hindra naturliga monopol i stället benämnas statliga bolagsbildningar för att *säkerställa fungerande marknader och konkurrens*

Bakgrunden till denna slutsats är att det inte finns något behov idag att bilda företag för att hindra naturliga monopol på grund av avreglerade marknader, utvecklingen av konkurrenslagstiftningen och internationaliseringen av kapitalmarknaderna.

Under denna nya kategori bör också nya statliga företag som tillkommit på grund av att staten vill få information och insyn i en marknad inordnas.<sup>165</sup> Grunden för insynen och informationsbehovet kan sägas ha sitt ursprung i att staten vill försäkra sig om att marknaden fungerar.

### *Räddning av krisbranscher*

Under den studerade perioden har nya företag bildats vid flera tillfällen i samband med räddning av krisbranscher. I likhet med bankkrisen på 1920-talet, jordbrukskrisen på 1930-talet, kriserna i rederibranschen på 1960-talet samt teko, stål och skogskriserna på 1970-talet har nya företag bildats till följd av behovet att rädda utsatta krisbranscher.

Under 1980-talet tog staten över det direkta ägaransvaret i några fall i syfte att rekonstruera företag inom varvsindustrin och gruvnäringen. Under 1990-talets finanskris tog staten över ägandet i två större banker och bildade flera företag för att kunna hantera övertagna panter och nödlidande krediter. Under 2000-talet bildade staten bolag för att kunna medverka i omstruktureringen av kommunala bostadsföretag. Det är också intressant att konstatera att staten efter rekonstruktioner valt att successivt sälja ut verksamhet som övertagits, även om det har varit fråga om mycket långsiktiga processer. Räddning av krisbranscher

---

165. Se Aharoni 1986

har därför inte i ett långsiktigt perspektiv medfört att den statliga företagssektorn utökats

Övertagande för att rädda utsatta krisbranscher har varit en viktig orsak för övertagande av företag. Staten har även som ett led i krishanteringens bildat helt nya statliga bolag. Räddning av krisbranscher bör därför även fortsättningsvis kvarstå som en viktig orsak till att statliga företag bildats.

*Bildande av statliga företag på grund av investeringsskalans storlek bör vidareutvecklas. En ny lämplig benämning är alternativa finansieringsformer och lämplighetsskäl.*

Investeringsskalans storlek som grund till att statliga företag bildats bygger på att endast ett fåtal aktörer har tillräckligt med resurser att kunna genomföra riktigt stora investeringar. Omvandlingen av den svenska stålindustrin på 1970-talet är ett exempel på så kostnadskrävande investeringar att bara staten i praktiken kunde ta detta ansvar.

Studien av perioden 1980-2007 har inte visat att några statliga företag tillkommit där huvudorsaken skulle ha varit att endast staten har tillräckligt med ekonomiska resurser för att kunna genomföra stora och omfattande investeringar. Däremot redovisas denna orsak som en bland flera andra för att staten skulle gå in och rädda krisbranscher under tidigare årtionden.

Under undersökningsperioden har staten för att underlätta finansieringen av infrastrukturprojekt bildat särskilda företag. Att projekten bedrevs i bolagsform kan sägas bero på två grundläggande orsaker. Den ena är möjligheterna att finansiera investeringar på annat sätt än över statsbudgeten, genom upplåning på kreditmarknaden. Den andra är de goda möjligheter som bolagsformen ger till samarbete med andra aktörer genom delägarskap.

Före 1990-talet var inte kredit- och valutamarknaderna avreglerade. Graden av internationalisering av ekonomin var betydligt lägre. Att staten skulle bilda nya statliga företag på grund av att ingen annan aktör skulle ha möjlighet att finansiera en strukturomvandling är idag inte aktuellt på grund av de möjligheter som en avreglerad valuta- och kreditmarknad erbjuder. Mot denna bakgrund finns det

skäl att inte längre använda investeringsskalans storlek som enskild orsak till att statliga företag bildats.

Denna kategori bör i stället benämnas alternativa finansieringsformer och lämplighetsskäl. De ombildningar som genomförts av affärsverk till aktiebolag bör inrymmas under denna kategori, i de fall ombildning skett utan koppling till en avreglering. De regelverk som gällde för bland annat redovisning och styrning i affärsverk ansågs otidsenliga och dåligt anpassade till konkurrensutsatt affärsverksamhet. Detta kunde hanteras genom att verksamheten bolagiserades. Den orsak som presenterades var att aktiebolagsformen bedömdes som lämpligast.

### *Regionala sysselsättningsproblem*

Bildande av företag på grund av regionala sysselsättningsproblem har varit aktuellt endast i något enskilt fall under den studerade perioden. Under 1980-talet fortsatte trenden från tidigare årtionde att bygga upp regionala investmentbolag för att trygga tillgången till riskvilligt kapital till investeringar i utsatta regioner. Under 1990-talet bildades i stället organisationer för riskkapitalinvesteringar som arbetade med hela Sverige som bas, där staten medverkade som delägare. Vid ett tillfälle under 1990-talet tog staten tillfälligt över ett gruvbolag för att trygga avvecklingen av personal och verksamhet.

Under de senaste årtiondena har regionala sysselsättningsproblem som grund för att bilda nya företag minskat betydligt. Regionala sysselsättningsproblem har i större utsträckning hanterats med andra metoder som till exempel regionala stimulanspaket och utflyttning av myndighetsverksamheter från storstadsregioner till områden med sysselsättningsproblem. Det finns dock under de senaste åren exempel på att statliga företag genom ägardirektiv fått i uppgift att bygga upp verksamhet i utsatta regioner utifrån sysselsättnings-skäl. När AB Svenska spel bildades beslutades till exempel att huvudkontoret skulle förläggas till Gotland tillsammans med en del ytterligare funktioner.<sup>166</sup>

Bildande av statliga företag för att lösa regionala sysselsättningsproblem har således förekommit under undersökningsperioden, även om det med tiden blivit allt

---

166. Se prop. 1995/96:169

ovanligare. Mot bakgrund att företag ändå bildats av denna orsak under perioden är kategorin fortfarande relevant.

### *Främja FoU och ny teknologi*

Under 1980-talet bildades flera nya företag för att utveckla svensk tjänstexport. Företag bildades också för att utveckla satellitteknologi för radio- och telekommunikation samt för distribution av TV-sändningar.

Under 1990-talet bildade staten företag för att ge universitet och högskolor bättre möjligheter att kommersialisera forskningsrön och för att stödja forskningen inom de industriforskningsinstitut som byggts upp. Under 2000-talet medverkade staten som delägare i företag för att främja innovationer.

Att främja FoU och ny teknologi har således varit en viktig orsak till att statliga företag bildats, även om de senaste årens utveckling visat att staten inte på samma sätt som tidigare själv förvaltar företag som bildats för detta ändamål. Förvaltningen sker i dag i huvudsak via universitet och högskolor och via ägarskap i innovationsbolag som till exempel Innovationscentrum AB. Staten har också ett ägande i IRECO AB, som bildades tillsammans med Stiftelsen för kunskap - och kompetensutveckling (KK-stiftelsen), för att främja ny teknologi. Främjande av FoU och ny teknologi bör därför kvarstå som en relevant kategori.

*Bildande av företag på grund av positiva och negativa externaliteter bör ändras. En lämplig ny benämning är bildande av statsfinansiella skäl och av miljömässiga, sociala eller andra externa krav.*

Bildande av statliga företag som har sin grund i positiva och negativa externaliteter är enligt Waara (1980) företag som bildats på grund av statsfinansiella skäl, teknisk-rationella skäl, miljömässiga skäl och sociala skäl. Under den studerade perioden har flera bolag bildats av orsaker som har att göra med brister inom marknader, behov att utveckla kärnkraftsäkerhet, behov att kontrollera spelverksamhet samt på grund av bestämmelser inom EU.

Begreppet positiva och negativa externaliteter är dock svår att förstå mot bakgrund av den utveckling som skett inom den statliga företagssektorn. Det är också tydligt

att staten i och med uppbyggnaden av mer professionella ägarfunktioner och ökad ekonomisk uppföljning ställer större krav på att företagen skall utvecklas för att skapa värde för ägaren. Företagen har också idag en större ekonomisk betydelse som inkomstkälla till staten. Staten har också under de senaste åren medverkat i många strukturaffärer, där statliga företag har breddat sin marknad och verksamhet. Ofta har strukturaffärerna genomförts i syfte att ge bolagen bättre förutsättningar att verka på en mer internationaliserad marknad. Grunden för detta synsätt framgår av statens ägarpolitik. I denna ägarpolitik redovisar regeringen att värdeskapande är det övergripande målet.<sup>167</sup> Mot denna bakgrund finns det starka skäl att framhålla de statsfinansiella skälen som en viktig orsak till bildande och fortsatt ägande av nya företag.

Direkt bildande på grund av orsaker som har att göra med att avhjälpa brister på marknader, skapa insyn och minska maktkoncentration bör i en utvecklad klassifikation redovisas under den kategori som benämns: säkerställa fungerande marknader och konkurrens.

I stället för positiva och negativa externaliteter är det mer ändamålsenligt att i en utvecklad klassifikation utnyttja följande två kategorier.

### *Statsfinansiella skäl*

I denna kategori återfinns nya företag i de fall staten medverkat som ägare i en strukturomvandlingsprocess. Strukturomvandlingen kan innebära att nya företag tillkommer på grund av ekonomiska eller rationella skäl. Under denna kategori återfinns också bolagsbildningar som syftat till att bevara och utveckla den statliga förmögenheten eller för att trygga naturtillgångar för framtiden.

### *Miljömässiga, sociala eller andra externa krav*

Denna kategori omfattar företag där staten gått in som ägare på grund av ökade miljökrav eller för att lösa olika typer av sociala problem i samhället. Statliga företag som bildats på grund av externa krav till följd av regelverk inom EU bör också grupperas i denna kategori. Sådana regelverk kan stipulera att en

---

167. Statens ägarpolitik 2005 s 2

verksamhet bör bedrivas i statlig företagsform, som till exempel miljömärkning och certifieringsverksamhet.

### ***En utvecklad klassifikation för direkt bildande***

I detta avsnitt redovisas en utvecklad klassifikation. Under varje rubrik redovisas exempel hämtade från undersökningsperioden.

#### *Säkerställande av marknad och konkurrens*

Inom denna kategori inryms företag där staten går in som ägare för att säkerställa marknadens funktionssätt eller när staten vill få insyn i marknaden. Exempel från undersökningsperioden är SBAB:s bildande och utveckling. Ägandet i Bostadsgaranti AB kan också ses som ett exempel på statligt ägande för att få insyn i en verksamhet i syfte att säkerställa en fungerande marknad.

#### *Räddning av krisbranscher*

Räddning av krisbranscher är en orsak som över tiden återkommer som orsak till bildande av statliga företag. I en del fall har bildandet skett genom att staten tagit över företag från privata intressen som en del av ett krispaket. Exempel från undersökningsperioden är bildandet av Zenit- Shipping AB som övertog ansvaret för en stor mängd fartyg under 1980-talet. Övertagandet av Nordbanken och GotaBank i samband med finanskrisen på 1990-talet är andra exempel. Bildande av bolag för stöd till kommunala bostadsföretag är ytterligare ett exempel på insatser för att rädda en krisbransch.

#### *Alternativa finansieringsmodeller och lämplighetskäl*

Bildande av bolag för att möjliggöra alternativ finansiering utanför statsbudgeten har förekommit i flera fall under undersökningsperioden. Orsakerna är att bolagsformen ansetts vara den lämpligaste för att möjliggöra alternativ finansiering och samtidigt ge försättningar för delägarskap. Ett intressant exempel från undersökningsperioden är bildandet av SVEDAB för byggnation och förvaltning av Öresundsbron. SVEDAB byggde på ett samarbete med danska intressen. Andra exempel är bildandet av A-banan projekt AB för byggnation av Arlandabanan och



bildandet av Botniabanan AB. Botniabanans verksamhet finansierades genom upplåning utanför statsbudgeten och i samarbete med kommunala intressen. Genom bolagsformen kunde kapital lånas upp för investeringar på samma villkor som för privata bolag. Lämplighetsskäl och alternativa former för finansiering är orsaker som ofta förekommer samtidigt. Aktiebolagsformen uppfattas ofta som en lämplig modell för samarbete med icke-statliga aktörer och ger samtidigt möjligheter till finansiering utanför statsbudgeten.

### *Regionala sysselsättningsproblem*

Bildande av företag i syfte att hantera regionala sysselsättningsproblem har varit vanligt förekommande under 1970-talet. Industri och strukturkriser som inträffande under denna period resulterade i att staten i flera fall tog över företag på grund av regionala sysselsättningsproblem.

Under 1980-talet och framåt tillkom endast något enstaka företag för att hantera regionala sysselsättningsproblem. Övertagandet av Grängesbergsgruvan för att trygga avveckling av personal och verksamhet är ett exempel. Vidare bildades flera regionala investmentbolag under 1980-talet för att trygga tillgången till riskvilligt kapital i utsatta orter för att kunna främja sysselsättningen.

### *FoU och ny teknologi*

Nya statliga bolag har tillkommit under hela undersökningsperioden för att utveckla forskning och ny teknologi. I de många fall har staten valt att samarbeta med flera intressenter i samband med utveckling av ny teknologi. Ett exempel är Nordiska Satellitaktiebolaget som bildades för att utnyttja satellitteknologi för telekommunikation och TV-distribution. Ett annat exempel är bildandet av utvecklingsbolag kopplade till universitet och högskolor för att främja innovationer. Vidare har IRECO AB bildats för att skapa bättre förutsättningar att utveckla branschforskningen.

### *Statsfinansiella skäl*

Under undersökningsperioden har staten vid några tillfällen tagit aktiv ställning till att medverka i strukturaffärer som bedömts vara ekonomiskt motiverade utifrån den policy som redovisats för det statliga ägandet. Intressanta exempel

är samgåendet mellan Telia och Sonera och bildandet av MeritaNordbanken och därefter bankkoncernen Nordea.

De statsfinansiella skälen kan också vara att trygga värdet av naturtillgångar. Exempel på bildande av statliga företag utifrån dessa grunder är AB Sveaskog, som blev helstatligt efter ett offentligt bud på det börsnoterade ASSI-Domän AB

#### *Miljömessiga, sociala eller andra externa krav*

Under perioden har statliga företag bildats till följd av krav som har att göra med miljöregler inom EU och till följd av sociala krav. Exempel på bildande av företag till följd av nya miljöregler är Svenska miljöstyrningsrådet AB. Andra exempel är bildandet av Arbetslivsresurs AB för stöd till rehabilitering och Kasernen Fastighets AB för att trygga tillgången för bostäder för militära tjänstemän under vidareutbildning.

#### *Förändrade regleringar och krav från en krisekonomi*

Under undersökningsperioden har de traditionella monopolen inom post, tele, elproduktion, flyg och järnväg avreglerats. I samband med avregleringar har staten på olika sätt försökt säkerställa att marknaderna fungerar på ett effektivt sätt. Detta har medfört att nya myndigheter bildats för att övervaka dessa områden. Exempel på nybildade myndigheter är Post - och telestyrelsen som bland annat hanterar frågor om postservice och frekvenstilldelning inom teletrafiken. Andra exempel är Svenska kraftnät som bildades i samband med bolagiseringen av Vattenfall för att kunna hantera stornätet för eldistribution och Banverket som tog över ansvaret för järnvägens infrastruktur inför bolagiseringen av Statens Järnvägar.

Vid en avreglering av en tidigare myndighetsverksamhet har staten i princip att välja på tre alternativ. Dessa alternativ är att:

- lägga ner den statliga verksamheten och låta marknaden ta över,
- sälja verksamheten helt eller delvis till privata aktörer på marknaden,
- ombilda verksamheten till ett statligt företag som verkar i konkurrens med andra privata aktörer.

I flesta fall har staten i samband med en avreglering valt det sista alternativet både av praktiska och rent ekonomiska skäl. Ofta är den mest ändamålsenliga lösningen att den tidigare organisationen får fortsätta att bedriva verksamheten. Skillnaden är att verksamheten bedrivs i konkurrens med andra privata aktörer. Vid ombildningen av Vattenfall, Domänverket och Televerket redovisades att företagen skulle få starkt ökade krav på utveckling och förnyelse på grund av konkurrens och internationalisering.<sup>168</sup> I stället för att fortsätta att utveckla och förnya affärsverksamheten i myndighetsform har staten avreglerat marknaderna. Detta har medfört att en rad affärsverk och myndigheter ombildats till aktiebolag som nu verkar på en konkurrensutsatt marknad. Det finns många exempel på motsvarande utveckling som medfört nya statliga företag i andra länder i Europa.

Till ovanstående redovisning bör tillföras bildande av bolag till följd av kraven från en krisekonomi. Även om det inte finns något exempel på bolagsbildningar under undersökningsperioden bör denna orsak ändå inte glömmas bort. Det senaste exemplet på att företag bildats till följd av denna orsak finns från 1970-talets energikris. Staten gick då in som ägare inom olje- och energiområdet. Det är dock intressant att konstatera att de företag där staten gått in som ägare till följd av kraven från en krisekonomi senare avvecklats eller lagts ner. Detta innebär att bildandet av bolag utifrån denna grund är att betrakta som tillfälliga insatser påtvingade av omvärldssituationen. Mot denna bakgrund bör kraven från en kris- och krigsekonomi endast ingå för att få en heltäckande bild av de orsaker som medfört att nya bolag bildats.

---

168. Prop. 1990/91:87

En sammanställning av skillnaderna i kategorisering mellan denna studie och tidigare svenska forskningsresultat ger följande bild.

***Waara:s studie (1980)***

***Denna studie***

Hindra naturliga monopol

Säkerställa fungerande marknader och konkurrens

Rädda krisbranscher

Rädda krisbranscher

Investeringsskalans storlek

Alternativa finansieringsformer och lämplighetsskäl

Regionala sysselsättningsproblem

Regionala sysselsättningsproblem

FoU och ny teknologi

FoU och ny teknologi

Positiva och negativa externaliteter

Statsfinansiella skäl

Miljömässiga, sociala eller andra externa krav

Perioder av kris och depression

Förändrade regleringar och krav från en krisekonomi

En utvecklad klassifikation bör också inkludera orsaker till indirekt statligt bildande, det vill säga bolagsbildande som sker genom beslut av de statliga företagen, med eller utan direkt medgivande från ägaren. I en del fall sammanfaller de motiv som ägaren har med de motiv som bolagsledningen har för ett bildande. En utvecklad klassificering måste därför omfatta de orsaker som kan finnas hos ägaren för bildande av direkt ägda företag och de orsaker som bolagsledningen kan ha för bildande av dotterföretag.

## *En sammanställning av orsaker till att statliga företag har bildats*

I följande avsnitt behandlas studiens huvudfrågeställning. Vad finns det för orsaker till att statliga bolag har bildats?

I Regeringskansliet sker beredningen av propositioner som föreslås riksdagen. Det vanligaste är att en proposition som behandlar bildande av ett nytt statligt företag bygger på en offentlig utredning som varit föremål för remissbehandling hos myndigheter och andra remissorgan. Ett förslag kan också bygga på en intern studie inom ägarfunktionen i Regeringskansliet. I och med att regeringen i Sverige enligt det konstitutionella regelverket inte får bilda nya direkt ägda bolag utan riksdagens godkännande behövs ett politiskt beslut att överlämna en proposition till riksdagen. Det finns inga regler för hur omfattande en proposition om bildande av ett nytt statligt företag skall vara. Förslaget kan läggas i en särproposition, behandlas i en årlig budgetproposition eller tas upp i den så kallade vårpropositionen. I propositionen måste orsakerna till bildandet och storleken på det kapital som föreslås tillföras företaget redovisas. Vidare skall det anslag på statsbudgeten som föreslås belastas anges. Inget hindrar att riksdagen själv kan komma med förslag till bildande av ett statligt företag och uppmana regeringen att genomföra en bolagsbildning. Detta är dock inte ett normalt förfarande i Sverige. Intervju med en chefstjänsteman med erfarenhet av behandlingar i riksdagen ger följande bild.

*”Några bolag som kommit till på grund av direkta initiativ från riksdagen kan jag inte erinra mig även om det formellt naturligtvis är fullt möjligt”<sup>169</sup>*

Orsakerna till bildande av direkt ägda bolag som redovisas till riksdagen kan samvariera och tillsammans leda fram till ett ställningstagande till att föreslå riksdagen att bilda ett statligt företag. Det är naturligt att de orsaker som bedöms som mest politiskt relevanta utifrån ett parlamentariskt perspektiv får ett stort utrymme, medan andra orsaker inte får samma uppmärksamhet. En genomgång av de förslag som lämnats till riksdagen inom ramen för denna studie visar att statsfinansiella skäl inte direkt förekommer som enskilt skäl till att bilda nya företag. Däremot förekommer statsfinansiella skäl som en orsak bland andra i samband med beslut om strukturförändringar och i samband med åtgärder för att rädda krisbranscher. Slutsatsen är att just statsfinansiella skäl naturligtvis alltid finns med som en fråga som bedöms i samband med beredningen om ett nytt

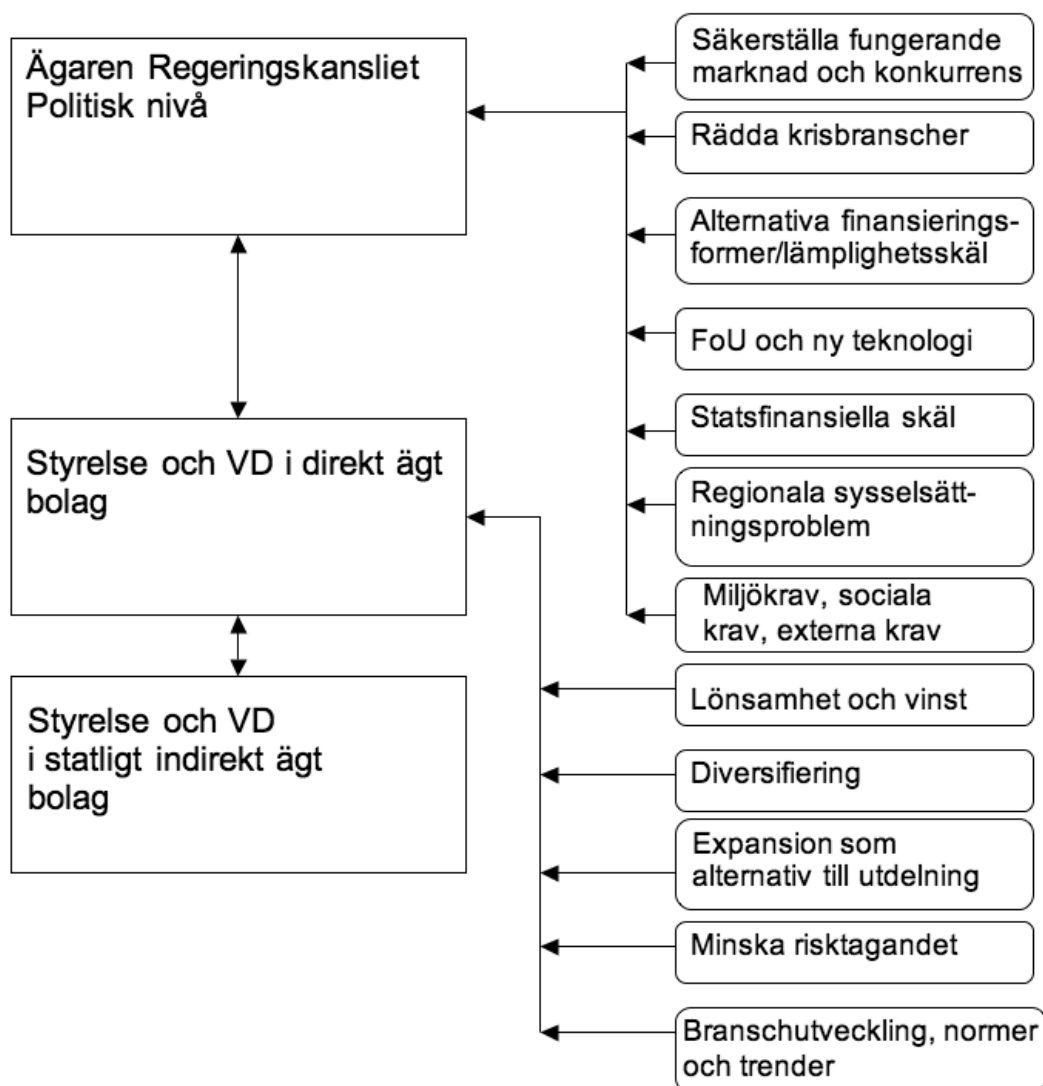
---

169. Intervju H

företag skall förslås riksdagen. Statsfinansiella skäl redovisas dock inte som någon enskild orsak. Om man i statsfinansiella skäl också inkluderar nybildningar av företag för att trygga viktiga naturtillgångar så finns det tydliga exempel under undersökningsperioden.

I figur 16 sammanställs orsakerna till att nya statliga bolag bildats i Sverige. Sammanställningen utgår från en regleringsmässigt given marknadsspelplan. I figuren finns således inte orsaker till bildande som hör samman med förändrade regleringar eller till följd av en kris- och krigsekonomi. När nya företag bildas till följd av kraven på en kris- och krigsekonomi är det ofta förenat med nya regleringar som ger företagen en särställning på marknaden.

**Figur 16: Sammanställning av orsaker till att statliga företag har bildats i Sverige**



## *En beskrivning av sammanställningen i figur 16*

Att säkerställa en fungerande marknad och konkurrens är framför allt orsak till bildande av bolag för att främja konkurrensen eller säkerställa insyn på en marknad. Orsakerna till bildande av företagen hör samman med att staten som ägare kan ha ett intresse av att skapa en ytterligare aktör som verkar på en konkurrensutsatt marknad, och på så sätt öka konkurrenstrycket. Denna orsak finns också beträffande ägandet av börsorgan och av vissa kreditinstitut. Idag har ägandet av börsorgan och kreditinstitut mer karaktären av insyn och kontroll över en marknadsplats.

I takt med att allt fler avregleringar genomförts och konkurrenslagstiftningen förändrats har ägande för att säkerställa fungerande marknader och konkurrens blivit allt mer sällsynt.

Att rädda krisbranscher och minska regionala sysselsättningsproblem är orsaker som i grunden handlar om att minska effekter av kriser i samhället. Den första orsaken har en nationell karaktär, där staten medverkat som ägare för att mer eller mindre undvika att en hel bransch slås ut eller att viktiga aktörer på marknaden påverkas så allvarligt att det leder till följd effekter i hela samhällsekonomin.

Regionala sysselsättningsproblem som orsak till att statliga bolag bildats handlar om att lindra effekterna av en regional sysselsättningskris. Vanligtvis har nya bolag bildats för att skapa förutsättningar för finansiering av riskinvesteringar i en eller flera regioner. Denna orsak till bildande av statliga bolag har också blivit allt mer sällsynt. I stället har de regionala sysselsättningsproblemen hanterats med andra metoder, som till exempel ekonomiskt stöd till företagsetableringar och omflyttning av statlig myndighetsverksamhet.

Nya företag som bildats för att främja FoU och ny teknologi har förekommit mer kontinuerligt under undersökningsperioden. Staten har i flera fall aktivt bidragit till att företag bildats som nu förvaltas av universitet och högskolor. Syftet har varit att vidareutveckla forskningsrön som kan leda till nya produkter. Staten har också byggt upp nya organ för stöd till finansiering och utveckling av innovationer, som till exempel den statliga myndigheten Vinnova och de stiftelser för stöd till forskning och utveckling som etablerades i Sverige efter nedmonteringen av de svenska löntagarfonderna. Det har i samband med att ny teknologi utvecklats förekommit situationer då staten eftersträvat nationellt inflytande genom ett

statligt bolag Ett exempel från den tidsperiod som studerats är utnyttjandet av satellitteknologin, där staten först agerade via statliga myndigheter och nya statliga företag för att senare ge marknaden ett större utrymme.

Att staten bildar bolag för att ge möjligheter till alternativa finansieringsformer och till samarbeten med industriintressen har blivit allt vanligare de senaste åren. Detta gäller inte minst samarbetsprojekt inom infrastrukturområdet, som Öresundsbron och Arlandabanan. Denna orsak till bildande av nya bolag kan få en allt större betydelse i takt med att nya lösningar för finansiering av större investeringar utvecklas. Redan befintliga bolagsstrukturer kan också användas i stället för att bygga upp nya direkt ägda företag för ändamålen.

Nya företag som bildats till följd av externa, sociala eller miljömässiga krav har bara förekommit i några enskilda fall under den studerade perioden. Bildande av företag för att kunna hantera krav från särskilda grupper har förekommit vid några få tillfällen.

Bolagsbildningar till följd av externa krav har förekommit på grund av lagstiftningsåtgärder inom EU. Kraven har innefattat att det skall finnas ett offentligt organ för att svara mot de regler som ställts upp av EU. Mot bakgrund av att allt fler åtgärder vidtas inom EU för att harmonisera marknader mellan länder och skapa förutsättningar för konkurrens på lika villkor kommer sannolikt krav ställas på bildande av ytterligare offentliga organ. Staten kan då välja att bilda nya statliga företag eller myndigheter för att svara upp mot dessa krav.

### *Indirekt bildande*

Vid analys av nya dotterbolag är det viktigt att skilja på företag som bildas på grund av initiativ från ägaren och företag som bildats på grund av styrelsens och bolagsledningens eget initiativ.

När det gäller bolag som bildats på uppdrag av ägaren förekommer samma orsaker till bildande som när det gäller direkt ägda företag. Staten som ägare väljer då att bilda ett företag inom redan befintlig företagsstruktur, antingen för att det finns ett lämpligt företag som har kompetens att bygga upp ett nytt dotterbolag eller mer av politiska lämplighetsskäl. Ett sådant skäl kan vara att bildandet går att finansiera inom redan befintlig företagsstruktur. Det kan vara lättare att få



acceptans i riksdagen för att man bildar ett nytt dotterbolag inom den befintliga strukturen i stället för att bygga upp ett helt nytt företag. Exempel på bildande av lämplighetsskäl finns under undersökningsperioden. Det mest uppmärksammade är Botniabanan AB som blev ett dotterbolag till det redan befintliga Statens väg- och baninvest, bland annat på grund av företaget ansågs ha särskild kompetens för uppgiften.

Sammanställningen i figur 16 visar att dialoger normalt förs mellan företagets ledning och företrädare för ägaren innan ställning tas till att ge ett befintligt företag direktiv att bilda ett nytt dotterbolag.

I det andra fallet sker bildande av dotterbolag till följd av beslut fattade av bolagsstyrelsen eller företagsledningen. Orsakerna till bildande av dotterbolag i detta fall har närmare beskrivits i kapitel 9. Under undersökningsperioden har det tillkommit många nya dotterbolag inom den statliga företagssektorn. Som tidigare redovisats i den här studien har styrelse och bolagsledning i allmänhet fria händer i förhållande till ägaren vad gäller bildande av dotterbolag som inte kräver beslut om förändrad bolagsordning eller kapitaltillskott från ägaren. I annat fall erfordras en dialog med ägaren och beslut om kapitaltillskott eller beslut om förändring av ändamålsparagrafen i bolagsordningen. I de flesta fall krävs även ett beslut av Sveriges riksdag. Bedömningen från ägaren blir då en fråga om ett bildande är förenlig med ägarens inriktning och de statfinansiella intressena samt om förslaget har förutsättningar att gå igenom riksdagens prövning.

Att utveckla företagets lönsamhet och vinst och därigenom säkerställa en positiv långsiktig utveckling är det viktigaste skälet till att nya dotterbolag bildats om man utgår från företagets egna beskrivningar i sina årsredovisningar. I dessa fall kan det inte sägas finnas några skillnader mellan statliga och privata företag. Andra orsaker som framkommer av generell karaktär är bildande av bolag i syfte att diversifiera verksamheten för att därigenom bli mindre beroende av en eller ett fåtal produkter. Andra skäl är att genom bildande av ett dotterbolag kunna skapa samarbeten och eventuella delägarskap. Delägarskapet kan skapa förutsättningar för att nå en bredare marknad och ger möjligheter att dela kostnader i samband med expansion av verksamheten.

Genomförd intervjuundersökning ger grund för att anta att statliga bolagschefer på samma sätt som privata företagsledare tenderar att följa branschnormer och

trender beträffande struktur och organisering av företag.<sup>170</sup> Statliga styrelser och bolagsledningarna följer således allmänna normer och trender. Det statliga ägandet i sig utgör inte något hinder för att agera på samma sätt som övriga företag inom respektive bransch. Inom ett område kan man dock konstatera en viss grad av konservatism eller måhända försiktighet. En intervjuperson påpekar följande.

*”Det finns ett område där man är mer konservativ och det är beträffande bonus och ersättningssystem”<sup>171</sup>*

Försiktigheten kan ses som en konsekvens av den politiska känslighet som kan konstateras beträffande bonus och ersättningssystem till statliga företagsledare. Frågan om bonus till statliga företagsledare har ofta diskuterats i den allmänna politiska debatten.

En slutsats i den här studien är att statliga företag bland annat på grund av den komplexitet som finns beträffande kapitaltillskott för nysatsningar på olika sätt försöker skapa eget handlingsutrymme genom att säkerställa att kapital finns i bolagen. Orsakerna till detta förhållande är att det kan vara svårt och framför allt ta lång tid att få fram ett kapitaltillskott från ägaren. En annan faktor är att bolagsledningen och ägarföreträdare kan ha en gemensam uppfattning att en utdelning som används för att betala av på statskulden ger sämre avkastning än om kapitalet i stället stannar kvar i företaget.

En av de intervjuade framhåller följande.

*”Om resurserna är kvar i bolagen kan de skapa bättre avkastning än om de används för att amortera på statskulden”<sup>172</sup>*

Motsvarande målkonflikt mellan ägarens önskemål om utdelning och bolagets egen vilja att behålla kapital i bolaget för att trygga en framtida utveckling finns naturligtvis också i privata företag. Målkonflikten är dock annorlunda till sin karaktär i en statligt ägd företagssektor. Bakgrunden är att företrädare för ägaren och företaget kan ha ett gemensamt intresse att behålla kapital i företaget. I stället för att dela ut vinstmedel kan expansion i form av nya dotterbolag genomföras för att motivera att kapital stannar i företaget. Denna traditionella målkonflikt

---

170. Intervju J och L

171. Intervju J

172. Intervju B samt intervju F

mellan att öka utdelningen från företaget eller att använda kapitalet till expansion kan därför sägas vara lägre i statliga företag. Nivån på denna målkonflikt påverkas av de drivkrafter som verkar för en gemensam uppfattning mellan företrädare för ägaren och företaget beträffande betydelsen av att ha en stark kapitalbas. Orsakerna till denna samsyn kan sägas bero på två grundläggande faktorer. Avkastningen från en investering i företagen är i allmänhet högre än räntan på statskulden. Eftersom utdelningsinkomsterna i rådande system tillförs statskassan och inte direkt får användas för en alternativ investering i ett annat statligt företag är det lätt att ägarfunktionen inte argumenterar för höga krav på utdelning. Privata ägare har ofta ett större intresse att verka för en så hög utdelning som kan motiveras för att kunna sätta in dessa medel som kapitaltillskott till ett annat företag eller i helt andra investeringar. En privat ägare söker bästa avkastning i förhållande till risk och eftersträvar riskspridning. Den statliga ägarfunktionen har inte på samma sätt dessa alternativa investeringsmöjligheter. Valet handlar således om huruvida resurserna skall vara kvar i företaget eller komma in som en generell inkomst till statskassan. Den andra grundläggande orsaken är som tidigare diskuterats den tunga administrativa processen, som ofta inkluderar krav på särskild finansiering för kapitaltillskott till ett statligt företag. Om denna lägre målkonflikt leder till att statliga företag generellt sett är mer riskbenägna ger den här studien ingen grund att uttala sig om. En jämförande analys av utdelning och risktagande mellan jämförbara statliga och privat ägda företag är ett intressant område för en uppföljande studie.

### ***En sammanställning av huvudorsaker som kan leda till att nya statliga företag kan komma att bildas***

I följande avsnitt redovisas huvudorsaker som kan leda till att nya företag bildas. Med stöd av den genomförda klassifikationen över varför statliga företag har bildats systematiseras de huvudorsaker som kan leda till nya statliga företag. Sammanställningen är till skillnad från tidigare redovisad klassifikation framåtinriktad och syftar till att ge en generell bild av de orsaker som kan leda till nya statliga företag.

I detta arbete har en fråga varit att pröva om tidigare forskningsprojekts slutsatser om varför statliga företag bildats fortfarande håller mot bakgrund av händelseutvecklingen under de senaste åren. Slutsatsen är att en hel del av vad

tidigare forskning kommit fram till kan verifieras, men det finns behov av en utvecklad beskrivning av vilka orsaker som leder fram till nya statliga företag.

Trots en privatiseringsvåg i många länder har nya statliga företag bildats av flera olika orsaker. När man studerar området generellt kan man konstatera att det förekommer statlig affärsverksamhet i flera olika former. En generell systematisering bör också inkludera förhållandet att statlig affärsverksamhet kan startas upp i en myndighet eller stiftelse för att senare omvandlas till aktiebolag.

Är det möjligt att med utvecklingen i Sverige som ”national case” också säga något om generaliserbarheten varför statliga företag bildas mer generellt oavsett land? Detta är naturligtvis svårt mot bakgrund av olika lagstiftning och regelverk. Området är mycket komplext till sin natur. Ett förhållande som leder till en hög grad av komplexitet är att statlig affärsverksamhet bedrivs i så många olika former. Bara i de europeiska länderna hittar vi flera olika former. Det finns myndigheter som bedriver affärsverksamhet, affärsverk, statliga stiftelser, statliga företag med monopolrättigheter, statliga helägda och delägda företag som bedriver verksamhet i konkurrens med andra aktörer på marknaderna. I vissa länder finns särskild lagstiftning som reglerar den statliga företagssektorn och i andra länder agerar de statliga företagen helt i enlighet med den allmänna aktiebolagslagstiftningen.

Beträffande generaliserbarhet av ett ”case” så handlar det enligt Walton (2005) om följande.

*”At bottom, the logic of the case study is to demonstrate a causal argument about how general social forces shape and produce results in specific settings. That demonstration, in turn, is intended to provide at least one anchor that steadies the ship of generalization until more anchors can be fixed for eventual boarding”*

Den här studiens systematisering – som ett första ankare – ger några viktiga utgångspunkter varför statliga företag bildas. För fler ankare skall kunna läggas till är det av betydelse att slutsatser från studier av utvecklingen i andra länder kompletterar bilden.

## *Generella orsaker*

Under 1990-talet har som redovisats omfattande avregleringar av statliga verksamheter genomförts i Europa. Många företag har privatiserats till följd av avregleringar. Trots dessa privatiseringar är fortfarande den statliga bolagssektorn betydande i många länder och successivt tillkommer nya bolag, medan andra säljs ut. Över tiden har orsakerna till statligt ägande också varierat. I tider med kriser som äventyrat viktiga branscher har staterna tvingats ta ett större ägaransvar. I detta sammanhang kan följande konstateras.

*En generell syn på frågan varför statliga företag kommer att bildas måste därför beakta att staten kan tvingas ta ett ökat ägaransvar eller välja att minska utrymmet för privata aktörer på marknaden. En generell syn måste därför kunna fånga upp det dynamiska förlopp som kan konstateras när en affärsverksamhet startas upp i myndighetsform för att senare omvandlas till ett statligt helägt bolag och därefter privatiserats helt eller delvis.*

Det är uppenbart att i många fall förändras huvudorsaken till varför ett land äger ett specifikt företag över tiden. Företagen kan ha bildats till följd av behovet att trygga landets försörjning av viktiga förnödenheter i ett krisläge. När senare krisen väl är över kan företaget komma att behållas av helt andra skäl. Man får därför inte bortse från det enkla faktum att även stater kan välja att äga och vidareutveckla företag av mer affärsmässiga statsfinansiella skäl, även om orsaken till ägandet varit något helt annat från början. Vad kan sägas vara bakgrunden till ett sådant agerande? För det första kan allt ägande ge inflytande och kunskaper som är betydelsefulla för att statliga beslutsfattare skall förstå företagets villkor och förutsättningar. För det andra skall man inte bortse från att processen att sälja statliga företag också är förenade med politiska risker. Säljer staten för dyrt har man lurat investerarna, som ofta kan vara privatpersoner. Säljer man för billigt har staten inte agerat affärsmässigt med skattebetalarnas pengar. Detta tydliga problem kan vara en orsak bakom förhållandet att stater ofta blir kvar som ägare till företag även om det ursprungliga motivet har upphört.

Det kan konstateras att några omfattande utförsäljningar i nära anslutning till ett val till den svenska riksdagen inte har förekommit under undersökningsperioden. Förutom rena politiska överväganden finns även andra aspekter att väga in. Staten som ägare kan bedöma att det inte är rätt tid att sälja bolaget ur strikt affärsmässig synvinkel. Staten kan också vilja vänta med en försäljning till en tidpunkt som

är mer ändamålsenlig ur ett statligt budgetperspektiv. En tredje aspekt är att det kan vara nödvändigt att välja en tidpunkt som är lämplig beroende på interna beredningsresurser till följd av pågående andra statliga försäljningar.

En systematisering bör också innefatta att bolag kan bildas i samband med strukturaffärer mellan staten och det privata näringslivet. Dessa strukturaffärer kan i sig medföra att nya statliga bolag bildas. Före en strukturaffär kan staten välja att skilja ut en verksamhet för att kunna behålla den som statligt ägd. Det kan också förekomma att stater som en del av en affär blir delägare i en mycket större och bredare koncern än vad man tidigare ägt. Ett mer generellt synsätt måste innefatta att nya företag kan tillkomma mer eller mindre som restposter efter försäljningar eller strukturaffärer.

Oavsett ideologisk syn på statligt ägande kan man anta att dessa företag alltså kommer att spela en viktig roll i de flesta länder. Även i tider då många avregleringar och privatiseringar genomförs bildas ändå nya statliga företag. I många fall handlar det om en process där utvecklingen går från affärsverksamhet i statlig myndighetsform till bolagisering och därefter privatisering helt eller delvis. Ibland sker rörelser i den andra riktningen, då nya företag tillkommer på grund av statligt övertagande av verksamheter för att lindra effekterna av en omfattande kris inom en samhällsviktig bransch eller till följd av försörjningskriser på grund av krigsförhållanden i omvärlden.

Av historien kan man konstatera att stater i många fall mer eller mindre varit tvungna att ta över vissa verksamheter. Sannolikt kommer det att ske även framöver beroende på den samhällsekonomiska utvecklingen. Det kan dessutom vara enklare för en regering utifrån ett politiskt perspektiv att ta över en verksamhet i stället för att tvingas ge ekonomiskt stöd till privata ägare. Särskilt politiskt känsligt kan det ju vara att ge ekonomiskt stöd till ägargrupper som inte skött och vårdat ett företag på ett sådant sätt att det kan klara en ekonomisk nedgångsperiod. Nya regler om statstöd inom EU-länderna är också en faktor som måste övervägas innan statligt stöd ges till utsatta branscher i en krissituation. Reglerna bör dock inte uppfattas så tvingande att en enskild nation inte skulle kunna agera för att säkerställa att en kris inte hotar hela samhällsekonomin. Mot denna bakgrund är det också rimligt att utgå från att stater även fortsättningsvis kommer att vara beredda att ta över privata företag i en kris när det bedöms som den minst sämsta lösningen för landets skattebetalare.

En viktig slutsats i den här studien är att bildande av statliga företag bör ses som en dynamisk process som hela tiden fortgår. I vissa länder är det sällsynt att nya statliga företag bildas och i andra länder är det mer vanligt förekommande. De senaste årens utveckling har visat att många statliga företag sålts efter bolagiseringar av offentlig verksamhet. Samtidigt har många nya statliga företag bildats i kölvattnet av försäljningar och omstruktureringar. Samtidigt har ett stort antal företag tillkommit i form av dotterbolag till redan befintliga statliga bolag, inte minst i samband med internationaliseringen av bank, tele och energimarknader världen över.

I många fall sker expansionen utan direkt prövning av staten som ägare. I Sverige har staten som ägare mer eller mindre passivt valt att acceptera utvecklingen så länge företagen själva finansierat sin expansion. Det handlar i första hand om att ge utrymme för en utveckling av verksamheten på samma grunder som privata företag.

Givet dessa förutsättningar är den första utgångspunkten att alla länder har sina spelregler för hur marknaderna skall fungera. Alla dessa spelregler för hur marknaderna skall fungera kan kallas för en marknadsspelplan. Persson (1990) menar att marknadssystemets spelregler styrs av myndigheter, lagar och regler som är nödvändiga för att konkurrensen skall fungera. Föreställningar om att ett marknadssystem kan och bör fungera helt utan inflytande från av samhället givna regler är enligt hans mening knappast realistiska.

Genom internationalisering och uppbyggnaden av gemensamma regler för marknadens funktion uppkommer en strävan mot harmonisering som leder till att respektive lands spelplan blir alltmer lika. Inte minst gäller detta länderna inom EU. Mellan olika branscher kan det förekomma stora skillnader vad gäller de spelregler som beslutats på den politiska nivån i respektive land. Ett exempel på detta förhållande är spelmarknaden, där omfattande regleringar finns i Sverige. Huvuddelen av spelmarknaden i Sverige är bara öppen för statliga aktörer och folkrörelser. I många andra länder kan spel bedrivas i privat ägda ”bookmakingföretag”

I många länder finns företag som har särskilda uppgifter och mål som gör att de agerar på den del av marknadens spelplan som inte är öppen för privatägda företag. Ofta handlar det om företag i monopolställning som till exempel det svenska Apoteksbolaget eller det finska alkoholmonopolet ALKO. Det är också

vanligt förekommande att statlig affärsverksamhet bedrivs inom ramen för statliga myndighetsstrukturer, där privata företag normalt inte har tillträde att bedriva affärer inom området.

I Sverige finns också de så kallade affärsverken som i juridisk mening är en del av staten, men ändå har rätt att äga dotterbolag som agerar på mer eller mindre konkurrensutsatta områden. För den affärsverksamhet som bedrivs i myndighetsform agerar de i normalfallet på en spelplan som inte är öppen för privata företag. Gränserna mellan vilken affärsverksamhet som får bedrivas i myndighetsform, monopolföretag och i konkurrensutsatta företag är ofta flytande och till viss del överlappande. Ett exempel från Sverige är att vissa typer av läkemedel kan köpas hos ett privatägt företag, medan andra kan vara förbehållna det statliga läkemedelsmonopolet. I Sverige finns det företag med lagstadgade monopol, till exempel Systembolaget AB, Apoteksbolaget AB och Svensk bilprovning AB. Det finns också myndigheter och företag med delvis ensamställning på marknaden som till exempel Luftfartsverket, Teracom AB och SOS Alarm AB. Inom dessa företag finns både verksamhet som bedrivs med ensamrätt och verksamhet som bedrivs i konkurrens.

Mot denna bakgrund är en viktig utgångspunkt att det förekommer statlig affärsverksamhet i två grundtyper. Den första grundtypen är verksamhet med ensamrätt för en myndighet eller ett monopolföretag. Den andra är företag eller myndigheter som verkar i konkurrens med privata aktörer på marknaderna. Med affärsverksamhet i statlig regi avses verksamhet där staten tar betalt för någon form av tjänst eller produkt som inte finansieras kollektivt via skattsedeln. Vissa myndigheter bedriver uppdragsverksamhet vid sidan av sina offentliga myndighetsuppgifter.<sup>173</sup>

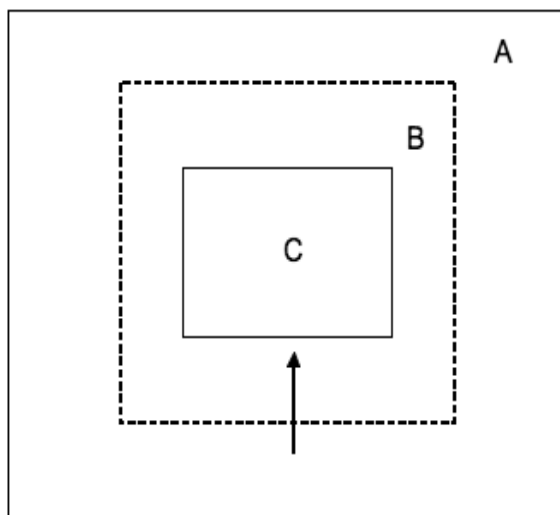
I figur 17 redovisas en tolkning av marknadens spelplan. Både statliga och privata aktörer har att verka inom denna spelplan. Inom spelplanen finns affärsverksamhet som är öppen för konkurrens och en del som är förbehållen staten med ensamrätt.

---

173. Se SOU 1997:38



**Figur 17: Marknadens spelplan**



A+B Marknaden för statlig och privat affärsverksamhet.

B. Den del av marknaden där staten är representerad med ett statligt ägande i konkurrens med andra aktörer.

C. Inre kärna som endast är öppen för affärsverksamhet i myndighetsform eller statlig bolagsform med ensamrätt till marknaden.

Företagen agerar på spelplanen efter de förutsättningarna som finns i nationella bestämmelser och i de internationella marknadsregler som respektive land har ställt sig bakom. Spelplanen kan se olika ut beroende på branschområde. Inom vissa branscher finns staten representerad. I andra branscher finns inget engagemang i form av statligt bedriven affärsverksamhet. På grund av kulturella och historiska förhållanden finns det stora skillnader mellan olika länder vad gäller det statliga engagemanget på de olika delarna av marknadens spelplan

Av den totala spelplanen kan det finnas en inre del där bara statliga offentliga aktörer som myndigheter och statliga företag med ensamrätt till marknaden har tillträde (C i figur 17). Denna del är således inte konkurrensutsatt. Varje land har skiljda förutsättningar för hur stora delar av den totala marknaden som är öppen för privata aktörer. Det finns också skillnader i vilken form den statliga affärsverksamheten är organiserad. Det kan vara i myndighetsform eller aktiebolagsform med ensamrätt till marknaden. Även andra organisationsformer som offentliga stiftelser kan förekomma.

Den inre kärnan kan över tiden förändras så att en större del görs tillgänglig för privat affärsverksamhet. Det är också möjligt för ett land att ta över privata företag och stänga ute privat affärsverksamhet, till exempel på grund av interventioner för att trygga landets tillgångar av viktiga förnödenheter i en försörjningskris. Sådana

övertagande kan ske genom att staten köper aktier i företaget och beslutar om ny reglering som ger det övertagna företaget ensamrätt till en del av marknaden. I en sådan situation minskar utrymmet på marknaden för privata aktörer. Det är naturligtvis också möjligt för ett land att använda sig av andra typer av regleringsinstrument i stället för att överta privat företagsverksamhet. Regleringar i en sådan situation kan handla om på vilket sätt och i vilken omfattning en affärsverksamhet får bedrivas och vilka regler som skall gälla för öppenhet och insyn. Regleringar kan också handla om priset på de varor och tjänster som distribueras på marknaden.

Det finns också ett utrymme på marknads spelplan där både statliga företag och andra statliga aktörer som myndigheter agerar i konkurrens med andra privata företag på en öppen konkurrensutsatt marknad (B i figur 17). På denna del av spelplanen kan det finnas statliga företag som bildats när en offentlig verksamhet avreglerats, men också företag som staten av andra orsaker blivit ägare till och valt att behålla. På denna del av spelplanen kan man också återfinna statliga företag som verkar i konkurrens i någon form men får årliga bidrag för att bedriva verksamheten på ett visst sätt eller med ett visst utbud. Som exempel på sådana företag i Sverige kan nämnas Operan och Dramaten.

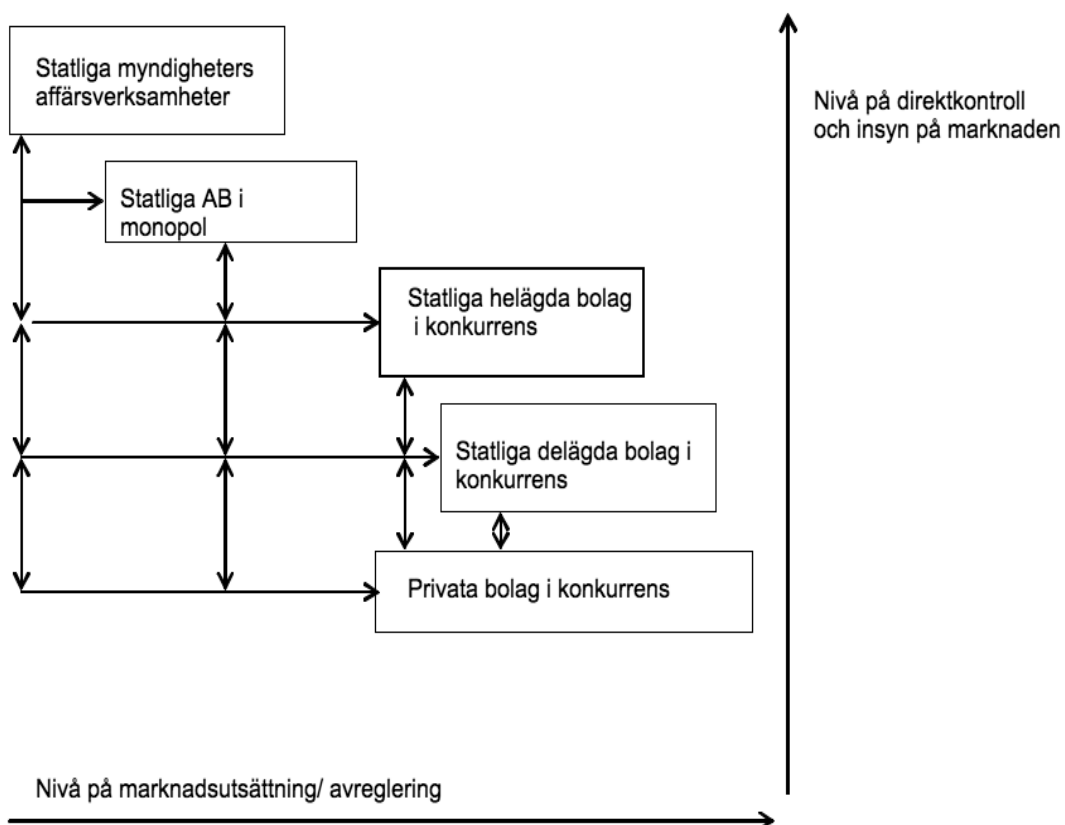
Den tredje delen av marknadsspelplanen är den del där endast privata bolag är verksamma och där konkurrens med statliga företag inte överhuvudtaget förekommer (A i figur 15).

Statliga företag kan således bildas som en konsekvens av avregleringar som leder till att den inre kärnan på marknadsspelplanen minskar. Genom en avregleringsprocess kan nya statliga bolag bildas som en följd av avregleringen som sådan. De nya statliga företagen kommer att verka i konkurrens med andra aktörer i fält B ovan i stället för att ha ensamrätt till marknaden. Utvecklingen kan också gå i motsatt riktning om en stat väljer att gå in och av olika orsaker ta över en del av marknadsspelplanen som tidigare varit öppen för privata aktörer. Staten kan också välja att ha ett statligt ägande och agera på denna del av marknads spelplan. Detta ägande kan vara direkt i form av ett nybildat företag eller mer indirekt genom att redan befintliga statliga bolag expanderar till nya områden och marknader. Det kan också inträffa att statliga myndigheter startar en uppdragsverksamhet i myndighetsform mer eller mindre i konkurrens med andra aktörer på marknaden.

Staten som ägare styr denna utveckling genom faktiska beslut och ställningstaganden, ofta efter beslut av respektive lands parlament. I andra fall kan successiv expansion ske genom beslut som fattas av företagen själva. I dessa fall kan det förekomma formellt godkännande eller passiv accept av en utveckling som innebär att statliga företag diversifierar sin verksamhet till nya områden. Om bolagen bara till en minoritet ägs av staten kan en sådan utveckling ske utan att staten som ägare formellt kan påverka skeendet.

En närmare beskrivning av aktörerna på den samlade marknadsspelplanen görs i figur 18.

**Figur 18: Aktörerna på marknadens spelplan**



Statlig affärsverksamhet i myndighetsform eller i bolagsform med monopolrättigheter innebär i normalfallet ensamrätt till de reglerade delarna av marknaden. En avreglering av denna del innebär att utrymmet inom marknadsspelplanen ökar för privata ägare. Staten som ägare till den affärsverksamhet som bedrivits

i myndighetsform eller bolagsform har att välja mellan att helt avveckla denna verksamhet utan ekonomisk ersättning eller att sälja verksamhet till privata aktörer. Staten kan också välja att fortsätta att agera på marknaden i ett helägt statligt bolag eller att söka delägarskap med andra privata aktörer. Av figur 18 framgår att avregleringar kan leda till att nya statliga företag bildas. Dessa nya företag kan vara helt eller delvis ägda av staten. Skillnaden är att staten efter en avreglering äger företag som nu verkar på den konkurrensutsatta delen av marknads spelplan. Den här studien visar att förändringarna av de svenska regleringarna inom energiområdet, transportområdet och statlig lokalhållning medfört utökad utrymme för privata aktörer på marknads spelplan. I samband med avregleringarna har nya statliga bolag bildats.

När staten väljer att öppna marknader för konkurrens och privatisera statliga bolag kan det förekomma att bara en del av verksamheten i ett bolag kan säljas. Staten kan också medvetet välja att behålla en viss del av verksamheten. Detta innebär att statliga bolag också kan tillkomma som en restpost vid privatisering av offentlig verksamhet.

När staten väljer att ändra gränserna på marknads spelplan kan motiven vara flera. Det kan handla om att i en nationell krissituation ändra den marknadsmässiga spelplanen, så att bara statliga aktörer har tillgång till en viss marknad. Detta förfarande brukar kallas nationalisering. Det kan handla om situationer där staten till exempel av folkhälsoskäl vill att vissa produkter endast skall få säljas på en marknad under vissa givna förutsättningar och därför skapar nya regleringar. I ett sådant sammanhang kan statliga företag med ensamrätt till marknaden bildas för uppgiften. Ett exempel på denna typ av företag är alkoholmonopolen i Finland, Norge och Sverige.

Statliga företag kan bildas också av skäl som inte har att göra med konsekvenser av beslut om ändrade gränser för den del av marknadsspelplanen som är öppen för konkurrens. Detta innebär att staten etablerar ny affärsverksamhet på marknads spelplan.

En orsak till att staten går in som aktör på spelplanen kan vara för att säkerställa en fungerande marknad med ändamålsenlig konkurrens. I en sådan situation kan staten agera som ägare på den konkurrensutsatta delen av marknads spelplan för att främja konkurrens och mångfald. Möjligheten att använda bolagsformen för att skapa alternativa finansieringsformer och skapa relevanta samarbeten med

privata aktörer kan vara en annan orsak till att staten går in som ny aktör på marknadens spelplan. Att rädda krisbranscher och sysselsättning i utsatta orter kan vara andra orsaker till att staten väljer att gå in i som ny aktör. Ytterligare en orsak kan vara att främja forskning och ny teknologi. Att staten väljer att gå in på spelplanen kan också vara föranlett av miljömässiga, sociala eller andra externa krav.

Om staten väljer av statsfinansiella skäl att medverka i strukturaffärer med andra ägargrupper kan det leda till att staten expanderar sin verksamhet till nya delar av marknadens spelplan. När staten i andra situationer väljer att gå in på marknadens spelplan är det ofta fråga om att lösa ett samhällsproblem av något slag eller på grund av externa krav. När staten medverkar i strukturaffärer och genom dessa affärer breddar sitt ägande till nya områden är det normalt fråga om att göra en bra affär för skattebetalarnas räkning. Ett beslut kan bygga på en bedömning att en ny företagsstruktur är nödvändig för att trygga en långsiktig god utveckling. Strukturaffärerna kan innebära att staten minskar sitt ägande, men i stället blir delägare i en mycket bredare nationell koncern eller internationell grupp.

Förutom de ovan beskrivna orsakerna till statligt ägande tillkommer en indirekt expansion till nya delar av marknadens spelplan som äger rum när statliga koncerner själva bildar nya dotterbolag för att bredda sin verksamhet. Denna breddning kan detta ske genom delägarskap med andra privata ägare. Expansionen kan ske med ett eller utan medgivande från ägaren. Staten som ägare kan välja att tyst acceptera utvecklingen utan att ingripa. En närmare beskrivning av orsakerna till bildande av dotterbolag görs i kapitel 10.

### ***Fem generella grunder och utgångspunkter***

*Företag kan komma att bildas som konsekvens av förändrade regleringar som skapar nya förutsättningar på marknaden*

Avregleringar kan komma att leda till nya statliga bolag bildas av hela eller delar av en statlig myndighetsverksamhet. I många länder har offentliga verksamheter avreglerats och förändrats på ett sådant sätt att den tidigare myndighetsstrukturen ombildats till aktiebolag. Det står sedan den statliga ägaren fritt att privatisera verksamheten helt eller delvis.

I samband med avregleringar kan också statliga företag i monopolställning omvandlas till bolag som ägs av staten men fortsätter att vara verksamma på en konkurrensutsatt del av marknads spelplan. Ställningstagande till bildande av företagen kan bygga på statsfinansiella överväganden och på behovet att säkerställa att det finns aktörer på marknaden som kan tillgodose konsumenternas efterfrågan.

Som exempel på nya statliga företag som har bildats i Sverige efter förändrade regleringar kan nämnas Televerkets ombildning till aktiebolag efter avregleringen av telemarknaden. Därefter har Telia AB privatiserats till del och en sammanslagning med det finska företaget Sonera genomförts. Avregleringen den statliga lokalförsörjningen, som medförde bildande av Vasakronan AB och AB Akademiska hus, är ytterligare ett intressant exempel. Den föreslagna ombildningen av apoteksmarknaden som innebär att flera nya statliga företag bildas är ett aktuellt exempel.

Utvecklingen kan också i riktning mot ökad reglering. En stat kan välja att omreglera marknads spelplan och ge nya statliga bolag ensamrätt till en del av marknads spelplan. Detta kan ske genom att staten antingen startar upp ett nytt bolag med ensamrätt till marknaden eller att staten tar över privata bolag och så att säga förstatligar dessa företag. Denna typ av övertagande har inte varit vanliga under efterkrigstiden, men är en väg som står öppen vid allvarliga störningar på en den konkurrensutsatta delen av marknads spelplan. Det kan också inträffa att en befintlig reglering inte visar sig fungera och att statliga företag bildas som en konsekvens av en ny reglering av marknads spelplan

Exempel på att svenska staten tidigare valt att reglera en marknad och till följd av regleringen bildat nya företag finns från krigsåren på 1940-talet och oljekrisen på 1970-talet. Ett annat exempel är de statliga monopolföretagen Systembolaget och Apoteksbolaget. Ett mer aktuellt exempel på att staten valt att reglera en marknad så att bara ett statligt bolag fullt ut får bedriva verksamheten är kasinospel i Sverige. I detta fall gavs ensamrätt till det statliga företaget AB Svenska spel, som fick bedriva denna verksamhet i ett nybildat dotterbolag.

*Företag kan komma att bildas på grund av ett aktivt statligt ställningstagande att gå in på den gällande spelplanen och bedriva en verksamhet i statlig företagsform*

Nya statliga företag kan också bildas av orsaker som inte har något att göra med förändrade regleringar av marknadens spelplan. Dessa orsaker kan samvariera och leda fram till ett ställningstagande om att bilda ett nytt bolag som ägs direkt av staten eller att ett redan befintligt statligt företag bildar ett dotterbolag med stöd av ägarens ställningstagande.

Ett aktivt beslut kan omfatta kapitaltillskott till ett nytt företag, övertagande av ett företag i kris eller att ett befintligt bolag ges ett utökat uppdrag genom beslut på en bolagsstämma. Beroende på regelstyrningen i respektive land kan ett sådant beslut kräva ställningstagande från parlamentet för att ett nytt företag skall få bildas eller för att ett befintligt företag skall få nya uppgifter. I jämförelse med privata ägare så är processen när det gäller bildande av nya statliga bolag ofta mer komplex och tidsödande, särskilt i de fall nytt kapital skall investeras. Denna komplexitet kan leda till processer på ägarnivå för att hitta lösningar inom den befintliga bolagsstrukturen. Sådana lösningar kan göra det möjligt att som alternativ etablera nya dotterbolag till redan befintliga statliga företag. Bildandet av ett dotterbolag kan mer eller mindre förenkla den politiska process som prövning av nytt direkt ägt företag i regel innebär.

Orsakerna till att bilda statliga företag genom aktiva ställningstaganden kan kategoriseras i några grupper av orsaker. Den första kan vara att staten vill säkerställa fungerade marknader och konkurrens. Exempel från Sverige är bildande av bolåneinstitutet SBAB. En annan orsak kan vara att rädda utsatta krisbranscher, som var fallet när svenska staten tog över Nordbanken och Gotabank och bildade Securum AB under finanskrisen på 1990-talet. En tredje orsak kan vara att främja FoU och ny teknologi, vilket var fallet när staten bildade Svenska Rymdbolaget AB. En fjärde orsak är att ett statligt företag kan ge utrymme för alternativa finansieringsformer och möjliggöra samarbeten med andra ägargrupper. Exempel på sådana företag är A-banan Projekt AB och SVEDAB. En femte orsakskategori är statsfinansiella skäl och att trygga naturtillgångar. Ett exempel på bildande av företag av denna orsak är Sveaskog AB. Ett sjätte orsak är regionala sysselsättningsproblem, där bildandet av Norrlands Center AB och övertagande av gruvan i Grängesberg kan ses som exempel. En sjunde kategori är företag som

kan bildas på grund av miljömässiga eller andra externa krav. Ett exempel är Svenska Miljöstyrningsrådet.

*Företag kan komma att bildas mer eller mindre som restposter efter ett beslut om att avveckla eller ombilda en statlig affärsverksamhet*

Företag kan också bildas när staten väljer att gå från marknadens spelplan och därför säljer ett statligt konkurrensutsatt bolag. Staten som ägare kan medvetet vilja bevara en del av den tidigare verksamheten. Det kan också visa sig omöjligt eller föga ekonomiskt rationellt att vid en bestämd tidpunkt sälja eller avveckla hela verksamheten. Dessa tillkommande företag kan ses som en rest av tidigare statliga företag och bör egentligen inte ses som helt nya aktörer i sig.

Vid omstruktureringar och strukturaffärer kan staten bli ägare till en ny verksamhet som en del av en affärsmässig uppgörelse. Beroende på den regelstyrning som förekommer i ett enskilt land kan ägandet bli en fråga som måste beslutas av respektive parlament.

Som exempel på statliga företag som har bildats och utvecklats mer eller mindre av restposter kan nämnas förvaltningsbolaget AB Stattum efter avvecklingen av företagen inom Fortia AB. Ett annat exempel är Venatius AB:s utökade uppdrag som utrymme för avveckling av Securum AB. När staten avvecklade Statens Väg – och baninvest AB blev dotterföretaget Botniabanan AB en restpost som delades ut till ägaren. Detta företag kom att förvaltas direkt av Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

*Företag kan komma att bildas på grund av att ägaren aktivt eller passivt accepterar nya dotterbolag till redan existerande statliga företag*

I dessa fall sker finansieringen av det kapitaltillskott som behövs normalt inom ramen för de tillgångar som den statliga koncernen redan har och inom den verksamhetsinriktning som finns beslutad.

På grund av de politiska processer som krävs att få fram kapitaltillskott till nysatsningar av olika slag kan det i jämförelse med privata ägare finnas starkare incitament både från företrädare för ägaren och från företagen själva att behålla



vinstmedel i bolagen. Dessa medel kan skapa förutsättningar och möjligheter för framtida expansion.

Detta förhållande kan innebära att dotterbolag kan komma att bildas utan samma ingående prövning av de affärsmässiga skälen som i privat ägda företag. Bolag som bildas på grund av ett passivt accepterande har mycket lite att göra med någon styrning från den statliga ägaren. Företagen tillkommer på grund av beslut av styrelse och ledning och inte av staten som ägare. Staten som ägare kan välja att agera mot att ett nytt dotterbolag tillkommer, men kan också aktivt stödja eller mer passivt acceptera företagsledningens ställningstagande.

Orsakerna till att nya statliga företag bildas i form av dotterföretag är i stort sett samma som i privat ägda företag. Det kan handa om att främja lönsamhet och vinst, öka diversifiering, följa normer och trender, minska risk genom samarbeten samt för att säkerställa att vinstmedel stannar kvar i företaget. Beträffande orsaker till att dotterbolag bildas kan det finnas vissa skillnader i jämförelse med privata företag. Främst handlar det om problemen att vid behov få kapitaltillskott från ägaren för en expansion. Det kan också finnas större behov att skapa samarbeten som inkluderar ett gemensamt ägande av en verksamhet. Bakgrunden är att det kan innebära en minskad politisk risk att bygga upp ett deläggande i ett dotterföretag i stället för att ha ett gemensamt ägande i ett moderbolag.

Exempel på statliga företag som har bildats i Sverige på grund av aktivt eller passivt accepterande kan nämnas dotterbolag som bildats inom de stora statliga koncernerna Vattenfall AB och Posten AB.

*Bildande av statliga företag kan ses som en process som hela tiden fortskrider och varierar över tiden*

Förändringar av regleringar som påverkar på vilket sätt som en affärsverksamhet kan utövas på marknadens spelplan sker ofta löpande. Förändrade regleringar kan i sin tur leda till att bolag bildas av en myndighetsverksamhet. Därefter kan företaget komma att privatiseras helt eller delvis. Genom privatiseringar har det statliga ägandet minskat i många länder. Utvecklingen kan också gå i den andra riktningen som leder till att stater tar över verksamhet som tidigare drivits av privata aktörer, även om denna utveckling under den senaste tiden har varit mer sällsynt. Det är också viktigt att konstatera att när nya tekniska landvinningar

sker, som till exempel beträffande satellittekologi och digitaltelefoni, måste staten bestämma hur man ser på en reglering av marknaden och ta ställning till i vilken omfattning den nya spelplanen skall vara öppen för konkurrens.

Statliga företag bildas också av flera andra orsaker än till följd av ändrade regleringar. Det handlar vanligtvis om pragmatiska beslut utifrån rationella utgångspunkter. Bildande av statliga företag på grund av politiska ambitioner att öka det statliga ägandet i sig är sällsynt. Samtidigt sker en kontinuerlig utveckling av företagens verksamhet, där utökning av verksamheten och förvärv ofta beslutas av företagen själva. Expansion av företagens verksamhet sker ofta i dotterbolagsform. I samband med en senare avveckling eller försäljning kan delar av företagens verksamhet finnas kvar under kortare eller längre tid i nya direkt ägda företag.

Mot denna bakgrund kan bildande av statliga företag ses som en kontinuerlig process som hela tiden fortskrider, men där intensiteten varierar över tiden. Processen går inte bara i en riktning mot en minskning av det statliga ägandet, utan nya företag kommer successivt bildas. Processen kan ses som en naturlig del av utvecklingen och moderniseringen av den statliga sektorn.

# 11.

## FÖRÄNDRINGEN AV DEN STATLIGA FÖRETAGSSEKTORN

I kapitel 11 redovisas förändringen av sektorns struktur och förändringens betydelse för sysselsättning, investeringar och statsinkomster. Redovisningen inkluderar jämförelser med tidigare studier av förhållandena i Sverige.

### *Sektorns betydelse för sysselsättningen*

Som tidigare redovisats uppgick den statliga bolagssektorn i mitten på 1970-talet till cirka 7 procent av det totala antalet anställda i ekonomin.<sup>174</sup> En analys av sysselsättningsutvecklingen de senaste trettio åren visar att antalet sysselsatta i Sverige har varierat från cirka 3,9 miljoner personer till 4,5 miljoner personer. Från 1975 till 1990 steg antalet sysselsatta med cirka 500 000 personer. Då kulmen nåddes år 1990 var antalet sysselsatta 4 485 000 personer. Därefter minskade antalet sysselsatta med cirka 550 000 personer fram till år 1994. Från 1995 ökade antalet sysselsatta igen. Mellan åren 1997 och 2001 ökade antalet sysselsatta med cirka 300 000 personer. Sedan början av 2000-talet har det skett en stabilisering av sysselsättningen på nivån, cirka 4,2 miljoner sysselsatta.<sup>175</sup>

---

174. Anell et al. 1992

175. Sveriges officiella statistik SCB 2006

**Tabell 1: Antalet sysselsatta i den statliga bolagssektorn i Sverige**

| <b>År</b> | <b>Antalet sysselsatta i procent av totala sysselsättningen</b> |   |
|-----------|---|---|
| 1980      | 7,5   |   |
| 1990      | 6,8   | <i>högsta sysselsättningsnivån i ekonomin</i> |
| 1994      | 5,5   | <i>lägsta sysselsättningsnivån i ekonomin</i> |
| 2002      | 4,7   |   |
| 2005      | 4,5   |   |

(Källa: SCB:s offentliga statistik och regeringens årliga redovisningar till riksdagen.<sup>176</sup>)

Tabell 1 visar att antalet sysselsatta i sektorn konstant minskat under perioden. Sedan 1980-talet har den statliga företagssektorn (inklusive intressebolag) minskat betydligt. Under det år Sverige hade den högsta sysselsättningsnivån var antalet sysselsatta i sektorn 6,8 procent. Under det år sysselsättningen var som lägst uppgick sysselsättningsnivån till 5,5 procent. Dessa sysselsättningssiffror inkluderar även anställda i utlandet. Någon tillförlitlig statistik över antalet anställda utomlands finns inte att tillgå förrän år 2000. Ett hänsynstagande till antalet sysselsatta utomlands skulle inte i någon större utsträckning förändra bilden för åren 1990 och 1994. Bakgrunden är att tillväxten utomlands satte fart först i slutet av 1990-talet. Vid mitten av 1970-talet bedömdes antalet anställda i utlandet vara endast cirka 3 200 personer.

Den officiella statistiken för antalet anställda utomlands i statligt ägda företag redovisas i tabell 2 nedan.

**Tabell 2: Antalet anställda i utlandet**

|      |        |
|------|--------|
| 2000 | 32 500 |
| 2001 | 45 700 |
| 2002 | 60 400 |
| 2003 | 72 500 |
| 2004 | 68 000 |
| 2005 | 69 000 |

(Källa: Regeringens verksamhetsberättelser för statliga företag 2000-2005)

176. SCB officiella sysselsättningsstatistik, Skrivelse 1980/81:20, 1990/91:20, 19994/94:20, Verksamhetsberättelser för de statliga företagen 2002, 2005

Om hänsyn tas till det stigande antalet anställda utomlands kan antalet anställda i den statliga företagssektorn i Sverige beräknas enligt följande.

|    |      |                               |
|----|------|-------------------------------|
| År | 2000 | 4,0 procent av de sysselsatta |
|    | 2002 | 3,4 procent av de sysselsatta |
|    | 2005 | 2,8 procent av de sysselsatta |

### *Slutsatser beträffande sysselsättningen*

Den statliga företagssektorns betydelse ur sysselsättningssynpunkt har minskat från som mest cirka 7,5 procent av andelen sysselsatta i Sverige till cirka 4,5 procent. Dessa siffror inkluderar även sysselsatta utomlands.

Även under de år då sysselsättningen generellt stigit har den statliga bolagssektorn minskat räknat i antalet anställda, trots betydande förvärv av företag både i Sverige och utomlands samt ombildningar av statliga myndigheter till bolag. Andelen sysselsatta i de statliga företagen i Sverige 2005/2006 kan beräknas till cirka 2,8 procent av den totala sysselsättningen.

Slutsatsen är att den statliga företagssektorns betydelse för sysselsättningen i Sverige har mer än halverats under undersökningsperioden. Däremot har antalet sysselsatta utomlands fördubblats under 2000-talet. Mot bakgrund av att antalet sysselsatta utomlands endast uppgick till cirka 3 200 personer i sektorn vid mitten av 1970-talet och trettio år senare var cirka 70 000 har antalet sysselsatta utanför Sveriges gränser ökat betydligt.

### *Den statliga företagssektorns regionala spridning*

I det följande redovisas den regionala fördelningen av de sysselsatta i den statliga företagssektorn år 2005. Tyvärr finns inte uppgifter från ett av företagen, nämligen SAS. Tabellen ger dock ändå en god uppfattning om spridningen över landet.

**Tabell 3: Sysselsatta i olika delar av Sverige**

| Län             | Antal sysselsatta | Procent av länets sysselsatta | Andel av sektorn i % |
|-----------------|-------------------|-------------------------------|----------------------|
| Stockholm       | 27 601            | 2,9                           | 25                   |
| Uppsala         | 4 495             | 3,0                           | 4                    |
| Södermanland    | 5 414             | 2,1                           | 2                    |
| Östergötland    | 4 340             | 2,3                           | 3                    |
| Jönköping       | 3 568             | 2,2                           | 3                    |
| Kronoberg       | 2 064             | 2,4                           | 2                    |
| Kalmar          | 2 294             | 2,2                           | 2                    |
| Gotland         | 1 003             | 3,8                           | 1                    |
| Blekinge        | 1 280             | 1,9                           | 1                    |
| Skåne           | 11 842            | 2,3                           | 11                   |
| Halland         | 3 249             | 2,4                           | 3                    |
| Västra Götaland | 17 453            | 2,4                           | 16                   |
| Värmland        | 2 964             | 2,4                           | 3                    |
| Örebro          | 3 660             | 3,0                           | 3                    |
| Västmanland     | 2 490             | 2,0                           | 2                    |
| Dalarna         | 2 769             | 2,2                           | 3                    |
| Gävleborg       | 2 285             | 1,8                           | 2                    |
| Västernorrland  | 4 250             | 3,8                           | 4                    |
| Jämtland        | 1 524             | 2,1                           | 1                    |
| Västerbotten    | 3 436             | 2,8                           | 3                    |
| Norrbotten      | 7 216             | 6,4                           | 6                    |
| <b>Summa</b>    | 112 238           | (2,8)                         | 100                  |

Källa: SCB:s offentliga statistik avseende sysselsättning i respektive län och Regeringens redovisning av de statliga företagen år 2005.

Tabell 3 visar att den statliga företagssektorns andel av sysselsättningen i olika länen i allmänhet varierade mellan 2-3 procent av den totala sysselsättningen. Tre län hade dock en större andel. Dessa län var Norrbotten (6,4), Västernorrland (3,8) och Gotland (3,8). Mot bakgrund av att statistik från SAS saknas finns det anledning att anta att sysselsättningen i Stockholm skulle kunna vara något större

än den ovan redovisade statistiken. Orsaken är att SAS hade en stor del av sin personal i Sverige placerade i Stockholms län.

En jämförelse med tidigare forskning visar stora förändringar beträffande den statliga företagssektorns regionala spridning. År 1972 var sysselsättningen i de statliga företagen 4-5 procent av den totala sysselsättningen i länen, medan Stockholm, Blekinge, Västmanland och Norrlandsläna hade betydligt högre andelar. I Norrbotten svarade den statliga företagssektorn för hela 24 procent av den totala sysselsättningen i länet (Waara 1980 s 219). Minskningen av sysselsättningen beror i hög grad på strukturomvandlingen i den statliga företagssektorn. För närvarande finns få sysselsättningsintensiva industriföretag i sektorn. Samtidigt har andelen sysselsatta i statliga företag i andra länder än Sverige ökat betydligt.

Waara (1980) konstaterade i sin studie att statsföretagens regionala fördelning stöder antagandet att statliga företag kan användas för att trygga sysselsättning och stimulera tillväxten i regioner med svag tillväxt, även om bilden inte var entydig. Denna studie ger dock inget belägg för att så skulle vara fallet under perioden 1980-2007. Visserligen är betydelsen av den statliga företagssektorn fortfarande större i Norrbotten än i andra län, men detta måste ses mot bakgrund av att sektorn hade en mycket hög sysselsättningsgrad i regionen på 1970-talet. I praktiken har antalet sysselsatta i statliga företag i Norrbotten minskat från drygt 23 000 på 70-talet till drygt 7 000 år 2005.

### *Slutsatser beträffande regional spridning*

Betydelsen av den statliga företagssektorn har utifrån ett regionalpolitiskt perspektiv minskat betydligt sedan 1970-talet. Idag finns huvuddelen av de anställda i befolkningstäta regioner som Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Sysselsättningen i procent av det totala antalet sysselsatta är i dessa regioner 2,3-2,9 procent. Nivån på antalet sysselsatta i den statliga företagssektorn i de befolkningstäta regionerna är dock inte anmärkningsvärd hög i jämförelse med situationen i övrigt landet.

Även om betydelsen av den regionala spridningen är mindre i dag än vad som visats i tidigare studie, har sektorn fortfarande en relativt jämn fördelning över landet. Även om det inte går att finna något stöd för att statliga företag använts

för att trygga sysselsättning och stimulera tillväxt i utsatta regioner, kan det konstateras att sektorn fortfarande har en viktig betydelse för sysselsättningen i regioner som Norrbotten, Gotland och Västernorrland.

### *De statliga företagens betydelse för samhällsekonomin*

I följande avsnitt analyseras i övergripande termer betydelsen av investeringarna i den statliga företagssektorn. Vidare redovisas inkomsterna till statsbudgeten från de statliga företagen.

#### *Investeringsnivån*

Under 1980-talet låg bruttoinvesteringarna i samhället på mellan 19,1 och 24,0 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP). Investeringarna var som lägst 1982 (19,1 %) och högst 1989 (24,0 %). Av dessa bruttoinvesteringar svarade den statliga företagssektorn för mellan 2,2-2,9 procent. Den högsta nivån (2,9 %) inträffade 1985.

Under 1990-talet varierade bruttoinvesteringarna mellan 15,2 och 23,3 procent av BNP. Den låga nivån 15,2 procent uppmättes 1993 efter några år med negativ BNP-utveckling efter den svenska finanskrisen. Under denna period varierade investeringarna i den statliga företagssektorn mellan 1,4 och 2,3 procent av BNP. Den lägsta nivån var i mitten på 1990-talet och den högsta 1990.

Under perioden 2000-2005 varierade de årliga bruttoinvesteringarna i samhället mellan 16,2 och 18,3 procent av BNP. Under de sista åren i denna period låg investeringarna i den statliga företagssektorn på 1,0-1,5 procent av BNP.

Redovisningen visar att den statliga bolagssektorns betydelse för investeringarna i samhället har minskat från upp mot 3 procent av BNP 1985 ner till cirka 1,5 procent 2005.<sup>177</sup>

Waara (1980) har i sin studie konstaterat att de statliga företagen under perioden 1950-1974 svarade för cirka en tiondel av de totala investeringarna

---

177. Bygger på SCB offentliga statistik och uppgifter från regeringens skrivelser till riksdagen 1980-2005



i samhället. Den långsiktiga trenden var minskande under perioden 1952-1967. Därefter expanderar sektorn sakta till 1970-talets början, varefter en svag stagnationstendens inträder. Under 1970-talet varierade de statliga investeringarna över åren i större utsträckning än de privata. Något systematiskt samband mellan konjunkturutveckling och investeringsutveckling kunde inte påvisas. Någon anticyklisk tendens som skulle kunna ge belägg för att de statliga företagen användes i konjunkturpolitiken kunde inte heller påvisas, även om diskussioner som fördes i offentliga utredningar visade att man varit medveten om att de statliga företagen kan användas som ekonomisk-politiskt medel.<sup>178</sup>

Den här studien har inte heller kunnat påvisa något samband mellan konjunkturutveckling och investeringsutveckling som skulle indikera att de statliga företagen har används som aktivt redskap i konjunkturpolitiken under perioden 1980-2007.

År 1980 svarade de statliga företagen för drygt tio procent av de totala bruttoinvesteringarna i samhället. Investeringarna låg på samma nivå i början av 1980-talet som under 1970-talet. Under 1980-talets första hälft stiger investeringarna som mest till drygt 14 procent av de totala bruttoinvesteringarna i samhället. Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet minskar investeringsnivån, även om stora variationer över åren förekommer. Under 2005 var investeringarna i den statliga företagssektorn 8,7 procent av de totala bruttoinvesteringarna i samhället.

### *Slutsatser beträffande investeringsnivån*

Investeringarna i den statliga bolagssektorn ökade under 1980-talets första hälft för att därefter minska både i procent av de totala investeringarna i samhället och i procent av BNP. Betydelsen av investeringarna i sektorn som andel av BNP har halverats under undersökningsperioden.

Det går inte på grundval av statistiken över investeringarna under undersökningsperioden påvisa något som helst samband mellan höga investeringar under perioder med låg tillväxt i samhället. Något direkt samband mellan investeringarna totalt i samhället och investeringar i den statliga bolagssektorn har inte heller statistiskt påvisats. Denna studie har således inte kunnat påvisa

---

178. Waara (1980) s 199-204

något samband som tyder på att de statliga företagen har används som ett aktivt instrument i konjunkturpolitiken.

### *Utdelningsinkomster till statskassan*

Den statliga företagssektorns betydelse för finansieringen av statens utgifter var varierat under åren. Någon mer samlad bild av statens utdelningsinkomster från bolagen finns inte officiellt redovisade förrän 1999, i samband med att samlade verksamhetsberättelser för sektorn presenteras.

I verksamhetsberättelsen för statliga företag för åren 2005, 2006 och 2007 redovisas följande utveckling av utdelningsinkomsterna (miljarder kronor).

|  | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Företag med marknads-<br>mässiga villkor | 4,7  | 5,2  | 7,3  | 12,4 | 21,5 | 31,1 | 25,6 |
| Företag med särskilda<br>mål             | 3,9  | 4,2  | 4,9  | 5,0  | 5,0  | 5,2  | 5,7  |

Av denna redovisning framgår att utdelningarna från företag med marknadsmässiga villkor har ökat påtagligt under de senaste åren. Vad gäller företag med särskilda samhällsmål är bilden inte lika tydlig. En närmare analys visar att utdelningarna från AB Svenska spel minskat till följd av ökad konkurrens med andra spelaktörer. Denna minskning kompenseras av att andra statliga företag ökade sin utdelning under samma period.

En studie av utdelningsinkomsternas betydelse i ett mer långsiktigt perspektiv visar att det förekommer betydande variationer över åren. Detta beror på konjunkturutvecklingen och på att det förekommit att ägaren i olika sammanhang begärt extra utdelningar från bolagen. Extra utdelningar har till exempel förekommit i samband med budgetsaneringsåtgärder under perioden.<sup>179</sup>

---

179. Intervju J

En beräkning av utdelningsinkomsterna från företagen i förhållande till statsbudgetens utgifter visar också på stora variationer. Beräkningarna bygger på utdelningsinkomster enligt statsredovisningen och jämförs med statsbudgetens utfall.<sup>180</sup> I dessa inkomstposter ingår inte intäkter från spelföretagen eller affärsverken. För att så korrekt som möjligt kunna göra jämförelser över tiden har inkomsterna från bolagen kompletterats med intäkter från de affärsverk som ombildats till bolag under perioden.<sup>181</sup>

**Tabell 4: Utdelningsinkomster från de statliga företagen.**

| År   | Inkomster i procent av statsbudgetens utgifter. |
|------|---|
| 2006 | 1,6   |
| 2001 | 2,4   |
| 1996 | 0,9   |
| 1991 | 0,6   |
| 1986 | 1,2   |
| 1981 | 1,3   |

Anm. Avser utdelningsinkomster utbetalade våren angivna år i förhållande till statsbudgetens utgifter året innan. 2001 års inkomster inkluderar extra utdelning från förvaltningsbolaget Stattum AB.

För att kunna ge en bild över utvecklingen bör även intäkterna från försäljningar av statliga bolag redovisas. Visserligen innebär en försäljning att statens tillgångar reduceras och att utdelningsmöjligheterna därigenom minskar framöver. Samtidigt har staten ett uttalat mål att företagen skall arbeta för att bygga upp företagens värde för staten som aktieägare.

Under 1980-talets första år genomfördes inga försäljningar som inbringade några större intäkter till staten. De stora intäkterna började i och med den borgerliga regeringens privatiseringsprogram 1992-1994. Då avyttrades ett 20-tal företag. Privatiseringarna resulterade i en samlad intäkt på cirka 23 miljarder kronor. Även under de efterföljande åren på 1990-talet genomfördes försäljningar som inbringade stora belopp. Inkomsterna av försäljningar under åren 1995 -1999 kan beräknas till över 40 miljarder kronor.

180. Konto 2411 enligt statsredovisningen, Ekonomistyrningsverkets inkomstredovisning och årsredovisningar för staten

181. Konto 2110 i statsredovisningen.

Under 2000 avyttrades aktier i Telia som detta år inbringade hela 61,5 miljarder kronor till statskassan. Samma år fick staten en större utdelning från holdingbolaget Stattum AB efter försäljningar av olika slag. Totalt resulterade inkomsterna från utdelningar och delprivatiseringen av Telia att inkomsterna från företagen översteg 11 procent av statsbudgetens utgifter detta år.

Under åren 2001- 2005 genomfördes inga försäljningar som gav några större intäkter till staten. Försäljningsintäkterna dessa år blev sammantaget 0,4 miljarder kr. Under 2005 fick staten utöver normal utdelning 6,7 miljarder kr till följd av återköp av aktier som genomfördes av bankkoncernen Nordea och telekommunikationsföretaget Telia Sonera AB.

De aviserade försäljningarna av statliga företag under mandatperioden 2006-2010 beräknas ge mycket stora engångsinkomster till statskassan. Enbart försäljningarna av OMX, Vin & Sprit och Vasakronan beräknas ge inkomster på över 80 miljarder kronor under 2008.

### *Slutsatser beträffande inkomstutvecklingen*

Sektorns betydelse för statens inkomster har ökat påtagligt under undersökningsperioden. Beträffande utdelningsinkomsterna är bilden mer otydlig på grund av de variationer som finns över åren beroende på konjunkturläget och ägarens utdelningskrav.

Under de första åren på 1980-talen var utdelningarna från bolagen av liten omfattning. I stället inlevererade affärsverken betydande överskott till staten. Under de senaste åren har försäljningar genomförts som medfört stora intäkter till statskassan. Idag har sektorns betydelse om inkomstkälla framför allt att göra med den potential som utförsäljningsinkomsterna medför för staten. Eftersom en försäljningsintäkt redovisas direkt över statsbudgeten medför en försäljning av ett statligt företag ett förbättrat budgetsaldo med motsvarande belopp. Samtidigt innebär försäljningar som inte kompenseras av att kvarvarande bolags värde utvecklas positivt att statens förmögenhet över tiden successivt minskar.

Under 2001-2006 har utdelningsinkomsterna från sektorn ökat år från år. Särskilt påtaglig är den ökning som skett för företag med marknadsmässiga villkor för sin

verksamhet. En viss nedgång av utdelningsinkomsterna år 2007 kan konstateras. Utdelningsinkomsterna har minskat på grund av de försäljningar som genomförts i OMX och Telia Sonera.<sup>182</sup>

### ***Strukturförändringar inom sektorn***

I följande avsnitt redovisas strukturella förändringar inom den statliga företagssektorn under undersökningsperioden.

#### *Strukturen vid inledningen av 1980-talet*

Vid inledningen av 1980-talet fanns det inom den statliga bolagssektorn 7 affärsverk (Domänverket, Förenande Fabriksverket, Statens vattenfallsverk, Luftfartsverket, Postverket, Statens järnvägar och Televerket). De flesta affärsverk förvaltade statliga företag inom sitt verksamhetsområde. Förutom affärsverken förvaltade Statsföretag AB ett fyrtiotal företag och AB Svenska Varv ett tjugotal. Övriga företag förvaltades av nio departement, varav Industridepartementet svarade för nära fyrtio företag. Vidare fanns inom den statliga bolagssektorn 8 kreditinstitut. (Sveriges Investeringsbank, PK-banken, Företagskapital, Industri-kredit, Lantbrukskredit, SBAB, Skeppshypotekskassan och Svensk exportkredit) Huvuddelen av dessa kreditinstitut förvaltades av Finans-departementet. Fördelningen av förvaltningsansvaret framgår närmare i bilaga A.

Sedan slutet av 1970-talet ökade antalet sysselsatta i sektorn och uppgick totalt till 309 000 personer 1980. Antalet anställa i andra länder än Sverige kan som tidigare redovisats uppskattas till drygt 3 000 personer. Ökningen av antalet sysselsatta var inte unikt för den statliga företagssektorn. Från mitten av 1970-talet fram till och med 1990 ökade antalet sysselsatta generellt i Sverige.

#### *Förändringarna under undersökningsperioden*

Under perioden 1980-2006 förändras den statliga företagssektorn mycket påtagligt. För att kunna ge en överskådlig bild redovisas i det följande hur den statliga bolagssektorn kan fördelas på olika typer av företag. Redovisningen görs i femårsintervaller och avser läget första halvåret respektive år.

---

182. Verksamhetsberättelse för företag med statlig ägande 2007

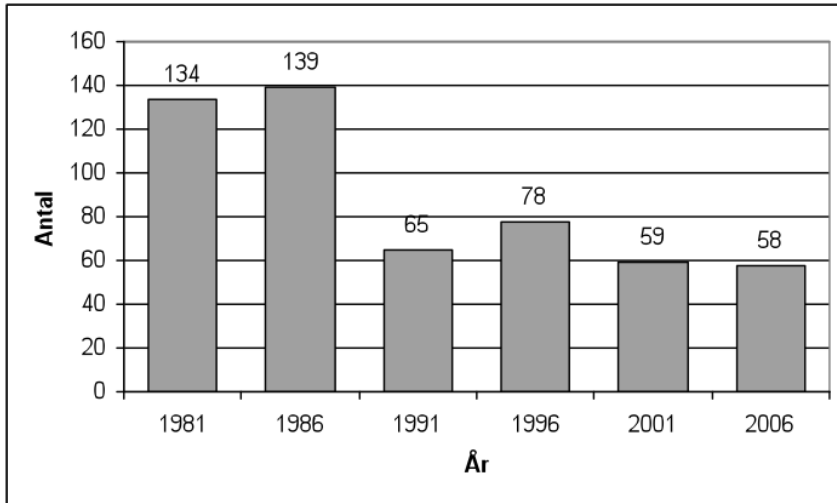
Redovisningen omfattar företag som förvaltas direkt av departementen, Statsföretag AB, AB Svenska Varv och affärsverken. Under dessa bolag finns därutöver ett stort antal dotterbolag och intressebolag som företrädesvis verkar inom samma område som moderbolaget. De direkt förvaltade företagen indelas i ett antal grupper. Förvaltningsföretag (holdingbolag), omställningsbolag och monopolföretag redovisas särskilt.

De svenska monopolföretagen var 1980 Systembolaget, Vin & Sprit AB, Apoteksbolaget, AB Svensk bilprovning, Penninglotteriet AB, AB Tiptjänst. Med monopolföretag avses i detta sammanhang endast de traditionella monopolen med lagstadgad ensamrätt till marknaden. Förutom rena monopolföretag finns ett antal företag som hade särskilda samhällsmål, som till exempel Samhall AB. Dessa företag redovisas således inte som monopolföretag.

I gruppen förvaltningsföretag presenteras bara företag vars syfte är att gemensamt förvalta ett antal företag. Under denna rubrik redovisas AB Svenska Varv, Statsföretag AB/Procordia AB, Fortia AB och STATTUM AB.

I gruppen omställningsbolag redovisas företag som bildats för att hantera övertagna tillgångar av olika slag. Under denna rubrik redovisas under undersökningsperioden följande företag: Zenit Shipping AB, Retriva AB, AB Securum och Venantius AB. Dessa företag har eller har haft särskilda uppdrag att avveckla tillgångar som övertagits i samband med att staten agerat för att rädda utsatta krisbranscher.

**Figur 19:        Antal företag som förvaltas av departement, affärsverk samt förvaltningsföretagen Statsföretag AB och AB Svenska Varv**



Av figur 19 framgår att antalet statliga företag som förvaltades av departement, affärsverk eller förvaltningsföretagen Statsföretag och Svenska varv ökade under 1980-talet för att därefter minska kraftigt.

Under den senare delen av 1980-talet minskade ägandet i varvsföretag och industriföretag. Statsföretag och Svenska Varv som svarat för förvaltningen av många industriföretag omstrukturerades och såldes ut. Flera gruvföretag likviderades och lades ner under slutet av 1980-talet. Under 1980-talet halverades antalet statliga tjänsteproducerande företag.

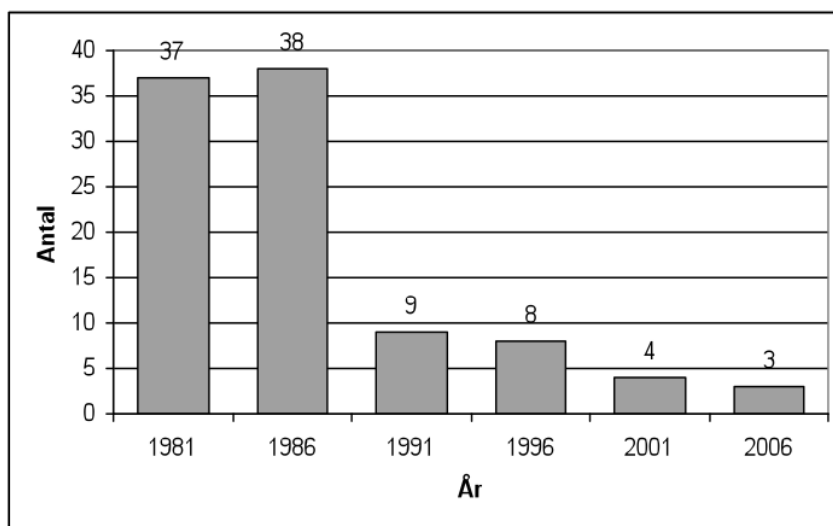
Trots flera privatiseringar i början av 1990-talet kom det statliga ägandet räknat i antal företag att öka under några år på 1990-talet. En närmare analys visar att ökningen beror på att många statliga myndighetsverksamheter och stiftelser ombildades till aktiebolag under denna tid. Vidare påverkas statistiken av att det inledningsvis byggdes upp ett antal företag för kommersialisering av forskningsrön som inledningsvis förvaltades av Regeringskansliet. Dessa företag kom senare att överföras till enskilda universitet och högskolor. När denna överföring var genomförd minskade antalet företag.

Under perioden 2001-2006 har antalet företag varit tämligen konstant. I stort sett har lika många nya företag tillkommit som avvecklas under de senaste åren. Samtidigt är det viktigt att påpeka att universitet och högskolor sedan mitten av 1990-talet fått betydligt större möjligheter att äga företag för att utveckla och

kommersialisera forskning. Dessa företag ingår inte av tradition i den officiella redovisningen av statliga företag men kan betraktas som statliga direkt ägda företag utifrån förvaltningsjuridiska utgångspunkter.

För att underlätta jämförelser över perioden har Vattenfalls och Luftfartsverkets dotterföretag inte tagits upp i beskrivningen i figur 19. I redovisningen ingår även kreditinstitutet Skeppshypotekskassan under hela perioden. Detta kreditinstitut redovisades inte formellt i regeringens skrivelser till riksdagen förrän på 1990-talet.

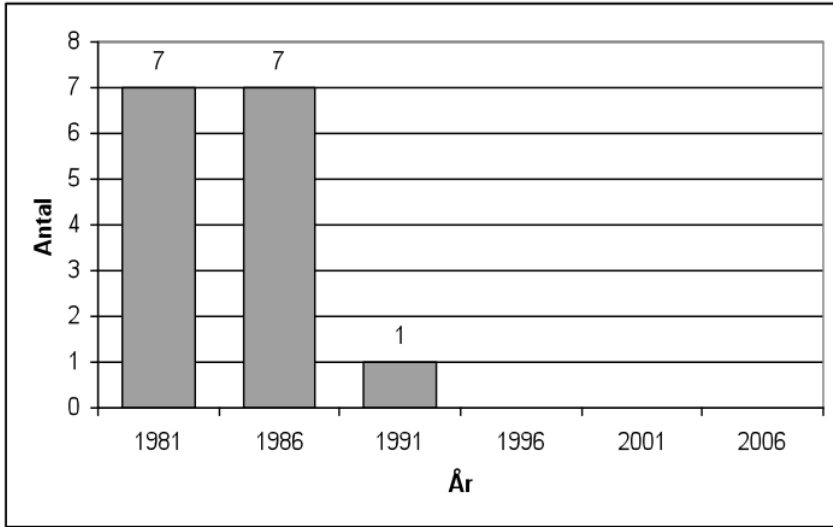
**Figur 20: Statligt ägda industriföretag (exklusive varv)**



Figur 20 visar en kraftig minskning av statligt ägda industriföretag. Den stora minskningen av statligt ägda industriföretag ägde rum under slutet av 1980-talet. Redovisningen inkluderar även de industriföretag som förvaltades av förvaltningsföretagen Statsföretag AB (senare Procordia AB) och AB Svenska Varv.

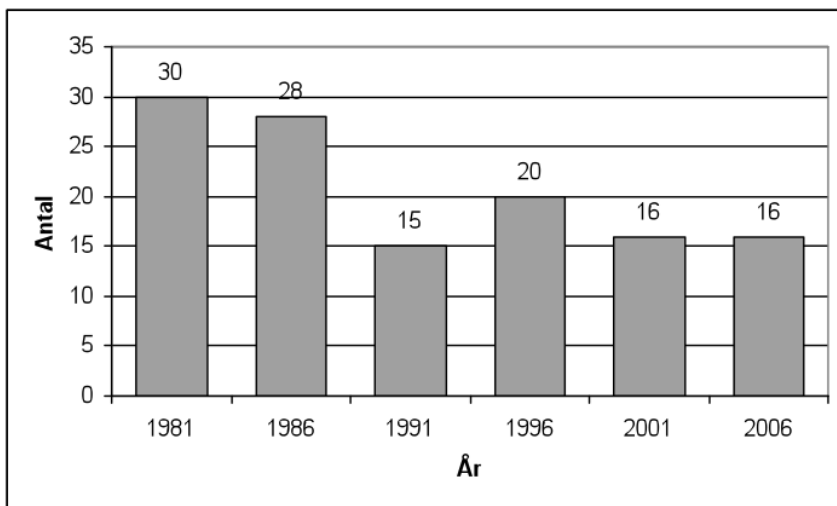


**Figur 21: Statligt ägda varvsföretag**



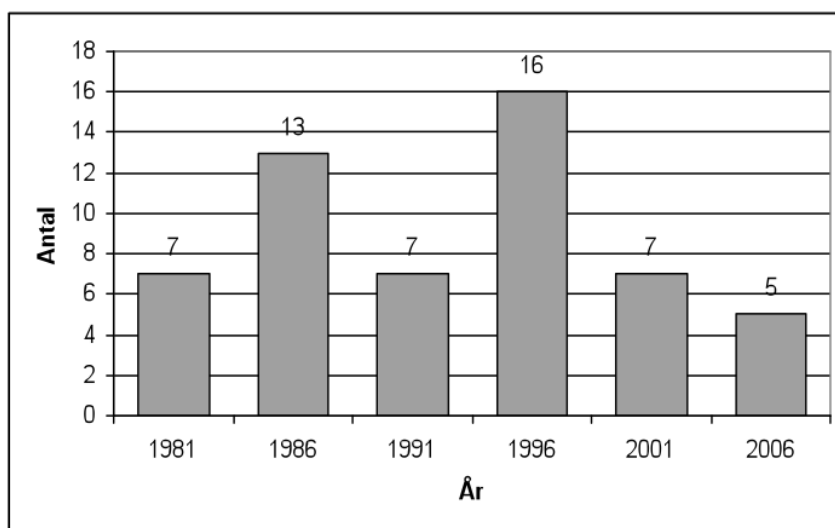
Figur 21 visar att varven har haft en likartad utveckling som övriga industriföretag. I slutet av 1980-talet fanns bara ett statligt ägt varv kvar. Det sista statliga varvet var AB Kockums som förvaltades av Procordia AB. I och med den strukturaffär som genomfördes tillsammans med AB Volvo i början av 1990-talet kom svenska staten att helt avveckla sitt ägande i varvsföretag.

**Figur 22: Statligt ägda tjänsteföretag**



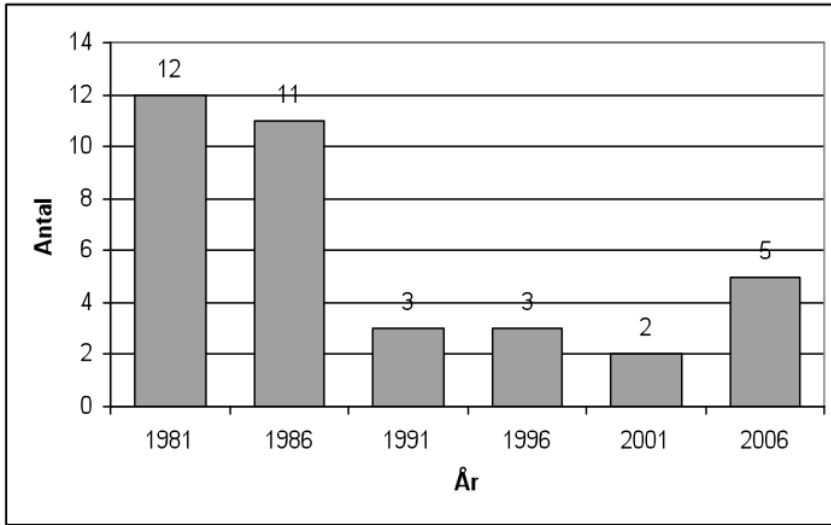
Figur 22 visar att antalet statligt ägda tjänsteproducerande företag minskat med nära hälften i förhållande till situationen i början av 1980-talet. I likhet med industriföretagen och varven minskade antalet tjänsteproducerande företag när de stora förvaltningsföretagen AB Svenska Varv och Statsföretag AB/Procordia AB avvecklades som statliga företag. Dessa förvaltningsföretag ägde inte bara industriföretag utan även tjänsteproducerande företag. Ökningen av antalet tjänsteföretag under mitten av 1990-talet berodde på att flera statliga affärsverk och myndigheter ombildades till statliga företag under denna period.

**Figur 23:      Forsknings- och utvecklingsföretag (inklusive tjänsteexport)**



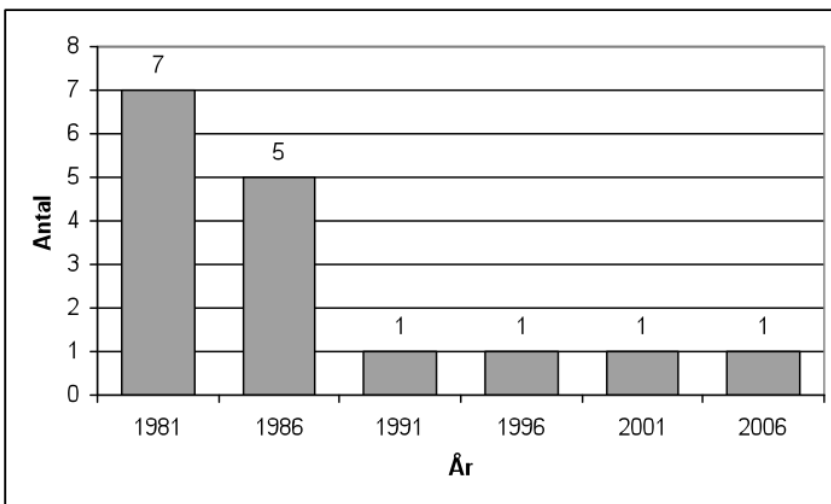
Av figur 23 framgår att antalet forsknings- och utvecklingsföretag har både ökat och minskat under undersökningsperioden. I början av 1980-talet bildades ett antal företag i syfte att utveckla svensk tjänsteexport. Flera av dessa företag kom senare att avvecklas eller säljas. Den stora ökningen under mitten av 1990-talet berodde på en satsning på nya företag för att främja utvecklingen av tekniska innovationer. Dessa företag kom att senare överföras till universitet och högskolor. Som tidigare redovisats påverkade denna satsning statistiken över antalet statliga företag under några år i mitten av 1990-talet.

**Figur 24: Statliga företag inom transportnäringen**



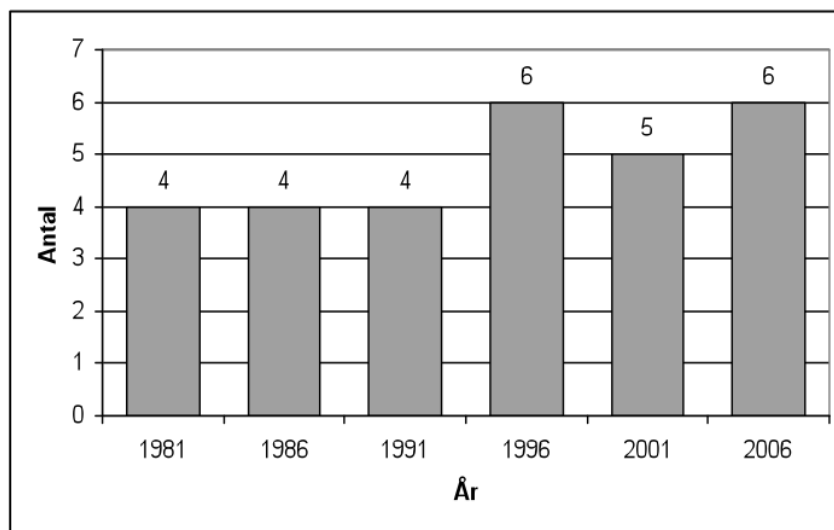
Figur 24 visar att antalet statliga företag inom transportområdet minskade i samma utsträckning som industri, varv och serviceföretagen. Den ökning av antalet transportföretag som kan konstateras under slutet av perioden berodde på avregleringen av järnvägstrafiken. I och med avregleringen bolagiserades affärsverket Statens järnvägar. Statens Järnvägar kom att delas upp i flera nya företag.

**Figur 25: Statligt ägda energiföretag**



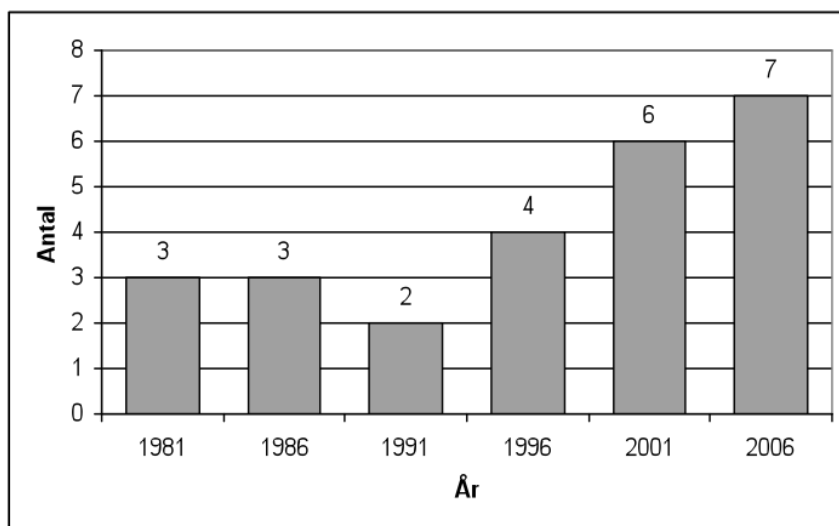
Figur 25 visar en betydande minskning av antalet statliga företag som varit verksamma inom energiområdet. I början av 1980-talet ägde staten affärsverket Vattenfall och flera energiföretag inom Svenska Varv och inom Statsföretag. Staten var också delägare i AseaAtom AB. Sedan början av 1990 talet finns bara Vattenfall kvar som statlig företag inom detta område. Vid en närmare analys av statens ägande av företag inom energiområdet så kan dock en betydande expansion i form av nya dotterföretag inom Vattenfall AB konstateras.

**Figur 26:      Investeringsbolag**



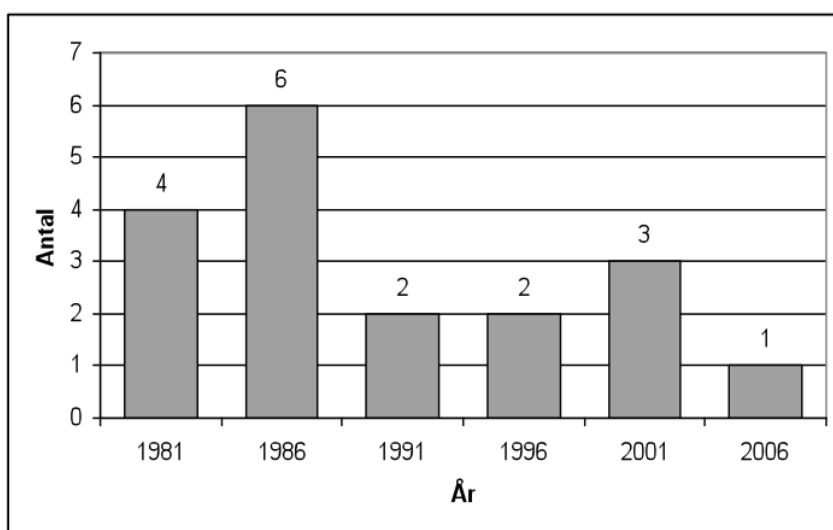
Figur 26 visar att antalet statligt ägda investeringsbolag har ökat under undersökningsperioden. Uppgifterna för dessa företag har breddats under perioden. Utvecklingen har gått från mindre aktörer med regional inriktning till aktörer som verkar med hela Sverige som bas. En av de viktigare aktörerna som tillkommit under den senare delen av perioden är ALMI-företagspartner AB som bildades genom ett samgående mellan ett stort antal regionala utvecklingsfundsstiftelser.

**Figur 27: Fastighetsföretag**



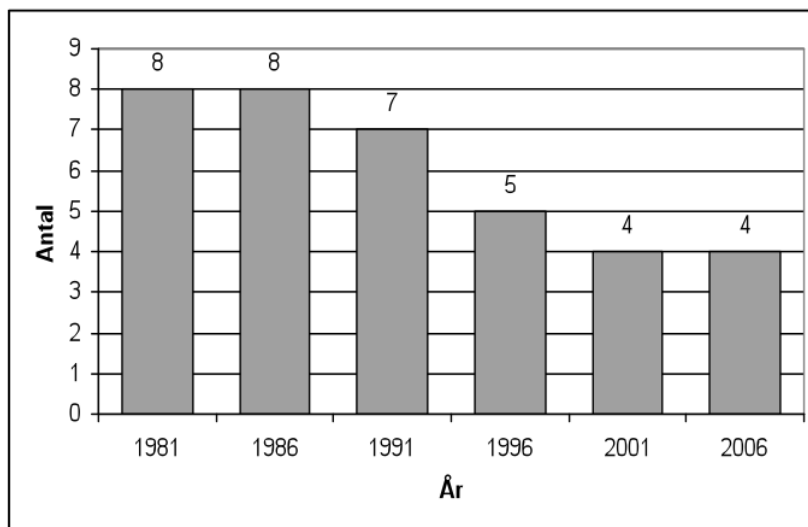
Av figur 27 framgår att antalet statliga fastighetsföretag ökat under den senare delen av undersökningsperioden. Det ökade antalet statliga fastighetsföretag kan kopplas till den reform av det statliga lokalförsörjningssystemet som genomfördes i början av 1990-talet. Under de senaste åren har ytterligare specialiseringar av de statligt ägda fastighetsföretagen genomförts. Denna specialisering har resulterat i ytterligare ett par nya fastighetsföretag.

**Figur 28: Skogsföretag**



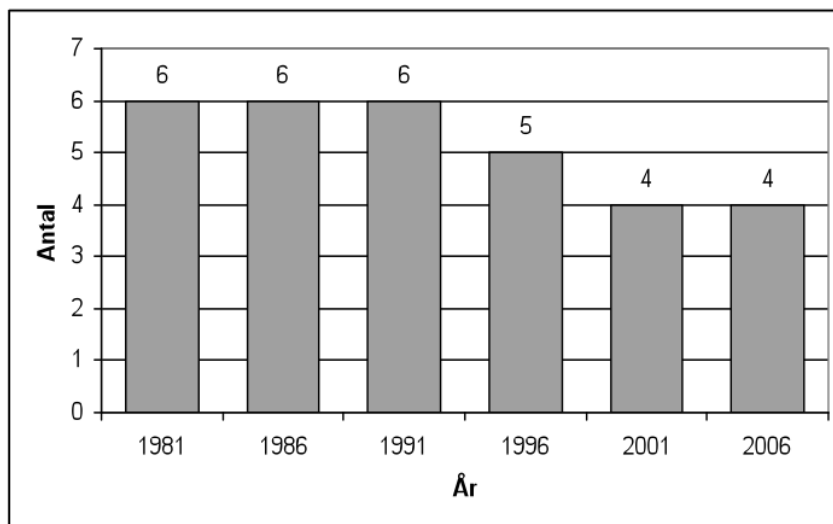
Antalet skogföretag har under perioden minskat betydligt. I slutet av perioden ägde staten endast Sveaskog AB. Under perioden har en betydande omstrukturering genomförts av det statliga företagsbeståndet i och med bolagiseringen av Domänverket. Därefter följde en period av utförsäljningar och strukturaffärer.

**Figur 29: Statligt ägda kreditinstitut**



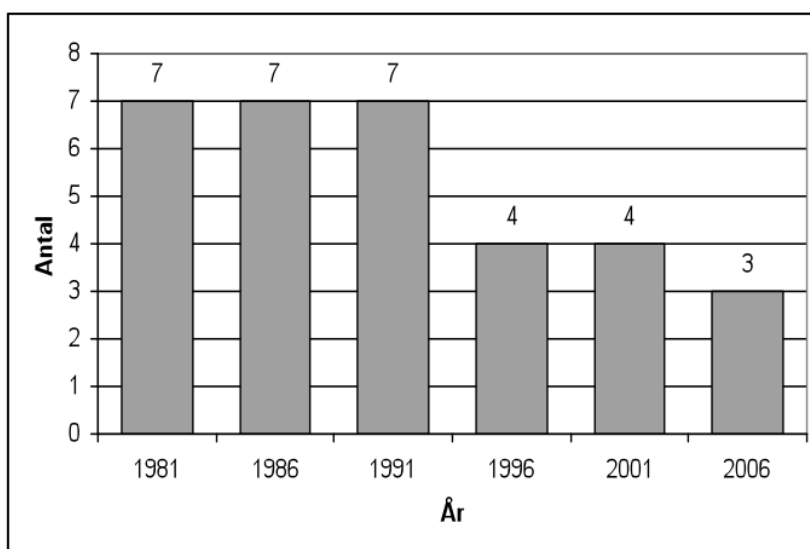
Under perioden har antalet statliga kreditinstitut halverats. Under perioden har Industrikredit, Lantbrukskredit, Sveriges Investeringsbank samt Företagskapital avyttrats. Vidare har staten börsnoterat, övertagit aktierna igen och därefter börsnoterat på nytt aktierna i Nordbanken. Staten har också ökat sitt ägande i Svensk exportkredit och äger 2007 alla aktier i företaget.

**Figur 30: Statliga monopolföretag**



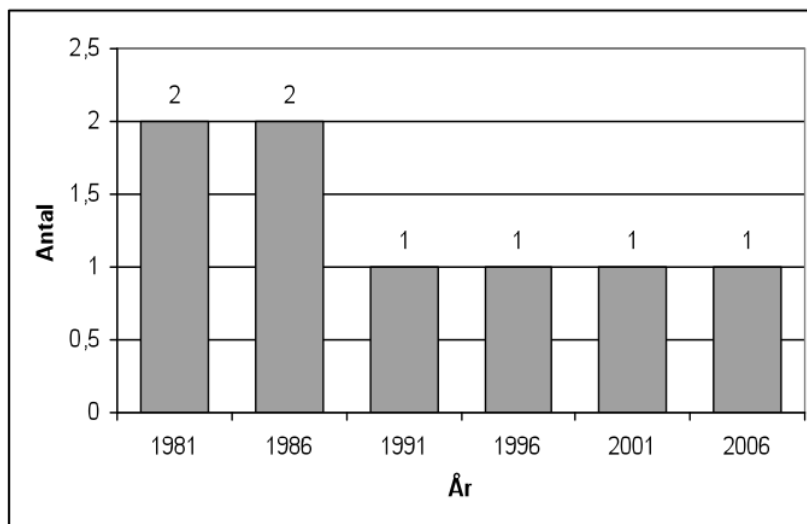
Antalet statliga traditionella monopolföretag har varit oförändrat fram till mitten av 1990 talet. Därefter har antalet minskat i och med avvecklingen av Vin & Sprit AB:s importmonopol och sammanslagningen av Penninglotteriet AB och Tipstjänst AB.

**Figur 31: Affärsverken**



Av figur 31 framgår att antalet affärsverk har minskat betydligt under undersökningsperioden. De tidigare så stora och betydelsefulla affärsverken har under 1990 talet bolagiserats och i flera fall därefter privatiserats. Det sista affärsverket som bolagiserades under undersökningsperioden var Statens Järnvägar. Under perioden har två nya affärsverk tillkommit. Dessa är Svenska kraftnät och Sjöfartsverket.

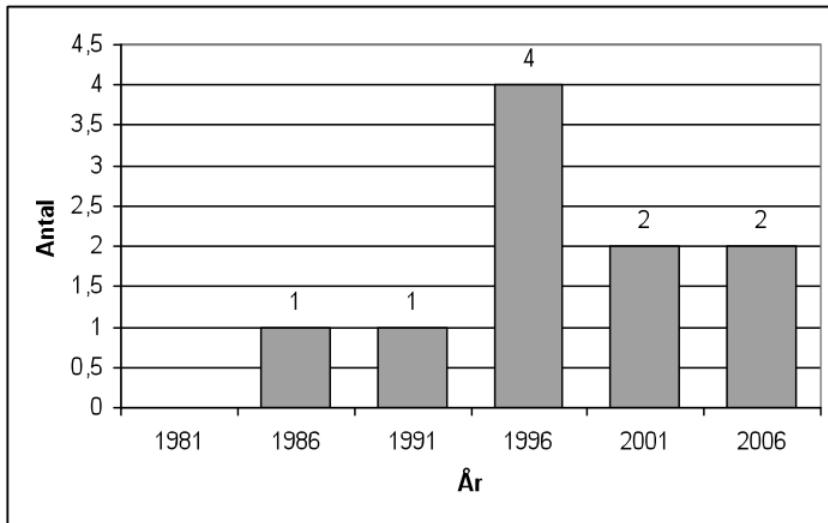
**Figur 32: Förvaltningsföretag**



De förvaltningsföretag som staten ägde under 1980-talet var Svenska Varv och Statsföretag (senare Procordia). Under en kort period i början av 1990-talet utnyttjades Fortia AB som förvaltningsföretag för ett antal industriföretag. Sedan 1996 finns enbart STATTUM AB.



**Figur 33: Omställningsbolag**



Figur 33 redovisar antalet företag som bildats och ägts direkt av staten för att hantera kriser i varvindustrin och i kreditsektorn. Från mitten av 1980-talet fanns endast ett omställningsbolag (Zenit Shipping AB), som utnyttjades till att hantera övertagna fartyg och krediter i samband med krisen inom varvsnäringen. I samband med finanskrisen i början av 1990-talet bildades tre nya statliga företag för att hantera övertagna tillgångar och fordringar (Securum AB, Retriva AB, Venatius AB). I praktiken fanns i slutet av 2007 endast Venantius AB kvar som omställningsbolag i och med att Zenit Shipping var under avveckling.

### *Viktiga orsaker till förändringar av strukturen*

Utvecklingen under 1980-talet innebar en uppbyggnad av företag för tjänsteexport och en fortsatt uppbyggnad av regionala investmentbolag. Många statligt ägda företag började expandera sin verksamhet till andra länder genom bildande av försäljningsbolag och genom förvärv av företag. Under de första åren under 1980-talet genomförde flera bolag en uppdelning av befintlig verksamhet i flera nya dotterbolag. Denna utveckling gav upphov till att den statliga företagssektorn räknat i antalet bolag ökade. Under 1980-talet genomfördes avvecklingar av företag inom Statsföretag AB och AB Svenska Varv. Under samma period avvecklades flera statliga skogsföretag.

Under mitten av 1980-talet började staten avreglera kredit- och valutamarknaderna, vilket gav upphov till en ökad expansion i de statliga kreditinstituten. De statliga företagen fortsatte att etablera verksamhet utomlands. Statsföretag AB rekonstruerades och blev Procordia AB. Industridepartementet tog över ägaransvaret för flera gruv- och stålföretag. Förvaltningsföretaget Svenska Varv rekonstruerades och blev Celsius AB.

Flera statliga affärsverk ombildades i slutet av 1980-talet till aktiebolag. Förvaltningen av dessa bolag kom att utföras av Regeringskansliets ägarfunktioner. Vidare genomfördes flera ombildningar av myndigheter till affärsverk och aktiebolag i samband med avregleringar.

Staten medverkade flera i strukturaffärer och minskade därmed sitt ägande i ibland annat Procordia AB. Under slutet av 1980-talet noteras Svensk stål AB (SSAB) på Stockholms fondbörs och ytterligare försäljningar av aktier i detta företag genomfördes.

Under 1990-talet fortsatte många statliga företag att expandera verksamheten utomlands. Ett särskilt förvaltningsbolag (Fortia AB) bildades för förvaltningen av de största statliga industriföretagen. Fortia AB avvecklas efter en kort tid av den tillträdande borgerliga regeringen. Ett omfattande privatiseringsprogram beslutades och ett antal företag kom att säljas helt eller delvis. I samband med avvecklingen av de svenska löntagarfonderna bildas nya riskkapitalbolag, där staten medverkade som delägare.

Statens fastighetsförsörjning reformerades. Reformen gav upphov till flera nya statliga företag inom fastighetsområdet. Avregleringar inom flera områden som post, tele och luftfart medförde att ytterligare statliga affärsverk ombildades till aktiebolag.

Som konsekvens av finanskrisen i inledningen av 1990-talet tog staten över ägandet i två större banker och bildade särskilda företag för att hantera övertagna panter och nödlidande krediter. Flera av de stora statliga företagen genomförde förvärv utomlands. Nya företag bildades för att förvalta och finansiera några stora infrastrukturprojekt. Privatiseringar och strukturaffärer medförde att statens ägande av kreditinstitut successivt minskade. Staten medverkade även i strukturaffärer inom läkemedelsområdet och försvarsmaterielområdet. Denna

utveckling kom att leda till att statens ägande inom läkemedelsområdet och försvarsmaterielområdet avvecklades.

I slutet av 2001 genomförde staten ett uppköp av samtliga aktier i det börsnoterade ASSI-Domän och blev via det nya statliga företaget Sveaskog AB landets största skogsägare. I samband med avregleringen av järnvägstrafiken bildas nya statliga bolag. Staten bildade även företag för att kunna stödja kommunala bostadsbolag och medverka i rehabiliteringsinsatser på arbetsmarknaden. Nordea bildades som nordisk bank, vilket innebar en ytterligare reducering av det statliga inflytandet i kreditsektorn. Telia AB börsnoteras och staten säljer nära 30 procent av aktierna till institutioner och privatpersoner. Därefter sker en sammanslagning mellan Telia och det finska Sonera, vilket medförde ett minskat statligt inflytande i den sammanslagna koncernen.

Flera företag där motiven för statligt ägande hade upphört avvecklades eller såldes.

### *En analys av förändringarna av strukturen ger följande bild*

Antalet affärsverk har minskat och 2007 kvarstår endast Luftfartsverket och de under perioden nybildade Svenska kraftnät och Sjöfartsverket. Minskningen av affärsverk har skett genom omvandling till aktiebolag. Efter avregleringar och bolagiseringar har flera traditionella myndigheter ombildats till företag som bedriver verksamhet i full konkurrens på marknaden. Särskilda förvaltningsföretag har successivt avvecklats. Förvaltningen sker i större utsträckning direkt via Regeringskansliets ägarfunktioner.

Staten har minskat sitt ägande i kreditinstitut genom försäljningar och strukturaffärer. Idag kvarstår endast ett begränsat ägande i Nordea samt ägandet av Svensk exportkredit (SEK), Statens bostadsfinansierings- aktiebolag (SBAB) och Skeppshypotekskassan. Beträffande Nordea och SBAB har försäljningar aviserats. Ägandet av företag verksamma inom stålindustri, varvsbranschen och försvarsmaterielområdet har avvecklats. År 2007 kvarstår endast ett fåtal industriföretag, bland annat gruvföretaget LKAB.

Ägandet av traditionella monopolverksamheter har i stort sett varit oförändrat. Under perioden har dock AB Vin & Sprits monopolställning upphört och AB Tipstjänst och Penninglotteriet AB slagits ihop till Svenska spel. Även SAKAB

ensamrätt att ta hand om miljöfarligt avfall har avvecklats. I stället har nya företag med samhällsmål inom infrastrukturområdet och miljöområdet tillkommit. Det senaste året har beslut fattats om förändringar av apoteksmonopolet.

Huvuddelen av de tjänsteexportföretag som byggdes upp under 1980-talet har sålts eller avvecklats. I dag kvarstår endast ett fåtal företag. Genom delprivatiseringar och medverkan i strukturaffärer har staten blivit en allt större ägare i börsnoterade företag. I dag är staten en av de absolut största enskilda ägarna på Stockholms fondbörs.

Statliga företag har under de senaste åren alltmer renodlat sin verksamhet. Graden av diversifiering utanför bolagens kärnverksamhet har därför minskat i omfattning. Ökad internationalisering av de marknader som de statliga företagen är verksamma inom, i kombination med förvärv utomlands, har medfört att de statliga företagen blivit allt mer etablerade utanför Sverige. År 2005 uppgick sysselsättningen utomlands till över 25 procent av de totalt antal anställda i sektorn.

Den statliga företagssektorn är i slutet av undersökningsperioden i hög utsträckning koncentrerad till tjänsteproduktion (inklusive transporter) och fastigheter. Företagen har blivit färre och har i många fall också blivit större som aktörer på marknaderna. Vattenfall AB och Sveaskog AB är intressanta exempel på denna utveckling. I de fall staten gått in och räddat utsatta krisbranscher har de företag som tagits över successivt avvecklats eller sålts efter genomförd rekonstruktion. Processen har i allmänhet tagit 10-tals år i anspråk.

### *Förändringen av antalet företag sedan 1980*

Vid inledningen av den studerade perioden var antalet företag enligt den officiella redovisningen 158 stycken.<sup>183</sup> Denna redovisning omfattade företag som förvaltades via departement, affärsverk eller förvaltningsbolag. Därtill kommer ett stort antal dotterbolag och intressebolag till dessa företag. Per den 31 december 2007 förvaltar staten 54 företag. Staten äger 40 av dessa företag helt och 14 företag tillsammans med andra ägare<sup>184</sup>. En del av minskningen av antalet företag under undersökningsperioden beror på bolagiseringen av affärsverken. När till

---

183. Se skrivelse 1981/82:20

184. Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2007

exempel Vattenfall var affärsverk redovisades de företag som låg under verket som ägda direkt av staten.

Av de 54 bolag som redovisas 2007 har ett 20-tal företag särskilda samhällsmål av olika slag. En jämförelse med 1980-talet visar att antalet företag med samhällsmål är i huvudsak oförändrat. De flesta av de traditionella monopolföretagen finns fortfarande kvar. Det finns dock skillnader även inom detta område. Under 1980-talet fanns det i jämförelse med dagens situation flera företag som hade särskilda samhällsmål inom säkerhets- och beredskapsområdet samt fler företag i monopolställning.

### *De statliga företagens storlek*

De statliga företagen storlek i jämförelse med situationen på 1970-talet redovisas i följande tabell. Uppgifterna från 1976 omfattar de företag som var upptagna i statens balans- och resultaträkning.

**Tabell 6: De statliga företagens storlek**

| Antal anställda | 1976 | 2006 |
|-----------------|------|------|
| 0-499           | 44   | 29   |
| 500-999         | 5    | 4    |
| 1000-4999       | 25   | 10   |
| 5000-9999       | 5    | 0    |
| 10000-          | 6    | 6    |

Källa: Waara (1980) och Verksamhetsberättelser för statliga företag år 2005-2006. Redovisningen för 2006 omfattar företag där staten äger över 20 procent av aktierna.

Antalet företag med mer än 10 000 anställda har enligt tabell 6 under de senaste trettio åren varit konstant. Om man inkluderar Nordea som inte redovisas i regeringens sammanställning har antalet riktigt stora bolag ökat till 7 stycken under perioden. Statens ägarandel i Nordea var 2007 19,9 procent. Nordea har 2007 närmare 30000 anställda.

De riktigt stora företagen i slutet på 1970-talet var Statsföretag med 35 000 anställda, Postverket med över 43 000 anställda, Televerket med 41 500 och Statens järnvägar med drygt 40 000 anställda.<sup>185</sup>

År 2005 är de största statliga arbetsgivarna Posten AB med 33 500, Vattenfall AB med 32 200 och Samhall AB med 20 300 anställda. Bland de delägda företagen finns SAS med 32 200 anställda och TeliaSonera med 27 400.<sup>186</sup>

### *Slutsatser beträffande företagens storlek*

Antalet bolag i alla storleksklasser utom de allra största har minskat. Mest påtagligt är denna utveckling för bolag med mellan 5000-9999 anställda, som helt saknas i den statliga företagssektorn i dag. De riktigt stora bolagen är fler i slutet av undersökningsperioden om hänsyn tas till de företag där staten är delägare. Beträffande antalet anställda i de riktigt stora företagen kan konstateras att de statliga affärsverken vid 1970-talets slut i flera fall var betydligt större som arbetsgivare jämfört med de stora statliga aktiebolagen idag.

Den statliga företagssektorn har under undersökningsperioden minskat betydligt vad gäller antalet direkt förvaldade företag, antalet sysselsatta och andelen av de totala investeringarna i samhället. Trots dessa förändringar har den statliga företagssektorn blivit mer betydelsefull utifrån företagsekonomiska värderingsmått. Det är intressant att konstatera att minskningen av antalet företag främst skett bland de medelstora företagen med mellan 1000-4999 anställda och i andra hand i de små företagen med upp till 499 anställda. Däremot har antalet riktigt stora företag inte minskat i antal. De stora företagen är i huvudsak de tidigare traditionella affärsverken som blivit omvandlade till statliga företag, som till exempel Posten AB, Vattenfall AB och Telia AB.

---

185. Waara 1980

186. Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2005

## *Tolkning av utvecklingen*

I följande avsnitt så görs en egen tolkning av utvecklingen av den statliga företagssektorn. Tolkningen bygger på den analys som gjorts av förändringarna av företagssektorn och dess betydelse. Syftet är att ge en bild av de stora dragen i utvecklingen.

Analysen av omfattningen och strukturen som gjorts visar att stora förändringar har skett successivt under undersökningsperioden. Vid periodens slut har svenska staten en portfölj av företag som är både lönsamma och framgångsrika.

Staten som ägare har under undersökningsperioden genomfört en omvandling av en problemfylld statlig företagssektor till en ekonomisk värdefull sektor som ger goda utdelningsinkomster till statskassan. Denna omvandling har genomförts successivt och tämligen osentimentalt. Flera företag har i dag i jämförelse med situationen på 1980-talet ett stort ekonomiskt värde som också kan omsättas genom försäljningar på ett enklare sätt i dag. Naturligtvis fanns även tidigare ett betydande värde, främst i de tidigare affärsverken. Skillnaden är att efter avregleringar och bolagiseringar kan värdena enklare omsättas genom försäljningar eller utvecklas genom samarbeten med andra ägargrupper, både nationellt och internationellt. Sett ur ett strikt företagsekonomisk perspektiv är slutsatsen att den svenska staten – visserligen under en lång tidsperiod – lyckats tämligen väl med en strukturell omvandling av en tidigare problemfylld företagssektor.

Även om många privatiseringar genomförts så har ett stort antal nya företag bildats bland annat efter avregleringsåtgärder. De flesta avregleringar har inneburit att staten valt att inte lämna den avreglerade marknaden helt fri till privata aktörer. I stället för att sälja eller avveckla en statlig myndighetsverksamhet i samband med en avreglering har staten i stället ombildat verksamheten till ett statligt ägt företag. Ett naturlig fortsatt steg är att successivt öppna upp för strukturaffärer eller sälja ut verksamheten helt eller delvis. Detta har endast i några få fall genomförts, som till exempel i fallet Telia Sonera AB. I jämförelse med flera andra länder har svenska staten inte löpt linan ut i någon större utsträckning, utan valt att bli kvar som aktör på marknaderna.

Det finns det flera områden där avregleringar av statliga myndighetsverksamheter är möjliga. Inom de områden där avregleringar genomförts har staten ofta valt

att gå endast ett steg på vägen, genom att bolagisera myndighetsstrukturer och omvandla affärsverk och myndigheter till aktiebolag. I några fall har bolagiseringar gjorts av lämplighets skäl utan någon direkt koppling till en avreglering. I samband med bolagiseringarna har tidigare myndighetsuppgifter inom affärsverken avskiltats och lagt i nya myndighetsstrukturer. Denna utveckling har resulterat i att ett antal nya myndigheter bildats som konsekvens av bolagiseringen. Avregleringar och bolagiseringar tenderar därför att även ge upphov till nya myndigheter, för att ta över uppgifter som innebär någon form av myndighetsutövning.

Ett område där antalet statliga företag ökat är fastighetsförvaltning. I början av 1990-talet fanns bara två fastighetsförvaltande företag inom den statliga sektorn. År 2007 fanns sju företag. Dessa sju företag hade en stor samlad omsättning. Ökningen av antalet företag har sitt ursprung i avregleringen av den statliga lokalförsörjningen och avvecklingen av den stora myndigheten Byggnadsstyrelsen. Avregleringen medförde att statliga myndigheter fick egen rätt att teckna hyreskontrakt även med privata fastighetsägare. Denna omvandling och konkurrensutsättning gav upphov till en uppdelning och specialisering av de statliga fastighetsbestånden i företag som Vasakronan, Akademiska hus och Specialfastigheter. Denna uppdelning har inneburit att kommersiella fastigheter samlats i en koncern med goda möjligheter till vidareutveckling. Denna omvandling visar på den stora ekonomiska potential som finns att vidareutveckla tillgångar från stora myndighetsstrukturer efter en bolagisering. Försäljningen av Vasakronan som inbringade närmare 25 miljarder kronor netto till statskassan är ett exempel som visar på dessa möjligheter.

De stora traditionella monopolföretagen har under undersökningsperioden inte genomgått några större förändringar trots många prövningar av konkurrensorgan både i Sverige och inom EU. Vissa förändringar kan dock identifieras. Vin & Sprit AB:s importmonopol har avvecklats, medan Systembolagets försäljningsmonopol till allmänheten kvarstår oförändrat. Möjligheten att sälja vissa icke-receptbelagda läkemedel har öppnats upp för marknaden och en omreglering av apoteksmonopolet är under genomförande. Bilprovningsmonopolet har förändrats så att efterkontroll av personbilar som inte godkänts kan ske vid auktoriserade verkstäder. Spelmonopolet som ger staten och folkrörelserna ensamrätt har inte förändrats, men ställs inför ny konkurrens mot privata aktörer som erbjuder spel över internet.

En fråga som är rimlig att ställa är varför de traditionella monopolen inte genomgått större förändringar. Tolkningen är att det trots allt finns betydande legitimitet för



dagens monopolföretag och att de har utvecklat sin service till konsumenterna på ett godtagbart sätt. Den förändring av Apoteksbolagets monopol som är under genomförande kan bli en dörröppnare för fortsatt reformering av de traditionella monopolen. En fortsatt reformering av de traditionella monopolen kan komma att påverkas av hur effektiv den aviserade omregleringen av apoteksmarkanden blir ur ett konsumentperspektiv.

De försäljningar av statliga företag som genomförts har inneburit att betydande belopp tillförts statskassan och potentialen i framtiden är stora. Detta innebär i praktiken att regeringen kan med hjälp av utförsäljningsinkomster lyfta upp statsbudgetens inkomstsida mer tillfälligt. Att staten avhänder sig framtida utdelningsinkomster och minskar sin förmögenhet ställs mer sällan mot den stora försäljningsinkomsten. Risken är att försäljningar kan medföra att det ekonomiska budgetläget uppfattas som bättre än vad den i praktiken är. Anledningen till att det förhåller sig på detta sätt är att svenska staten inte har någon välutvecklad balansräkning i företagsekonomiska termer.

Om man utgår från traditionella företagsekonomiska principer skulle bara realisationsvinsten redovisas i resultaträkningen vid en försäljning. Lite förenklat fungerar den statliga redovisningen så att hela den totala försäljningsinkomsten redovisas direkt över statsbudgetens inkomst- och utgiftsstat (motsvarande en koncerns resultaträkning). Visserligen finns även redovisningar som exkluderar tillfälliga försäljningsintäkter som ger en bättre bild av den ekonomiska utvecklingen. Dessa redovisningar får dock sällan någon större uppmärksamhet. Uppmärksamheten riktas i stället på det totala överskottet eller underskottet i statsbudget.

Av den här studien framgår att staten agerat vid stora strukturkriser både historiskt och i modern tid. Staten är i princip den enda aktören som kan agera tillräckligt långsiktigt vid en strukturkris som hotar hela samhällsekonomin. Utvecklingen av varvs- och gruvnäringarna och hanteringen av den svenska finanskrisen kunde i praktiken bara ha genomförts av staten. De engagemang som gjorts har visat sig vara långsiktiga och pågått i tiotals år. Staten har som ett led i hanteringen av dessa kriser i flera fall valt att använda sig av omställningsbolag, som fått ansvar för tillgångar som har varit svåra att snabbt avveckla. Under större delen av undersökningsperioden har det funnits statliga omställningsföretag, med en tyngdpunkt efter finanskrisen i mitten av 1990-talet. Min tolkning av utvecklingen är att det har varit nödvändigt att staten agerat. I dessa sammanhang får man se

staten som den aktör som tvingats gå in när inga andra vägar varit möjliga. Staten har agerat som en "lender of last resort"

Modellen att använda sig av omställningsbolag som kapitaliseras upp har visat sig vara framgångsrik. Framgången kan sägas ligga i att uthålligt kunna överbrygga en krisperiod över flera år. Studien visar dock att staten har efterhand det visat sig möjligt och ekonomiskt försvarbart sålt ut sådan verksamhet som man övertagit vid kriser. Ägandet av övertagna verksamheter vid kriser bör därför inte betraktas som permanent. Naturligtvis finns i dessa situationer många överväganden som bland annat berör konkurrensneutralitet som bör beaktas. Staten bör inte agera för att rädda verksamhet som inte har långsiktiga förutsättningar för att överleva på egen hand. Samtidigt visar genomgången av det statliga ägandet över en längre tidsperiod att det funnits situationer där det mest effektiva sett ur samhällets synpunkt har varit att staten gått in och tagit ansvar för ägandet i vissa företag. Det är betydelsefullt att det finns en legitimitet för denna typ av insatser även i framtiden. Det är dock av stor vikt att det inte uppfattas som om att det finns en garanti för att staten i krislägen går in och räddar utsatta företag. Att staten går in och räddar utsatta företag strider mot marknadsekonomins grundprinciper. I grunden måste ett ingripande av staten ses som ett undantag från dessa grundprinciper, som gör det möjligt att rädda betydande ekonomiska värden och minimera de samhällsekonomiska kostnaderna i en krissituation.

Min tolkning är att förändringarna av politiska maktförhållanden egentligen inte betyder så mycket för förändringen av den statliga företagssektorn i ett mer långsiktigt perspektiv. Under undersökningsperioden har både socialdemokratiska och borgerliga regeringar suttit vid makten. Privatiseringar, avregleringar och strukturaffärer har genomförts av samtliga regeringar. Nya statliga företag har bildats både av borgerliga och socialdemokratiska regeringar av olika orsaker. Skillnaden ligger mer i den politiska argumentationen. De borgerliga partierna har samlat presenterat privatiseringsprogram medan socialdemokraterna mer prövat varje privatisering för sig.

Det finns en tydlig trend mot att staten agerar mer kommersiellt vad gäller sitt företagsbestånd. Det handlar inte bara om att äga företag för att hantera samhällsmål av olika slag, utan också att vidareutveckla företag och värden. Förvaltningen av företagen har centraliserats och ägandet börjar alltmer likna andra stora långsiktiga privata ägare. Staten agerar inte bara som en ansvarsfull ägare utan också som en mer kommersiellt inriktad aktör. En tolkning av utvecklingen

är att staten har kommit en bit på väg i en omvandling och modernisering av den offentliga sektorn, men att mycket arbete återstår vad gäller prövningar av privatiseringar och avregleringar.

Utvecklingen av den statliga företagssektorn bör ses som en naturlig dynamisk process där företag säljs eller avvecklas och nya företag bildas. Företagssektorns struktur påverkas i hög grad av omvandlingen av den offentliga sektorn. Omvandlingen kan innebära att offentliga verksamheter avregleras och myndighetsstrukturer ombildas till aktiebolag. Trots de förändringar i struktur och omfattning som genomförts är fortfarande den statliga företagssektorn av stor betydelse. Denna betydelse motiverar en väl fungerande och initierad styrning av företagen.

# 12.

## DE STATLIGA FÖRETAGENS ROLL OCH STYRNING

I kapitel 12 presenteras en personlig syn beträffande de statliga företagens roll. Därutöver redovisas utgångspunkter för en fortsatt utveckling av den statliga styrningen. Avslutningsvis redovisas en självkritisk analys av studiens uppläggning och genomförande.

### *De statliga företagens roll*

Efteratthaaanalyseratdestatliga företagensutvecklingunderundersökningsperioden finns det anledning att reflektera över den roll som företagen har spelat och den roll dessa företag kan få i framtiden. Det är lätt att inse att företagens inriktning och roll har förändrats. Den statliga företagssektorn hade i början av 1980-talet stora problem. I dag är sektorn lönsam och företagen är värda betydande belopp. Utvecklingen har gått från problemhantering till kapitalförvaltning. Företagen spelar då liksom nu på flera olika spelplaner. Det finns monopolföretag, företag med samhällsmål av olika slag och företag som agerar helt på marknadens villkor.

Det är naturligt för de flesta att staten bör äga företag som har ensamrätt till en marknad. Men är det lika naturligt att staten bör spela en roll på en marknad som är helt konkurrensutsatt? I denna fråga går ofta en klar skiljelinje mellan partigrupperingar både i Sverige och i andra länder. Är det rimligt att betrakta statliga företag utifrån ett digitalt perspektiv, där statliga företag med monopolrättigheter eller samhällsmål accepteras men inte företag som verkar på konkurrensutsatta marknader?

Den här studien visar att många av de statliga företagen har tillkommit i samband med avregleringar av marknader. Vid avregleringar kan staten naturligtvis välja att helt avstå från att bolagisera en statlig verksamhet och helt avveckla den

statliga myndighetsverksamheten. Är det så klokt att snabbt avveckla en statlig verksamhet i samband med en avreglering?

I många fall kan det finnas en infrastruktur som skattebetalarna under mycket lång tid varit med och byggt upp. Är det ekonomiskt försvarbart att snabbt avveckla denna infrastruktur och låta företagen på marknaden bygga upp strukturen på nytt? Det flesta uppfattar det nog som mindre lämpligt att omgående sälja ut järnvägsnät eller kraftnät eftersom det är svårt att få ersättning för alla investeringar som gjorts. Det som blir uppenbart efter att ingående studerat området är att det handlar om relativt långa tidsperioder innan en avreglering faktiskt är helt genomförd. Det statliga företaget kan här spela en viktig roll som mellanstation i processen. Varför behövs denna mellanstation? Två tämligen uppenbara skäl framkommer. Det första skälet är att verkligen kunna få betalt för de investeringar som gjorts under många år. Att få betalt för de investeringar som gjorts kan vara svårt om staten inte väljer att utnyttja sig av en mellanstation och sedan successivt privatisera eller sälja ut delar. Det andra skälet är att det kan ta lång tid för nya aktörer att etablera sig på marknaden och kunna erbjuda tillfredsställande tillgänglighet och service till konsumenterna. Det finns naturligtvis också politiska aspekter som kan spela in. En avreglering av en viktigare samhällssektor blir ofta föremål för diskussioner. Att staten fortfarande – åtminstone under en övergångstid – är kvar på marknaden helt eller delvis kan vara avgörande för att en avreglering kan få acceptans. Ofta finns dock en otydlighet huruvida staten ser ägandet som en mellanstation eller avser att behålla ägandet långsiktigt. Naturligtvis finns det också en viktig målsättning för staten att främja sund konkurrens. Detta förhållande kan också påverka i vilket takt en verksamhet kan säljas ut till marknaden. Att avveckla ett regleringsmonopol för att ersätta detta med ett stort privatägt företag som i kraft av sin storlek blir helt dominerande är knappast något att eftersträva.

Rollen för det statliga företagandet att kunna vara mellanstation i samband med avregleringar av olika samhällssektorer bör ses som viktigt och betydelsefull.

Finns det ytterligare möjligheter till avregleringar av samhällssektorer mot bakgrund av att så många sektorer avreglerats under de senaste årtiondena? Svaret är otvetydigt ja. Statliga myndighetsverksamheter är ju inte statiska. Verksamheterna utvecklas och ny teknik kommer till användning. En verksamhet som tidigare var mycket svår att avreglera kan i dag med IT-teknikens hjälp vara möjlig att lämna över till marknaden. Det finns uppenbara risker för att man ser statliga företag bara utifrån frågan att äga eller inte äga och inte i tillräcklig grad ser de

möjligheterna som en mellanstation kan ge. Denna fråga är av stor betydelse när man analyserar statlig verksamhet som byggts upp med skattemedel. Det handlar i hög grad om en dynamisk verksamhet där gränserna mellan vad som staten bör göra och vad marknaden bör göra är dynamisk och förändras över tiden.

Kan man också se en roll för den statliga företagssektorn som innebär att gå före marknaden i frågor som jämställdhet, miljöanpassning och etiskt uppträdande? Den redovisade utvecklingen av styrningen i kapitel 5 ger vid handen att staten i många frågor gått före den generella utvecklingen i näringslivet. Staten har tidigt infört regler för öppenhet och transparens, miljöansvar, jämställdhet, ersättningar till företagsledningar och bonusprogram. Staten har också tagit initiativ till att tillsammans med näringslivet utarbeta en bolagsstyrningskod och gett sina bolag oavsett storlek i uppdrag att följa koden. Samtidigt så kan det konstateras att kraven på företagsledningarnas etik i frågor som rör avtalsförhållanden på arbetsmarknaden, skattefrågor och ersättningsprogram är särskilt uppmärksammade i denna sektor. Denna uppmärksamhet riktas från ägaren, allmänheten och massmedia. En bolagslednings spelplan vad gäller till exempel aktiviteter som skattemässigt kan ifrågasättas eller kan leda till betydande konflikter med företrädare för de fackliga organisationerna är utan tvekan mer begränsad, i och med att företagen enligt den statliga ägarpolicyen förutsätts agera på ett föredömligt sätt i dessa frågor. Inom dessa områden har staten spelat en betydande roll och bidragit till utvecklingen. Är denna roll viktig för framtiden? Det är inte självklart att en statlig företagssektor bör spela en sådan roll mer långsiktigt. Det finns faktorer som både talar för och emot. Den här studien uppmärksammar riskerna för att statliga företagsledare kan fokusera på att visa att man uppfyller alla övriga krav som ställs på företaget på bekostnad av lönsamhet och vinststillväxt. Samtidigt kan ett föredömligt agerande i det långa loppet vara den rätta vägen även ur ett lönsamhetsperspektiv. Naturligtvis är det viktigt att statliga företag agerar föredömligt. Det är dock mer tveksamt om konkurrensutsatta statliga företag framöver bör spela en utökad roll i detta hänseende. Är inte statens roll att agera för att alla aktörer skall agera föredömligt? Att använda de konkurrensutsatta statliga företagen för att pröva nya riktlinjer och principer är nog mindre klokt. För de företag som verkar under monopolregler är utrymmet naturligtvis större. Slutsatsen är inte entydig. Rollen som föredöme har betydelse, men utrymmet för att spela en sådan roll för de konkurrensutsatta företagen bör hanteras med omdöme och försiktighet.

Att staten äger företag kan vara positivt i och med att ägandet ger kunskap och erfarenhet om företagandets villkor och förutsättningar. Staten är både ansvarig för de regler som företagen skall tillämpa och samtidigt själv en stor och betydelsefull ägare. Ägandet av företagen är i huvudsak samlad till en enhet i ett av departementen. Det är troligt att förslag till regler som kan vara ineffektiva eller direkt olämpliga att tillämpa tas upp i den gemensamma beredningen av ägarenhetens företrädare. Genom att Regeringskansliet också svarar för ägande i olika typer av företag utvecklas kunskap som ger en kvalitetssäkring i beslutsfattandet. Även om ägarenheten är skild från övrig verksamhet i departementen berörs de av det system som finns för gemensam beredning av ärenden. I Sverige fattar regeringen kollektiva beslut. Detta innebär att det är möjligt för ägaransvariga tjänstemän att tycka till och därigenom påverka den generella regelutformningen. Det finns således ett kunskapsvärde i att förvalta företag som kan komma hela organisationen till del. Denna kvalitetssäkring har betydelse, men skall nog inte överbetonas i och med att förändringar av regelverken skall beredas på ett sådant sätt att frågorna blir allmänt belysta och att olika parter får lämna sina synpunkter genom remissförfaranden.

Även om de statliga företagen kommer spela en betydelsefull roll i framtiden är det inte självklart att staten bör långsiktigt vara en stor och betydelsefull ägare. Hur stor denna sektor skall vara och vilka typer av företag som staten bör äga kan man diskutera länge. Det är viktigt att staten inte blir en alltför dominerade aktör inom olika branschområden. Statens huvudsakliga roll bör ju inte vara att driva företag som verkar på fullt konkurrensutsatta marknader. I takt med att konkurrens och mångfald kan säkerställas finns det andra aktörer som bör driva företagen vidare. Det är en viktig roll för staten att i takt med utvecklingen av den offentliga sektorn successivt pröva om företagsformen är mer lämplig för att driva verksamheten vidare och avgöra om staten skall vara kvar kortsiktigt eller långsiktigt som ägare. Samtidigt är det viktigt att en avveckling av en verksamhet som byggts upp under lång tid också nermonteras på ett sådant sätt att staten får ett bra ekonomiskt utbyte.

Finns det en roll för staten som krishanterare när en företagssektor får så stora problem att det hotar hela samhällsekonomin. Den här studien visar att staten vid flera tillfällen tagit över företag i samband med kriser. Att staten tar på sig en sådan roll bör inte heller ses som självklart. De räddningsaktioner som gjordes till exempel under finanskrisen på 1990-talet var viktiga för att återställa förtroendet för banksystemet. Det senaste årets problem i samband med finansiella kriser i

England och USA visar på behovet att stater kan spela en krishanteringsroll och ta över företag eller medverka i rekonstruktioner. Samtidigt bör det inte vara så att andra ägare skall kunna lita sig tillbaka i svårare situationer och lita på att staten kommer till undsättning. Om staten snabbt ingriper kan det utvecklas ett företagande som litar på att staten hjälper till i en krissituation och stöttar olika företagssektorer. En sådan utveckling skulle innebära att företagen vågar ta större risker för att skapa vinster till sina ägare på bekostnad av skattebetalarna. Om en stat tvingas gå in och rädda ett utsatt företag blir det en kostnad för alla skattebetalare. Det handlar om en balansgång som staten måste kunna hantera skickligt. Om man jämför situationen med 1970-talet har svenska staten endast i undantagsfall under undersökningsperioden räddat företag i kris. En betydligt restriktivare syn har successivt utvecklats. En viktig utgångspunkt för statens agerande bör vara att endast medverka i situationer där hela samhällsekonomin skulle påverkas mycket allvarligt. Ett statligt agerande bör bygga på principen att skattebetalarna kan komma att drabbas hårdare om staten inte skulle agera som krisförvaltare.

Har staten en roll som utvecklare av nya generationer styrelser och företagsledare genom att äga olika typer av företag och årligen omsätta många styrelseledamöter? Är det rimligt att se en sådan roll? Det skulle innebära att staten riskerar att få mindre erfarna styrelser och företagsledare bara för att skola upp en ny generation. Studier har visat att det statliga företaget i allmänhet är mer komplext än det privata. Det finns många frågor som måste hanteras med erfarenhet och skicklighet. Inte minst gäller det massmedieuppmärksamheten som många gånger kan vara mycket större i ett litet statligt företag än i ett stort privatägt företag. Felaktiga ställningstaganden i en statlig styrelse som till exempel missbedömning av en skattefråga kan få en mycket stor uppmärksamhet i ett statligt företag. Även en mindre missbedömning kan snabbt förvandlas till ett stort problem på grund av medieuppmärksamheten. Samtidigt har denna uppmärksamhet ett värde i sig. Uppmärksamhet leder vanligen till god kvalitet i beslutsfattandet. Bevakning och uppmärksamhet har därför också goda sidor. Staten har därför en betydelsefull roll att rekrytera kunniga och erfarna styrelser och företagsledningar som förstår uppmärksamheten på den spelplan som företagen verkar inom. Styrelserna skall kunna utveckla dessa företag vidare. Något ansvar för att skapa en rekryteringsbas för andra ägare bör inte ses som en del i denna roll.



## *Framtida utveckling av ägarstyrningen*

Den statliga styrningen och corporate-governance funktionen i Regeringskansliet har under de senaste åren utvecklats i en snabb takt. Samtidigt kan det konstateras att det finns en hel del åtgärder som kan övervägas för att ytterligare förstärka ägarfunktionerna. En analys av slutsatserna i den här studien ger en flera utgångspunkter för en vidareutveckling av ägarstyrningen, som i viss mån kompenserar för de särskilda förutsättningar som företagen har på grund av det statliga ägandet i sig.

I följande avsnitt ges några utgångspunkter för en fortsatt positiv utveckling utifrån en personlig tolkning och problematisering av styrningen.

### *Resurserna i ägarfunktionen*

Den första frågan är naturligtvis de resurser som finns inom Regeringskansliets ägarfunktioner. Om man jämför dessa resurser med storleken på den statliga företagssektorn kan man fråga sig om en funktion med ett trettio-tal anställda kan på ett rimligt sätt styra och följa upp alla dessa företag. Det totala värdet av de statliga företagen har bedömts till 750 miljarder kronor 2007.

En jämförelse med privata ägare visar att man i privat näringsverksamhet i Sverige har resurser som är mångdubbelt större för att hantera mindre företagsgrupper än den statliga. Som exempel kan nämnas att det privata ägarföretaget AB Investor med tillgångar i balansräkningen på 180 miljarder kronor har 262 personer anställda i moderbolaget.<sup>187</sup> Även den mindre ägargruppen Ratos har samma relation som Investor mellan antalet anställda och totala tillgångar.<sup>188</sup> Även om det inte går att jämföra dessa företag rakt av med Regeringskansliets ägarfunktion på grund av skillnader i redovisning av administrativa stödfunktioner, finns det anledning att diskutera dimensioneringen av statens ägarfunktion. Regeringskansliet har drygt 4 500 anställda.<sup>189</sup> Det borde därför vara möjligt att prioritera ägarfunktionen ytterligare. En utökad dimensionering bedöms kunna ge fördelar ur styrningssynpunkt och torde med all sannolikhet vara lönsam för staten som ägare.

---

187. Investor AB:s årsredovisning för 2006 not 4-5

188. Ratos AB:s årsredovisning 2006 not 9

189. Regeringskansliets årsredovisning för 2006

En analys av de statliga företagen visar att det i praktiken förekommer tre olika typer: företag som är börsnoterade som TeliaSonera och Nordea, företag i övrigt som inte har några särskilda samhällsuppgifter som LKAB och SBAB, företag med samhällsuppgifter som Systembolaget och Svenska Spel. Förutsättningarna för styrning och uppföljning av dessa företag skiljer sig åt en hel del. Olika typer av företag kan kräva särskild specialisering. Mot denna bakgrund skulle det vara motiverat att under en samlad ledning ha tre specialiserade funktioner för dessa tre typer av företag. De börsnoterade företagen kräver en särskild erfarenhet då börsreglerna ställer särskilda krav. Reglerna innebär i praktiken att staten som ägare inte kan kräva någon information som inte alla andra ägare samtidigt har tillgång till. Detta medför indirekt ett behov av en analysfunktion för de branscher där staten har ett ägande. Styrelseledamöternas roll i de börsnoterade företagen är extra komplex. Det är viktigt att dessa ledamöter har både förståelse för börsreglerna och för den statliga ägarens policy.

I de företag som har särskilda samhällsmål som till exempel Systembolaget får frågor som intern effektivitet och service till konsumenten ofta stor betydelse i jämförelse med vinst och utdelning. I andra företag kan det vara helt andra mål som är särskilt viktiga för styrelseledamöterna att känna till och beakta i det interna styrelsearbetet.

Försäljning av statliga företag är en uppgift som är mycket svår. Att sälja företag kräver kommersiell och juridisk kompetens samt praktisk erfarenhet hur aktiemarknader och investmentbanker fungerar i praktiken. Naturligtvis är det möjligt och ofta ofrånkomligt att använda externa rådgivare av olika slag i en sådan process. Även om rådgivare används för att minimera riskerna och maximera intäkterna krävs ändå betydande egen kompetens och erfarenhet. Det kan vara svårt att rekrytera personal till Regeringskansliet som har praktisk erfarenhet att sälja företag på grund av de löner som normalt tillämpas. Det är därför viktigt att skapa öppenhet för individuella löneöverenskommelser, som gör det möjligt att rekrytera personer med praktisk erfarenhet. Att skapa en särskild funktion för försäljningsuppgifter kan medverka till en större öppenhet för rekrytering av högt betalda specialister med egen praktisk erfarenhet.

## *Ägarens representation i styrelserna*

Under de senaste åren har flera olika modeller för styrelsepresentation varit föremål för diskussion. Riksrevisionen har kritiserat nuvarande modell.

De menar att det är olämpligt att samma personer som sitter i styrelsen i ett statligt företag också har uppgiften att handlägga detta företags frågor i Näringsdepartementet. Kritiken har varit att dessa tjänstemän sitter på dubbla stolar. Denna modell ger dock en djup insyn i företaget och möjliggör för ägarrepresentanten att på ett tidigt stadium ta upp frågor och framföra ägaren uppfattning och policy på styrelsemöten. Samtidigt skall en styrelseledamot enligt aktiebolagslagen verka för bolagets bästa. Det som styrelsen i övrigt uppfattar som bolagets bästa kanske inte alltid överensstämmer med den statliga ägarens uppfattning. På grund av detta förhållande kan det bli en målkonflikt för styrelseledamoten från departementet. I detta sammanhang är det intressant att konstatera att de nordiska grannländerna inte har valt den svenska modellen, utan i stället skiljt på ägarstyrningen och rollen som styrelseledamot.

En alternativ modell som kan övervägas är att de tjänstemän som har till uppgift att handlägga och bereda företagets frågor i departementet inte får sitta med i styrelsen. I detta fall får ägaren använda sig av andra personer med god inblick och erfarenhet av statliga ägarfrågor i styrelserna. Denna modell har före 2002 används för några av de företag som förvaltades av Finansdepartementets ägarfunktion. Naturligtvis finns det fördelar och nackdelar med båda dessa modeller. Den alternativa modellen löser problemet med att handläggaren sitter på dubbla stolar. Modellen innebär att det kan bli svårare att bygga upp en god kompetens som gör det möjligt att företräda staten som ägare. Samtidigt skall ägarrepresentanten kunna föra en förtroendefull dialog med ägarfunktionens personal. Den här studien har också identifierat en inbyggd lönekonflikt mellan olika grupper i Regeringskansliet på grund av de styrelsearvodena som utgår. Ersättningarna till styrelserna har över åren blivit mer marknadsmässiga, vilket har medfört att denna fråga fått ökad uppmärksamhet.

Ett sätt att lösa dessa frågor är att ytterligare avskilja ägarfunktionerna från departementet och lägga ägarstyrningen i en funktion utanför den traditionella departementsorganisationen. En sådan åtgärd minskar problemen med att sitta i bolagets styrelse och samtidigt handlägga och bereda bolagets ärenden i departementet. I detta fall kan man göra som en del privata ägare, nämligen

att ge en bra konkurrenskraftig lön och i stället låta styrelsearvodena gå direkt till ägaren. Denna modell skulle lösa problemet med att sitta på dubbla stolar. Modellen löser också problemen med att personerna får ersättningar för att sitta i statliga styrelser. Det uppkommer inte lönemässiga obalanser mellan de som sitter i styrelser och de som inte har sådana uppdrag. Att särskilja ägarfunktionerna skulle däremot kunna skapa en hel del andra problem. Om ägarfunktionerna avskiljs ökar avståndet till de politiska beslutsfattarna och tjänstemännen i departementen. Det kan skapa andra friktioner och osäkerheter i styrelserna och ledningarna om vad ägaren vill med bolagens verksamhet. Ett ökat avstånd mellan den politiska ledningen och bolagen kan minska förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenligt ägarstyrning. Om ägaren inte skulle kunna tillsätta personer från en särskild ägarfunktion i bolagens styrelse utan måste välja andra personer inom eller nära departementet kan det också negativt påverka effektiviteten i ägarstyrningen. Den minskade effektiviteten har att göra med att det blir ytterligare led mellan den politiska nivån och företagen.

En lösning av detta problem kan vara en ägarfunktion som dimensioneras på ett sådant sätt att det finns medarbetare med uppgiften att bereda bolagets ärenden i departementet och andra medarbetare för uppgiften att sitta i bolagens styrelser. Med en sådan modell skulle problemet med att sitta på dubbla stolar minska. Modellen skulle dock behöva kombineras med för uppgiften marknadsmässiga löner och att styrelsearvodena inte tillfaller den enskilde tjänstemannen. Om styrelsearvode ges till en grupp tjänstemän finns det risker för att de som sitter i styrelser skulle betraktas som ett A-lag, medan övriga med andra uppgifter skulle bli ett B-lag.

En lösning av denna fråga bör utgå från vad som ger bästa förutsättningar för att utveckla en effektiv ägarstyrning. Slutsatsen är att nuvarande problem med att sitta på dubbla stolar är ett resursproblem och i viss mån ett ersättningsproblem. En ökad dimensionering av ägarfunktionen, marknadsmässiga löner och en modell som innebär att styrelseersättningar inte ges till den enskilde tjänstemannen löser problemen. En sådan lösning kan skapa goda förutsättningar för en kompetent ägarstyrningsfunktion. Modellen kan naturligtvis skapa friktioner mellan tjänstemän som arbetar med ägarfrågor och med andra frågor i departementen. Mot bakgrund av den stora ekonomiska betydelse som de statliga bolagen har bör det vara möjligt att skapa legitimitet för att lönerna kan vara högre i ägarfunktionen, särskilt om inga styrelsearvoden utgår till den enskilde.

## *Utdelningarna från bolagen*

Den här studien visar att det finns inbyggda problem i den svenska ägarmodellen. Problemen har att göra med förhållandet att kapitaltillskott till företagen måste gå igenom en politisk process med proposition till riksdagen. En proposition är en komplicerad process som kräver omfattande arbete i Regeringskansliet. Den nuvarande processen för kapitaltillskott är en del av det regelverk som är etablerad och reglerad i den svenska lagstiftningen. Nackdelen är att processen som sådan skapar inbyggda krafter som verkar för att hålla utdelningarna från företagen på en sådan nivå att det finns väl tilltagna resurser i företagen för expansion, utan att behöva gå till ägaren. Företagen tenderar därför att vara högt kapitaliserade. Detta förhållande kan skapa andra problem beträffande värderingen av företagen. Ett för högt kapitaliserat företag innebär risker för att staten vid en försäljning inte får ut det rätta värdet för företaget. En annan risk är att företagen genomför investeringar med hög risknivå. Det finns också inbyggda risker att en ägarstyrningsfunktion fokuserar mer på andra mål som ställts upp för företagen än vinst och utdelning. Genom aktiv ägarstyrning kan motkrafter skapas till de inbyggda krafter som verkar för att behålla kapital i företagen. Det är dock viktigt att komma ihåg att en ägare inte får på en bolagsstämma besluta om en utdelning som är högre än den som styrelsen föreslagit. Det omvända är däremot fullt möjligt. Lagstiftningens utformning gör det svårt att skapa dessa motkrafter. Mot denna bakgrund är det viktigt att ägaren ställer upp väl avvägda krav på utdelning och utdelningstillväxt i en dialog med företagets styrelse. Dessa krav bör vara kända och transparenta.

Ett sätt att minska riskerna för att företagen blir överkapitaliserade skulle kunna vara att skapa en fond som disponeras av regeringen för kapitaltillskott till statliga företag. Fonden skulle kunna finansieras av ökade utdelningar från företagen. En sådan fond skulle kunna användas för kapitaltillskott för expansion och förvärv inom vissa specificerade gränser. Nackdelen med ett sådant system är att den parlamentariska insynen och kontrollen av företagen minskar. Detta förhållande kan påverka förtroendet för hur staten som ägare styr och följer upp sina företag. Fördelarna är att en fond för kapitaltillskott kan leda till minskade incitament för ägarfunktioner och företagsledning att ha mer kapital än vad som behövs i företagen.

En alternativ modell som kan övervägas är att öka transparensen och insynen. Ett sätt att skapa ökad insyn är att utnyttja en oberoende tredjepartsanalys som till

både ägarfunktion och styrelse för diskussioner om lämpliga utdelningsnivåer. En sådan analysfunktion kan till exempel byggas upp i Finansdepartementet eller upphandlas av en eller flera oberoende rådgivare. Nackdelen med oberoende tredjepartsanalyser är att det lätt kan bli olika uppfattningar om lämpliga utdelningsnivåer. Olika uppfattningar i utdelningsfrågor kan leda till ökad osäkerhet beträffande vilka krav som i praktiken ställs.

En fond som skulle kunna användas efter beslut av regeringen för kapitaltillskott skulle kunna ge goda förutsättningar för en positiv utveckling av ägarstyrningen och ge de statliga företagen likartade förutsättningar beträffande snabbt beslutsfattande och tillgång till kapital som andra stora privata ägargrupper. Samtidigt minskar incitamenten att hålla kvar kapital i företagen. Det är möjligt att kombinera modellen med att bygga upp en mer utförlig redovisning till riksdagen hur en sådan fond utnyttjas och ge utrymme för särskild insyn i beslutsprocessen. En sådan fond skulle dock innebära att regeringen stärker sitt inflytande på bekostad av riksdagen. En sådan fond förutsätter en förändrad lagstiftning.

### *Bolagskoden och dess tillämpning*

Staten som ägare har ställt sig bakom koden för ägarstyrning. Detta förhållande är i grunden positivt och ger ökad kunskap om hur staten ser på sin ägarstyrning. Naturligtvis finns det kostnader som koden för med sig som kan vara svåra att motivera, särskilt beträffande de små företagen. En närmare analys av koden visar att koden bygger på modellen följ eller förklara. Det finns risker att staten som ägare ställer krav på att koden skall tillämpas fullt ut även i sådana fall där det kan vara fullt motiverat att inte följa koden i alla delar. Samtidigt finns det fall där staten inte följer koden, utan att det motiveras särskilt.

Det är viktigt att konstatera att koden i första hand är konstruerad för stora publika företag. Det kan vara mindre effektivt att tillämpa koden fullt ut i alla avseenden även i små företag. Det viktiga borde vara att kunna förklara varför koden inte följts än att följa koden fullt ut i alla avseenden. Det finns områden där det är uppenbart att staten inte tillämpar koden. Det gäller särskilt utnyttjandet av nomineringskommittéer. Att staten inte fullt ut diskuterar nominering av nya styrelseledamöter i nomineringskommittéer är naturligt i och med att processen också inkluderar ett ställningstagande från den politiska ledningen. Att nominera en person i en statlig bolagsstyrelse som inte skulle visa sig kompetent och lojal

med uppgiften innebär i praktiken också en politisk risk. Detta innebär att det är särskilt viktigt att en ägarfunktion har god kännedom om kompetenta och erfarna personer som kan nomineras till statliga styrelser. Det är också viktigt att skapa en förtroendefull process inför dessa nomineringar. En förstärkt ägarfunktion bör ha särskilt avdelade resurser för en bred och allsidig rekrytering till statliga företagsstyrelser.

### *Expansion och bildande av dotterföretag*

Det kan konstateras att den nuvarande styrningen ger stort utrymme för expansion och för bildande av nya dotterbolag både i Sverige och utomlands. Någon särskild begränsning av bolagens expansion till enbart Sverige har inte kunnat påvisas efter en genomgång av ett urval av bolagsordningar och efter genomförda intervjuer. Bolagsordningarna är också relativt allmänt hållna och innebär sällan några direkta hinder för att expandera verksamheten. Det finns alla möjligheter för ägaren om man så önskar att via formell styrning i bolagsordningar begränsa möjligheterna till att bilda nya dotterföretag eller expandera verksamheten utanför Sverige. En styrning i bolagsordningen skulle kunna innefatta en särskild informationsskyldighet till departementsledningen innan beslut fattas om expansion till nya länder. Ett annat alternativ är att bolagsordningen för ett företag skrivs så strikt att bolagsstämman skall godkänna bildande av ett nytt dotterbolag. Begränsningar i bolagsordningen kan också omfatta vilket utrymme som redan befintliga dotterföretag bör ha för sin fortsatta expansion.

Ägaren kan också genom bestämmelser i bolagsordningen reglera möjligheterna till förvärv av nya verksamheter. Det är inte problemfritt att hårt styra bolagens verksamhet i bolagsordningar eftersom det kan uppfattas som om styrelsen inte har det fulla ansvaret för företagets utveckling. Ägaren tar med en skärpt styrning på sig ett större ansvar för företagets verksamhet. Ledningen i ett statligt företag kan i en sådan situation hävda att ägaren inte ger tillräckligt utrymme för att utveckla verksamheten.

I och med att det finns ägarrepresentanter från departementen i styrelserna bör utgångspunkten vara att ägaren på något sätt är informerad om expansionsplaner och om bildande av nya dotterbolag, åtminstone i sådana företag som inte är noterade på börsen. Ett problem med det svenska systemet är att man inte vet på vilket sätt ägarrepresentanten i styrelsen informerat den politiska ledningen.

Informationen kan också gå helt andra vägar än via ägarrepresentanten, till exempel i samband med årliga dialoger mellan företaget och departementet.

En utvecklad aktiv ägarstyrning av de statliga företagen kan innefatta en genomgång av i vilka företag det kan finnas skäl att hårdare reglera frihetsgraderna till expansion. Mot bakgrund av att flera statliga företag har en stark ställning på marknaderna kan det utifrån ett ägarperspektiv vara motiverat att få mer insyn över planer på expansion och planer på nya dotterföretag. De bolagiserade före detta affärsverken har av tradition har en mycket starkt ställning på marknaderna. I dessa företag kan det vara särskilt motiverat med mer insyn i expansionsplaner. I stora koncerner är det fullt möjligt att bilda dotterbolag i flera led. I dessa koncerner kan det vara motiverat att skapa regler som begränsar utrymmet för nya dotterbolag. Prövning av nya dotterbolag i stora koncerner bör i första hand ske i moderbolaget styrelse.

### ***En avslutande självkritisk analys***

I det följande redovisas en självkritisk analys av studiens uppläggning och genomförande. Studien skulle naturligtvis vinna på en tydligare teoretisk förankring. Etablerade ekonomiska teorier är emellertid svåra att ha som utgångspunkt för en studie av detta slag. Styrkan i studien är att den bygger på en etablerad kategorisering av orsaker till att nya bolag bildats och täcker en lång tidsperiod. Den systematisering som gjorts i studien kan trots svagheterna beträffande teoretisk förankring ge ökad kunskap om området och ge ett värdefullt bidrag till fortsatta studier.

En risk i en studie av detta slag är att forskaren inte har tillräcklig distans till forskningsområdet vilket kan leda till att personliga värderingar påverkar studien och kanske också de personer som man intervjuar. Därför är det viktigt att ens egen förförståelse och personliga värderingar redovisas öppet och att man själv är medveten om denna risk. I studiens första kapitel finns ett avsnitt som närmare beskriver förförståelse och personlig syn på ägandet av statliga företag. Det är en svår uppgift att samla data om statliga företag under en längre tidsperiod om man inte är mycket bekant med området och har god kunskap om hur Regeringskansliets olika processer fungerar i praktiken. Det är också av stor betydelse att ha tillgång till intervjupersoner som är beredda att sätta av tid för en djupintervju och bjuda på sina egna erfarenheter. Här finns naturligtvis en balanspunkt mellan risken



att själv vara för nära och möjligheten att i praktiken få tillgång till relevanta uppgifter och fakta. I vågskålen väger det senare klart över.

Studien omfattar ett stort empiriskt material som samlats in och bearbetats under en lång tidsperiod. Det kan konstateras att tillgängliga data om företagen inte är lika detaljerade under början av undersökningsperioden i jämförelse med senare år. Efterhand har de offentliga redovisningarna av företagens verksamhet blivit allt bättre och mer detaljerade. Det kan därför finnas brister i data, främst avseende nya dotterföretag som bildats under studiens första år. En lösning skulle kunna vara att minska antalet år i studien. Om studien exkluderat de första åren på 1980-talet skulle det ha resulterat i ett stort tidsmässigt glapp till tidigare genomförda svenska studier. För att studien skall kunna jämföras med tidigare arbete är det av betydelse att det tidsmässigt inte finns stora luckor mellan studierna. Därför togs även de första åren på 1980-talet med i studien, även om det finns vissa skillnader i kvaliteten i underlagen. Om studien skulle påbörjas på nytt skulle ytterligare analyser av bolagens årsredovisningar göras för studiens första år för att kompensera för brister i de offentliga redovisningarna till riksdagen.

Den del av studien som skulle kunna ha utökats är intervjuerna. I studien ingår intervjuer med ledande personer som arbetar eller har arbetat med statliga företag. Kompletterande intervjuer med ett antal företagsledare skulle kunna ge en fördjupad bild över styrningen av de statliga företagen. Det finns visserligen bland de intervjuade några personer som både verkat i ägarfunktioner och som verkställande direktörer. Intervjuer med företagsledare skulle kunna ge en bredare kunskap om styrningen från staten som ägare och också ge en kompletterande bild över ledningarnas syn på bildande av dotterföretag.

I studien har gjorts ett några avgränsningar som naturligtvis kan diskuteras. Det skulle ha varit av intresse att även analysera Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB. Anledningen till att de inte ingår i studien är att de har en annan ägarform och en självständighet i förhållande till staten. Samtidigt skulle det vara intressant att studera skillnader mellan dessa företag och de statliga företag som ingår i studien.

Studien omfattar heller inte några kommunala eller landstingskommunala företag. Det skulle också vara intressant att belysa skillnader i styrningen av statliga och kommunala företagsgrupper. På grund av den stora mängden kommunala företag

hade en sådan studie blivit alltför tidskrävande. En särskild studie som behandlar kommunalt ägda företag är av stort intresse.

Avhandlingen är skriven på ett sådant sätt att det skall vara möjligt att läsa varje kapitel för sig. Fördelen är att det är lätt att ta del av olika avsnitt utan att behöva studera hela avhandlingen. Nackdelen är att läsare som tar del av helheten kan tycka att vissa frågor kommer igen och upprepas i studien.

# 13.

## SAMMANFATTNING

I kapitel 13 sammanfattas den här studiens slutsatser. Sammanfattningen är baserad på beskrivningarna av den svenska utvecklingen och gjorda observationer av den internationella utvecklingen. Avslutningsvis summeras utgångspunkterna för utvecklingen av den statliga ägarstyrningen.

### *Inledning*

I Max Webers teori (1968) är processen beträffande byråkratisering av en verksamhet irreversibel när den väl har etablerats. Stora moderna företag är i sig modeller av en strikt byråkratisk organisation. Enligt Weber så är det den privata marknadsekonomin som kräver att officiell administration skall genomföras snabbt, precist, kontinuerligt och lika för alla. DiMaggio och Powell (1983) hävdar å andra sidan att orsakerna till byråkratisering och rationalisering med tiden har förändrats. Byråkratiseringen av bolagen och staten har redan åstadkommit, ändå fortsätter organisationerna att bli mer homogena. Byråkratiseringen och andra former av organisatoriska förändringar uppstår genom den strukturerings som sker på olika områden. Processen drivs i huvudsak av staten och olika professionella yrkesaktörer. Så fort ett område blivit väl etablerat finns där en press mot homogenisering. Även Brunsson och Olsen (1998) menar att sättet att organisera en verksamhet är starkt påverkat av vad som uppfattas som naturligt, korrekt och önskvärt.

Studierna av utvecklingen inom den svenska statliga företagssektorn under perioden 1980-2007 visar flera tydliga trender mot homogenisering. Området har alltmer blivit etablerat som en sektor i samhällsekonomin. Staten som ägare har strävat efter att etablera en mer samlad policy kring ägarförvaltningen och i huvudsak samlat funktionerna för ägarstyrning till ett departement. Successivt har en mer tydlig ägarstyrning etablerats och en fastställd ägarpolitik utarbetats. Under de senaste åren har staten som ägare drivit ett antal policyfrågor. Staten förutsätter till exempel att bolagen skall agera på ett likartat sätt avseende

information, redovisning och anställningsförhållanden för ledande tjänstemän. Regelbundna dialoger mellan ägare och företagets ledningar genomförs. Krav ställs på att alla företag skall följa den samlade koden för bolagsstyrning. Företagens diversifiering är också ett område där ägaren under de senaste åren ställt krav i syfte att koncentrera verksamheten till områden av betydelse för bolagens värde.

Vad gäller frågor om expansion och förvärv av verksamheter som inordnas som nya dotterbolag till befintliga statliga företag är dock ägarstyrningen mer otydlig. Enligt Capon (1980) är statliga företag i allmänhet mindre diversifierade än privata företag. Många länder har också enligt Aharoni (1986) skapat regler som gör att det inte är möjligt att etablera nya verksamheter utan beslut från högsta politiska nivå. I jämförelse med ett privat företag är det på grund av regelsystemet i Sverige uppenbart förenat med en omfattande process om ett statligt företag skall expandera till helt nya områden. Bakgrunden är den regelstyrning som finns beträffande de statliga företagens verksamhet. De regler som begränsar företagen är hur bolagsordningen är formulerad vad gäller den verksamhet som skall bedrivas. Förändringar av bolagsordningen innebär en beredning i Regeringskansliet, som i vissa fall inkluderar förslag till riksdagsbeslut. En intressant frågeställning är om ändamålsbeskrivningarna i just statliga bolag är mer avgränsande och mer strikt formulerade än motsvarande privat ägda företag. Det har dock inte inom ramen för detta arbete varit möjligt att genomföra en sådan studie. I en rapport som genomfördes av Riksrevisionsverket efter en enkätundersökning visar att bolagen generellt inte på något påtagligt sätt ansåg att bolagsordningens bestämmelser utgjorde någon begränsning för företagets expansion.<sup>190</sup>

Trots den regelstyrning som förekommer har många statliga företag expanderat sin verksamhet till andra länder. I många fall kan konstateras att expansionen skett utan någon särskilt ställningstagande i regeringen eller riksdagen. Aharoni (1986) menar att många statliga verksamheter i allmänhet har förvärvats utan att förvärven varit föremål för något direkt godkännande. Som regelsystemet är utformat så kan styrelsen i det enskilda bolaget fatta beslut om ett bolagsförvärv, förutsatt att den förvärvade verksamheten ryms inom den ändamålsparagraf som finns i moderbolagets bolagsordning. Många av de förvärv som genomförts har enligt genomförda intervjuer varit föremål för diskussioner informellt eller mer formellt i samband med årliga dialoger. Genom att många statliga bolag i dag är stora koncerner med många dotterbolag kan beslut om förvärv och expansion också fattas på dotterbolagsnivå. I dotterbolagen har ägaren i normalfallet inte

---

190. Rapport 1997/98:2

någon styrelserepresentation. Aharonis slutsatser bekräftas i den här studien vad gäller förvärv och expansion på dotterföretagsnivå men inte vad det gäller förvärv som beslutats av styrelser i direkt ägda företag.

### ***Slutsatser beträffande orsaker till att statliga bolag bildas***

Studien visar att de orsaker till bildande av statliga företag som redovisas av Waara (1980) och Aharoni (1986) i många avseenden fortfarande är tillämpliga, men att en vidareutveckling är av betydelse mot bakgrund av den samhällsutveckling som kan identifieras i Sverige och omgivande länder.

Den statliga företagssektorn i Sverige har varit föremål för stora strukturella förändringar. Företagens tidigare tyngdpunkt i industrisektorn finns inte längre. Privatiseringar av många statliga företag har genomförts efter avregleringsprocesser. Sektorns betydelse har minskat vad avser sysselsättning, regional spridning och totala investeringar. Samtidigt representerar bolagen trots denna utveckling ett betydande ekonomiskt värde. Detta värde kan på ett annat sätt än tidigare kan disponeras av staten som ägare. Sektorn har minskat men är fortfarande en betydande och viktig del av det svenska samhället. Staten ägde i slutet av undersökningsperioden 75 procent av företagen helt, medan 25 procent ägdes tillsammans med andra intressenter.

Det kan konstateras att de statliga företagen är ledande aktörer inom flera betydelsefulla områden som telekommunikationer (Telia AB) energiproduktion (Vattenfall AB), järnvägstransporter (SJ AB), skogsförvaltning (Sveaskog AB) och malmutvinning (LKAB).

Trots att privatiseringar genomförts har förhållandevis många nya företag tillkommit under undersökningsperioden. När dessa statliga företag bildas är orsakerna ofta flera. Orsakerna samvarierar och kan tillmätas olika tyngd beroende på vilket område som bolaget skall verka inom. I många fall sker indirekt bildande på grund av expansion och förvärv inom ramen för redan befintliga statliga bolag. I dessa fall kan motiven för staten som ägare och bolagsledningens motiv sammanfalla inför ett beslut om expansion av verksamheten. Därför är det viktigt med en vidareutveckling av en förklaringsgrund för bildandet av statliga bolag som innefattar direkt och indirekt bildande. Vidareutvecklingen omfattar en beskrivning av ett antal orsaker till att statliga företag bildats.

Statliga företag har bildats för att:

- säkerställa fungerande marknader och konkurrens,
- rädda krisbranscher,
- skapa alternativa finansieringsformer och på grund av lämplighetsskäl,
- främja FoU och ny teknologi,
- lösa regionala sysselsättningsproblem,
- främja statsfinanserna,
- hantera miljömässiga, sociala eller andra externa krav.

Avregleringar leder ofta till att nya företag bildas. I samband med en avreglering måste staten ta ställning till om marknaden helt skall överlåtas till privata aktörer eller om staten skall fortsätta som en aktör i konkurrens med andra. Att staten går in som ägare för att rädda krisbranscher är sällsynt och har förekommit först då omfattande kriser uppstår. I de fall staten går in så handlar det ofta om mycket långa åtaganden innan staten kan sälja eller på annat sätt avveckla sitt ägande. Regionala sysselsättningsproblem har blivit alltmer sällsynta som orsak till att bilda nya statliga företag. Statliga företag som bildats av statsfinansiella skäl är ofta kopplat till att staten medverkar i strukturomvandlingar tillsammans med andra ägare eller där man velat säkerställa ett statligt ägande för att trygga naturtillgångar. Statliga företag som bildats för att genom bolagsformen skapa alternativa finansieringsformer eller förutsättningar för samarbeten har blivit mer vanliga. Statliga företag som bildats för att främja FoU och ny teknologi har förekommit under hela undersökningsperioden, även om inriktningen av dessa bolagsbildningar har förändrats över tiden. Statliga företag som bildats på grund av externa krav, till exempel på grund av sociala krav eller miljökrav är förhållandevis sällsynta.

I den här studien redovisas också ett antal orsaker till att statliga företag bildats indirekt, det vill säga som dotterbolag. Företagen kan ha bildats både på uppdrag av ägaren och på uppdrag av styrelse och ledning. När dotterbolag bildats på uppdrag av ägaren förekommer samma principiella orsaker som vid bildande av direkt ägda bolag. Skillnaden är att staten som ägare mer av lämplighetsskäl väljer att ge i uppdrag åt ett redan befintligt statligt företag att starta ett nytt dotterbolag i stället för att bilda ett nytt direkt ägt statligt företag.

När bolag bildats på grund av beslut från styrelsen och ledningen kan följande orsaker ha legat till grund för beslutet: strävan efter lönsamhet och vinst, diversifiering, expansion som alternativ till utdelning, minskat risktagande, branschutveckling eller normer och trender.

### ***Slutsatser beträffande utvecklingen av sektorn***

I följande avsnitt sammanfattas slutsatserna av studien utifrån de övergripande frågeställningar som redovisats i studiens inledning. Frågeställningarna finns redovisade i kursiv stil.

#### *Hur har den statliga företagssektorn utvecklats beträffande faktorer av betydelse för samhällsekonomin?*

Den statliga bolagssektorns betydelse för sysselsättningen har minskat betydligt sedan 1980, då antalet anställda var ca 7,5 procent av det totala antalet sysselsatta i Sverige. Andelen sysselsatta i procent av det totala antalet sysselsatta i Sverige har minskat med cirka 4 procentenheter under perioden. Med beaktande av den ökade andelen sysselsatta utomlands är andelen idag cirka 2,8 procent. Den minskade trenden har varit konstant under hela undersökningsperioden. Även under den period då antalet sysselsatta i ekonomin generellt ökade minskade den statliga företagssektorn räknat i antalet sysselsatta. Under den studerade perioden har många statliga affärsverk och myndigheter ombildats till aktiebolag. Trots denna utveckling minskade ändå sektorn i procent av antalet anställda i ekonomin. Sektorns betydelse för sysselsättningen har således minskat betydligt.

Sektorns betydelse för investeringarna i samhället har också minskat. Under 1980-talet låg investeringsnivån i sektorn mellan 2,2 och 2,9 procent av BNP. Under 1990-talet låg andelen mellan 1,4 och 2,3 procent och är år 2005/2006 nere på cirka 1,5 procent av BNP.

Investeringsgraden uppvisar dock större variationer i jämförelse med sysselsättningsutvecklingen på grund av att strukturomvandlingen i hög grad påverkat behovet av investeringar. I början av 1980-talet var andelen industriföretag mycket större i jämförelse med 2000-talet.

Sektorns betydelse för statens intäkter och därmed statens budget har ökat. Ökningen gäller både årliga intäkter till statskassan och inkomster vid utförsäljningar av statliga företag. Bara försäljningen av en del av den statliga aktieposten i Telia AB år 2000 gav statskassan tillfälliga intäkter på 62 miljarder kr. Statens börsnoterade företag beräknas vara värda cirka 150 miljarder svenska kronor år 2006. Börsnoteringarna innebär att det blivit enklare att omsätta värdena till försäljningsinkomster vid tider som passar staten som ägare.

### *Hur har strukturen och sammansättningen av bolagen förändrats?*

Under undersökningsperioden har den statliga företagssektorn kraftigt förändrats. Under 1980-talet fanns ett stort antal industriföretag organiserade under Statsföretag AB (senare Procordia AB) och varvföretag under AB Svenska Varv (senare Celsius AB). I slutet av undersökningsperioden fanns bara ett fåtal industriföretag kvar. Under perioden har staten dessutom minskat sitt ägande i kreditinstitut, tjänsteexportföretag och företag i monopolställning.

De avregleringar som genomförts har påtagligt förändrat strukturen i den statliga företagssektorn. Ett antal affärsverk och myndigheter har blivit bolagiserade och verkar nu på konkurrensutsatta marknader. Strukturomvandlingen har medfört allt färre direkt ägda statliga företag. Samtidigt har flera av dessa företag genom strukturaffärer och förvärv blivit allt större. De påtagligaste exemplen på denna utveckling är AB Sveaskog, Vattenfall AB och Vin & Sprit AB.

Staten som ägare har nästan helt lämnat den traditionella industrisektorn och i stället vidareutvecklat sitt ägande inom tjänsteproduktion, elproduktion och fastigheter. Staten har genom delprivatiseringar byggt upp ett stort ägande i börsnoterade företag. Börsnoteringarna har i sig bidragit till att staten kunnat medverka i strukturomvandlingarna inom bank, tele och skogsektorerna.

Staten tog över ägandet i många industriföretag under 1970-talet som ett led i hanteringen av strukturkriser och konjunkturkriser. Att bilda nya statliga företag var mer sällsynt under 1980-talet i jämförelse med 1970-talet. Under 1980-talet tog staten över fartygstillgångar och gruvföretag som led i en strukturomvandling av varvsindustrin och gruvindustrin.



Zenit Shipping AB bildades som direkt ägt statligt företag för att successivt kunna avveckla fartyg och nödlidande krediter. Under 1990-talet övertog staten två större banker för att mildra effekterna av den finansiella krisen i banksystemet. Som en konsekvens av krisen bildades särskilda bolag för att svara för långsiktig avveckling av nödlidande krediter och övertagna panter. Även under de första åren på 2000-talet bildades statliga företag för att stödja omställningen av kommunala bostadsbolag i utsatta regioner.

Studien visar att staten i stället för att kvarstå som ägare av övertagna verksamheter i stället successivt avvecklat dessa tillgångar. De företag som bildats under krigsåren på 1940-talet och under energikrisen på 1970-talet er har successivt sålts ut eller avvecklats.

En bedömning av utvecklingen under perioden 1980-2007 visar att orsakerna till att nya företag bildats fortfarande i flera fall är strukturkriser och konjunkturkriser. Mot bakgrund att många statliga företag bildats av helt andra orsaker under undersökningsperioden är slutsatsen att strukturkriser och konjunkturkriser inte längre bör ses som huvudorsaker till att nya statliga företag bildats. Andra orsaker har i dag större tyngd.

I jämförelse med 1970-talet har de finansiella marknaderna nu helt andra möjligheter att finansiera stora och långsiktiga investeringar. Bakgrunden är den internationalisering som ägt rum i kombination med avregleringen av kredit- och valutamarknaderna. Idag förkommer på ett helt annat sätt än tidigare internationella konsortium som kan gå in och svara för finansiering av olika typer av investeringsprojekt. Trots denna utveckling har staten medverkat i bolagsbildningar i syfte att finansiera större infrastrukturprojekt. I dessa fall har projekten inkluderat särskilda finansieringsformer vid sidan om statsbudgeten och byggt på samarbeten med icke-statliga aktörer. Projekt som Botniabanan och Öresundbron har genomförts som samarbetsprojekt. Bildandet av dessa företag visar på behovet att finna samarbeten mellan staten och andra aktörer. Samarbetena har bidragit till att statliga företag bildats.

## *Har staten som motiv till att bilda företag försökt att motverka monopol och bristande konkurrens på marknaden?*

Att stater bildar bolag för att motverka monopolsituationer och för att säkerställa konkurrens har förekommit historiskt i många länder. Ofta har det varit fråga om att motverka uppköp från stora utländska företag.<sup>191</sup> Några svenska bolag som bildats för att direkt motverka naturliga monopol har inte påvisats under undersökningsperioden. Inte heller finns det exempel på att bolag bildats för att motverka uppköp från företag i andra länder.

Under 1980-talet bildades flera regionala riskkapitalbolag för att det var svårt att via det vanliga banksystemet finansiera riskinvesteringar. Bankerna var inte beredda att ge lån till vad som uppfattades som högriskprojekt. Marknaden fungerade inte på det sätt som staten förväntat sig. Mot denna bakgrund bildades ett antal företag som skulle svara för riskkapitalförsörjning i utsatta regioner. SBAB bildande och utökade roll på lånemarknaden syftade till att stärka den nationella konkurrensen på bolånemarknaden.

Genomförda intervjuer visar att staten varit känslig för att förändringar av den statliga företagssektorn skulle kunna leda till minskad konkurrens. Vissa förslag om samarbeten och försäljningar har avvisats på grund av riskerna för att konkurrensen skulle påverkas negativt.<sup>192</sup> I och med utvecklingen av konkurrenslagstiftningen har möjligheterna att genomföra förvärv som drastiskt försämrar konkurrensen minskat betydligt. Utvecklingen har medfört att staten kan sätta upp spelregler för marknadens funktion i stället för att gå in som ägare på marknaden.

Studien visar att det inte bildats några företag som direkt motiverats av att staten vill undvika privata monopol eller hindra utländska uppköp. Däremot har företag bildats för att utveckla kreditmarknaden och för att stärka möjligheterna att få fram riskkapital till investeringar i utsatta regioner.

---

191. Se Aharoni 1986

192. Intervju A, intervju L

## *Har staten som ägare styrt de statliga företagens förvärv av dotterbolag och expansion till nya områden och marknader?*

Vad gäller expansion och förvärv av dotterbolag kan det konstateras att det finns två förutsättningar som styr i vilken omfattning staten som ägare måste vara delaktig i ett beslut. Den första förutsättningen är om en expansion planeras som ligger utanför det ändamål för bolagets verksamhet som fastställts i bolagsordningen. I det fallet måste bolagsordningen ändras för att expansionen skall vara möjlig och förenlig med bolagets uppdrag. Förändringar av bolagsordningen är endast möjligt genom att en bolagsstämma genomförs i enlighet med den svenska aktiebolagslagens bestämmelser. Beroende på hur företagets verksamhet redovisats kan frågan också behöva underställas riksdagens prövning.

Den andra förutsättningen är om ett förvärv eller en expansion inte kan genomföras utan att ägaren tillför nytt kapital till bolaget. Ett sådant kapitaltillskott kräver riksdagens godkännande och en anvisad finansiering inom statsbudgeten.

Regelstyrning beträffande expansion innebär att så länge företaget håller sig inom de ändamål som fastställt i bolagsordningen och själva kan finansiella ett förvärv eller expansion så behövs inte något tillstånd av staten som ägare. I det statliga företagets styrelse finns i allmänhet företrädare för departementet representerad. Detta innebär att ett förvärv som behandlas i bolagets styrelse blir normalt föremål för ägarens kännedom via ägarrepresentanten i styrelsen. Denna person kan välja att inför ett styrelsebeslut underställa frågan den politiska ledningens prövning för att få vägledning för sitt agerande i styrelsen.

Under de senaste åren har det utvecklats regelbundna dialoger mellan ägardepartementet och bolagsledningarna. Vid dessa dialoger blir frågor om förvärv och expansion föremål för diskussion. Storleken på företaget har i detta sammanhang betydelse. I en stor koncern kan frågor om bolagsförvärv och expansion i många fall beslutas på dotterbolagsnivå, där det i normalfallet inte förekommer ägarrepresentanter från departementen i styrelserna. Detta innebär att det inte finns någon direkt insyn från ägaren vid beslut som fattas på dotterbolagsnivå. Expansion och förvärv som genomförs av ett börsnoterat företag där staten har ett ägarintresse är i detta avseende särskilt komplicerat. Börsreglerna innebär att alla ägare skall ha samma information vid samma tidpunkt. Detta förhållande innebär särskilda svårigheter att förankra frågor om expansion och förvärv med staten som ägare i en inledande fas.

Genomförda intervjuer visar att staten som ägare inte i normalfallet begränsat företagets möjligheter till förvärv och expansion under förutsättning att detta sker inom ramen för bolagsordningen och inte kräver kapitaltillskott eller förändrade ägarformer. Under de senaste åren har det förts en diskussion om koncentration till företagets kärnverksamhet för att utveckla bolagets värde för staten.

En av den här studiens slutsatser är att staten som ägare i normalfallet givit företagen relativt fria händer att utveckla sin verksamhet inom ramen för bolagsordningens bestämmelser. Detta gäller under förutsättning att utveckling av verksamheten kan ske utan kapitaltillskott eller förändringar av ägarstrukturen.

I de flesta fall har ägarfunktionen varit informerad om gett sitt stöd för ett förvärv. Genom att inte agera mot ett förvärv ges ett mer eller mindre tyst medgivande. Ägaren kan också välja att agera mot förslaget och i sista hand begära att en extra bolagsstämma genomförs som ger möjlighet att ändra bolagsordningen eller byta ut styrelsen. Det konstateras att i större statliga koncerner har förvärv och expansion i många fall skett genom beslut på dotterbolagsnivå, där ägaren inte i normalfallet haft någon styrelserepresentation.

### ***Generella orsaker till att statliga företag kan komma att bildas***

En systematisering av vilka orsaker som framöver kan leda till bildande av statliga företag leder till följande generella bild.

Statliga företag kan bildas som konsekvens av *förändrade regleringar*. Statlig affärsverksamhet som bedrivs i myndighetsform kan bolagiseras i samband med avregleringar eller omregleringar. Utvecklingen kan också gå i motsatt riktningen. Staten kan ta över rätten att bedriva en affärsverksamhet från en privat ägare och bedriva den vidare i ett statligt bolag. För ett sådant agerande krävs stöd i särskild lagstiftning.

Statliga företag kan bildas på grund av *aktivt ställningstagande att gå in på en marknad*. I detta fall sker bildandet av orsaker som inte har något att göra med förändrade regleringar. Orsakerna kan vara att säkerställa fungerande marknad och konkurrens, rädda krisbranscher, främja FoU och ny teknologi, värna statsfinansiering och naturtillgångar, stödja utsatta regioner, främja alternativa finansieringsformer, lämplighetsskäl och på grund av externa krav. Flera orsaker kan samvariera med

varandra och leda fram till att ett nytt statligt företag bildas som ägs direkt av staten. Som alternativ till att bilda ett nytt företag kan ett redan befintligt statligt bolag expandera verksamheten, till exempel genom att bilda ett nytt dotterbolag

Vid utförsäljningar och omstruktureringar kan statliga företag bildas som *restposter* efter deltagande i en omstrukturering. Staten kan medverka som ägare tillsammans med andra aktörer i syfte att skapa en mer effektiv verksamhet. Stater kan som en del i en affärsmässig uppgörelse bli ägare till en helt ny verksamhet. I andra fall kan det vara fråga om att en del av verksamheten i ett bolag inte är tillräckligt förmånlig att sälja vid en aktuell tidpunkt. En stat kan då välja att behålla en sådan verksamhet i ett nytt statligt företag.

Företag kan bildas när stater som ägare *aktivt eller passivt accepterar* nya dotterbolag till redan befintliga statliga företag. Finansieringen av kapitalet till dessa nya dotterbolag sker inom ramen för moderbolagets befintliga tillgångar. Dotterbolag till statliga företag kan med tiden tas över och förvaltas direkt av staten som ägare.

Bildande av nya statliga bolag ses som en *process som hela tiden fortskrider och varierar med tiden*. Regleringar förändras som styr marknadens spelplan. Detta leder till att nya statliga företag bildas och att befintliga företag avvecklas eller säljs. Det förekommer många olika orsaker till att stater bildar företag som inte har någon koppling till förändrade regleringar. Processen innebär att under en tidsperiod bildas nya direkt ägda företag och nya dotterbolag till redan befintliga företag, samtidigt som andra företag privatiseras eller avvecklas.

### ***De statliga företagens roll och styrning***

Statliga företag spelar en aktiv roll på marknadens spelplan. Det finns förutsättningar att bilda statliga företag som en del i en fortsatt omvandling av den offentliga sektorn. Statliga företag kan fungera som en viktig och ibland nödvändig mellanstation i en privatiseringsprocess. De statliga företagen spelar en roll som föredöme i frågor som rör till exempel jämställdhet och miljöledning.

En ökad personell dimensionering av de statliga ägarfunktionerna i Regeringskansliet skulle ge utrymme för ökad specialisering och ge möjlighet att särskilja uppdragen att sitta i styrelser och att bereda frågor om ett företags verksamhet inför

ställningstagande från den politiska ledningen. En ökad dimensionering kan väl motiveras mot bakgrund av sektorns storlek och ekonomiska betydelse.

Specialiserade funktioner för försäljning, styrelserekrytering, styrning av företag med samhällsmål och styrning av företag som verkar för att maximera vinsten kan ytterligare utveckla kompetensen för ägarstyrning.

För att motverka de krafter som verkar för att företagen bygger upp egna buffertar för framtida expansion kan en ny fond övervägas. Genom att disponera fonden kan regeringen som ägare tillföra statliga företag kapitaltillskott. Denna fond kan finansieras av ökade utdelningskrav på företagen och ge ägaren samma förutsättningar för kapitaltillskott för expansion som stora privata ägargrupper. För att ge utrymme för insyn från riksdagen kan särskild information ges regelbundet om hur fonden utnyttjats.

Ägaren bör i företag som har en mycket stark ställning på marknaderna överväga att i bolagsordningen ställa ökade krav på särskild information och delaktighet inför beslut om expansion som kan inkludera nya dotterföretag.

# ENGLISH SUMMARY

## *The creation of State-owned Enterprises*

The study shows that state-owned enterprises (SOE) have changed rapidly during the last thirty years in Sweden. The change has been from an industrial focus to a more service and property management orientation. In spite of privatization, state-owned enterprises play an important role in Sweden, as well as in other countries in Europe.

The Swedish State is today the largest owner of companies and also one of the largest owners of listed companies, with regard to the value. The importance of the sector has decreased since 1980, with respect to employment, investment and regional diversification. The importance of the role in the state economy has increased during the same time. This is due to increased values and the possibility of using the stock market for developing the companies further. The companies are also becoming more important for the state economy because of the yearly income generated from the sector.

## *The development of Corporate Governance*

The development of the rules for Corporate Governance for SOEs has been rapid. In 1995 the Swedish State began to develop an overall policy for Corporate Governance. The State has been in the frontline to implement rules for accounting with openness to the public, incentive programs, gender equality and environment protection. Since 2003 all SOEs have the same level of openness and accountability as listed companies on the stock market. Since 2005 all SOE's must act in accordance with a code of governance that has been developed together with representatives for private owners.

The development has gone from informal directives to more formal and transparent directives to the annual meeting. The rules for Corporate Governance have been compiled with in an overall policy statement. Information programs have been

given to the boards of directors. The State as owner has become more professional during the last years, and the responsibility for state-owned enterprises has been assigned to one specific ministry.

The rules for expanding business and starting new subsidiaries have been reviewed in the study. The findings are that in Sweden the owner gives SOEs a high degree of freedom to expand the business, if the companies can finance it without extra funding from the Government. An SOE can normally start a new subsidiary without any formal decision by the State as an owner. If the SOE needs more capital for expansion of the business, or wishes to expand in a totally new area the Government has to give its approval, and normally goes to the parliament. The owners representative on the board of directors can informally give the SOE information about the owners opinion concerning expansion and creation of a new subsidiary. Over the last years a yearly dialog has been carried out between the board of directors and the owners, which normally includes plans for expansion, and for the creation of new subsidiaries. In the large companies it is possible that a new subsidiary can be created without the knowledge and formal approval by the owner.

Corporate Governance theories today give no explanation if a State ownership policy like the Swedish example will, in fact, lead to higher agency cost for the state owner compared to private owners. If a large State-owned business sector in a country will affect the agency cost in general, this then, will be an other question that needs to be addressed in further development of theories of Corporate Governance.

### ***Direct and indirect creation***

The study shows that SOEs during the last decades in Sweden have been created for many different reasons, which can factor in and occur simultaneously. The study identifies both reasons for direct creation by the state and even for indirect creation. Direct creation occurs when the State initiates a new enterprise. Indirect creation occurs when an SOE initiates a new subsidiary.

Reasons for direct creation in a market with a stable regulatory framework have been identified in the study. Direct creation has occurred to:



- ensure competition and functioning markets,
- save important business sectors in crises,
- promote research and development and new technologies,
- promote alternative funding,
- generate income to the state budget,
- solve regional employment problems,
- solve external environmental or social demands.

Indirect creation has occurred to:

- ensure profit and growth development,
- ensure diversification,
- reduce the demand for dividends,
- reduce the risk by cooperation,
- follow norms and trends.

Apart from these reasons, SOEs have been created when the Swedish Government changes the regulations and rules for the market. When the state sector opens up for competition it is often so that a former government agency becomes an SOE as a part of the process. This SOE will continue its work, in competition with other players on the market.

A government can also choose to enforce new regulations or change the degree of regulations, and create state-owned enterprises as players on the market. Another reason for creation of SOEs is a national crisis situation, which forces the government to take over, or to start new companies in order to secure supplies of goods.

### *Key reasons why state-owned companies will be created*

This study presents key reasons for the creation of state-owned companies, based on the identified development in Sweden.

State-owned enterprises can be created for the following reasons:

*SOEs are created when governmental regulations change, which affects the market conditions.*

In situations with market deregulation governmental agencies can become state-owned enterprises, which become players on the open market. When regulations change state-owned enterprises with monopoly rights can instead become state-owned companies, which have to compete with other players on the open market. In Europe there are many examples in areas such as electricity, railways and postal services. The development can also go in the other direction. SOE's can be created because of new regulations, sometimes as a result of international agreements. A part of the regulation can stipulate that a new SOE must have the sole right to the market. The gaming and alcohol monopolies in countries such as Sweden, Norway and Finland are interesting examples. In the last years the Swedish State has started new SOE's as a part of new regulations within the European Union.

*SOEs are created by active decision that the state must go in as an owner in the existing market, without proposing changes in the regulatory framework.*

There can be many different reasons for the state to enter the market. The direct reasons which have been identified in this study in Sweden are to ensure competition and functioning markets, to save important business sectors in crisis, to promote research and development, and new technologies, to generate income to the state budget, to solve regional employment problems, and to solve external environmental or social demands.

*SOEs are created more or less as residual posts after an active decision to leave the market or to be a part of a structural business agreement.*

When the state leaves the market and sells an SOE, it is possible that a part of the business will remain in the hands of the government. One reason can be that the state will remain as an owner of that part. Another reason can be that it is not possible to sell that part of the enterprise, or that the timing is not the best. A third reason can be that the state takes an active role in a structural business agreement, and will become an owner of a new business as a part of the business

transaction. This new SOE can be a part of an old one, often with a new name or a broader business scope.

*SOEs are created by active or passive acceptance by the State as an owner of new subsidiaries.*

The reasons for this development can be that the board of directors wants to ensure profit and growth development, ensure diversification, reduce the demand for dividends, reduce the risk by cooperation with other owners, and wants to follow norms and trends. The subsidiaries can develop over time, and become large enterprises. The owner can also take a decision that a subsidiary, because of the size or importance must be a directly-owned SOE.

*The creation of state-owned enterprises is a process that continues over time.*

This is due to modernizing and changes in the regulations for different markets. In times of deregulation State agencies can become SOEs. When new regulations are decided the state can choose to start an SOE with sole rights to the market, as a part of the regulation. SOEs are created for many other reasons without any changes in the regulatory framework, both as new directly owned enterprises and indirectly as subsidiaries. When the state sells SOEs a part of the business can be left in the hands of the owner sometimes under a new name. It can also be the case that the State participates in a structural business agreement with other owners, and becomes the owner of a broader business or a new SOE, as a part of the agreement.

**Keywords / terms:**

*Key reasons for creation of state-owned enterprises, corporate governance rules*

# REFERENSER

Aharoni Y, (1986) *The Evolution and Management of State-owned Enterprises*. Tel Aviv University: Ballinger Publishing Company.

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

Atkinson AB & Stiglitz JE, (1980) *Corporate Executives. An Empirical Investigation of the Relative Performance Evaluation*. Journal of Accounting Research 24: 1-39.

Beck T, Demirguc-Kunt A, Levine R & Maksimovic V, (2001) *Financial Structure and Economic Development: Firm, Industry and Country Evidence*, in Demirguc A and Levine R (Eds) *Financial Structure and Economic Growth: A Cross-Country Comparison of Banks, Markets and Development*. Cambridge Mass: MIT Press.

Berle AA & Means GC, (1932) *The Modern Corporation and Private Property*. New York: Mac Millan.

Bohm P, (1971) *An approach to the problem of estimating the demand for public goods*. Swedish Journal of Economics 73 p 55-66.

Bohm P, (1996) *Samhällsekonomisk effektivitet*, Stockholm SNS förlag.

Brumby J, Hyndman M, Shepherd S, (1997) *State owned Enterprise Governance*. OECD Public Management Service.

Boylaud O & Nicoletti G, (2001) *Regulation, Market structure and Performance In Telecommunications*. OECD Economic Studies No 32.

Brunsson N & Olsen JP, (1998) *Organizing Organizations*. Copenhagen Business School Press.

Capon N, (1981) *Marketing Strategy Differences Between State and Privately Owned Corporations. An exploratory analysis*. Journal of Marketing 45 No 2.

Carlsson HR, (1997) *Ägarstyrning. Om Corporate Governance från Wallenbergsfär till offentlig sektor*. Ekerlids förlag Stockholm.

Charpentier C, (1992) *Ekonomisk styrning av statliga affärsverk*. Akademisk avhandling, EFI, Handelshögskolan Stockholm.

- Charreaux G, (2004) *Corporate Governance Theories. From Micro Theories to National System Theories*. Working paper of FARGO.
- Cyert RM & March JG, (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Prentice Hall Englewood Cliffs.
- D'Souza J & Megginson WL, (1999) *The Financial and Operating Performance of Privatised Firms During the 1990s*. The Journal of Finance.
- DiMaggio P & Powell W, (1983) *The iron cage revisited. Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American Sociological Review Vol. 48 p.147-160.
- Ioannidis D, (1998) *Inationens tjänst? Strategisk handling i politisk miljö. En nationell teleoperatörs interorganisatoriska strategiska utveckling*. Akademisk avhandling, EFI, Handelshögskolan Stockholm.
- Erlach L, Gallais-Hamonno G, Liu Z & Lutter R, (1994) *Productivity, Growth and Firm Ownership: An Analytic and Empirical Investigation*, Journal of Political Economy Vol 102 nr 5, 1006-1038.
- Feldt K-O, (1991) *Alla dessa dagar. I regeringen 1982-1990*. Stockholm Nordstedts förslag.
- Fichtelius E, (2007) *Aldrig ensam alltid ensam. Samtal med Göran Persson 1996-2006*. Nordstedts Stockholm.
- Galal A, Jones L, Tandon P & Vogelsang I, (1994) *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises. An Empirical Analysis*. New York: OUP.
- Hart O, (1995) *Corporate Governance: Some Theory And Implications*. The Economic Journal 105, May 678-689.
- Henning R, (1974) *Staten som företagare. En studie av Statsföretags AB:s mål organisation och effektivitet*. Akademisk avhandling Uppsala.
- Holder S, (1998) *Privatisation and Competition, Evidence From Utility And Infrastructure Privatisation in The UK*, in *Privatisation Competition and Regulation 2000*. OECD Paris.
- Holmgren G, (1992) *Konkurrensförhållanden och reklamaktiviteter*. Licentiatavhandling Stockholms universitet R 1992:1.
- Holmqvist C, (1980) *Styrning av organisationer – ett systemperspektiv tillämpat på statliga företag*. Studier i företagsekonomi Umeå universitet.

Jensen MC & Meckling WH, (1976) *Theory of the Firm, Managerial Behavior. Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics vol. 3 n. 4 p. 305-360.

Klausen SO, (2006) *Vad är vetenskap*. Svenska utgåvan. Natur och kultur Stockholm.

Kumbhakar SC & Hjalmarsson L, (1998) *Relative performance of Public and private ownership under yardstick competition*. European Economic Review 42. 97-122.

La Porta R, Lopez-de-Silanes F, Shleifer A & Vishny RW, (1998) *Law and Finance*. Journal of Political Economy vol. 106 n. 6.

Landström L, (1970) *Statligt kontra privat företagande. En jämförande organisationsteoretisk studie av det statliga företagens beteende*. Akademisk avhandling Uppsala.

Lundgren B, (1998) *När bubblan brast. Om den svåraste finanskrisen i Sveriges historia*. Bokförlaget DN.

Laurin C & Bozec Y, (2000) *Privatisation and Productivity Improvement, The case of Canadian National (CN)*. Cahier de recherche No 00-02, Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Montreal.

March JG & Simon HA, (1958) *Organizations*. New York: Wiley.

Meggison WL, Nash RC & van Randenborgh M, (1994) *The Financial And Operating Performance Of Newly Privatised Firms. An International Empirical Analysis*. Journal of Finance.

Modén KM, (1998) *Owner Categories and Productivity effects in acquisitions. The case of Sweden*. Industrins utredningsinstitut ( IUI) Stockholm.

Meggisson LM & Netter JM, (2001) *From State to Market, A Survey of Empirical Studies On Privatisation*. Journal of Economic Literature.

Nelson RR & Winter SG, (2002) *Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press, Cambridge Mass.

North DC, (1990) *Institutions, Institutional Change and Economical Performance*. Cambridge University Press.

Perotti E, (2003) *State ownership: A residual role?* Global Corporate Governance Forum, Discussion Paper , No 2.

Persson L, (1990) *Konkurrens, Marknader och Makt*. Stockholms universitet W 1990:1.

- Johansson S, (1960) *Striden om ASSI. En studie av den statliga företagsverksamheten inom skogsindustrin fram till år 1960*. Licentiatavhandling Uppsala.
- Larsson M & Stahl T, (1990) *Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall*. Rapport till expertgruppen i offentlig ekonomi Finansdepartementet Stockholm.
- Lindh S & Meyersson EV, (1998) *Staten och bolagskapitalet. Om aktiv styrning av statliga bolag*. Rapport till expertgruppen i offentlig ekonomi, Finansdepartementet Stockholm.
- Olsson J, (1989) *Vad skall staten äga? De statliga företagen inför 1990-talet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet Stockholm.
- Roe MJ, (1990) *Political and Legal Restraints on Ownership and Control of Public Companies*. Journal of Financial Economics vol. 27 p. 7-41.
- Roe MJ, (2001) *Rents and their Corporate Consequences*. Stanford Law Review vol. 53 n. 6 p. 1463-1494.
- Short RP, (1984) *The Role of Public Enterprises, An International Statistical Comparison*, in Public Enterprises in Mixed Economies, Some Macroeconomic Aspects. Washington DC, International Monetary Fund, pp 110-196.
- Shleifer A & Vishny RW, (1994) *Politicians and Firms*. Quarterly Journal of Economics 995-1025.
- Shleifer A & Vishny RW, (1995) *A Survey of Corporate Governance prepared for the Nobel Symposium on Law and Finance*. Stockholm August 1995.
- Shleifer A & Vishny RW, (1997) *A Survey of Corporate Governance*. Journal of Finance 52, 737-783.
- Shleifer A, (1998) *State versus Private Ownership*. The Journal of Economic Perspectives, 12, 4.
- Stelling P, (2007) *Regulatory Reforms, Railway Organisation and Cost Efficiency – A study of the Swedish model*. Akademisk avhandling, Handelshögskolan i Göteborg
- Pryor F, (1970) *The Extent and Pattern of Public Ownership in Developed Economies*. Weltwirtschaftliches Archiv 104. no 2 p.159-188.
- Tersman R, (1959) *Statsmakterna och de statliga aktiebolagen*. Akademisk avhandling. Halmstad.
- Tirole J, (1994) *The Internal Organization of Government*. Oxford Economic Papers 46, 1-29.

Vickers J & Yarrow G, (1988) *Privatization. An Economical Analysis*. Cambridge Mass, MIT Press.

Waara L, (1980) *Den statliga företagssektorns expansion, Orsaker till förstatliganden i ett historiskt och internationellt perspektiv*. Akademisk avhandling Stockholm.

Walton J, (2005) *Making the theoretical case*, in What is a case, Exploring the Foundations of Social Inquiry, edit by Ragin CC & Becker HS. Cambridge University Press, New York.

Weber M, (1968) *Economy and Society, An Outline of Interpretive Sociology*. Bedminister New York.

## ***Utredningar och rapporter***

Ds 1992:101 *Bolagiseringen av affärsverk- Konstitutionella aspekter*. Kommunikationsdepartementet, Stockholm.

RRV 1993:23 *Konsten att bolagisera en myndighet*. Riksrevisionsverket, Stockholm.

Ds 1994:53 *Motiv för offentliga åtaganden*. Stockholm.

Rapport 1997/98:2, *Statens roll som ägare av bolag*. Riksdagens revisorer, Stockholm.

RiR 2004:28, *Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag*. Riksrevisionen, Stockholm.

RiR 2005:11, *Bolagiseringen av Statens järnvägar*. Riksrevisionen, Stockholm.

RiR 2006:11 *Vad och vem styr de statliga bolagen*. Riksrevisionen, Stockholm.

SOU 1956:6 *Statliga aktiebolag i Sverige*. Stockholm.

SOU 1978:85 *Statligt företagande i samhällets tjänst*. Betänkande från statsföretagsutredningen, Stockholm.

SOU 1994:15 *På Väg*. Betänkande av Kommittén om Vägverkets produktionsverksamhet, Stockholm.

SOU 1997:38 *Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, Stockholm.

SOU 1997:57 *I medborgarens tjänst*. Förvaltningspolitiska kommissionen, Stockholm.



SOU 2004:75, *Insyn och sekretess - i statliga företag – i internationellt samarbete*. Slutbetänkande av Offentlighets och sekretesskommittén, Stockholm.

SOU 2004:130, *Svensk kod för bolagsstyrning – Betänkande från Kodgruppen*. Stockholm.

SOU 2007:49, *Organisationsform för VTI och SIKÅ*. Stockholm.

SOU 2007:70, *Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet*. Stockholm

SOU 2007:78, *Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet*, Stockholm.

SOU 2008:4, *Omreglering av apoteksmarknaden*. Stockholm.

OECD (2003) *Privatising State-owned Enterprises, An overview of Policies and Practices in OECD countries*.

OECD (2005) *Guidelines on Corporate Governance of State owned Enterprises, A survey of OECD countries*.

Privatization of Finish State –owned companies. Ministry of Trade and Industry 1998.

Statens bolagsinnehav. Handels- och Industridepartementet Finland 2006.

Regeringens skrivelse till riksdagen med redogörelse för de statliga bolagen 1981/82:20, 1982/83:20, 1983/84:20, 1984/85:20, 1986/86:20, 1986/87:20, 1987/88:20, 1988/89:20, 1989/90:20, 1990/91:20, 1991/92:20, 1992/93:20, 1993/94:20, 1994/95:20, 1995/96:20, 1996/97:20, 1997/98:20, 1998/99:20, 1999/2000:120.

Regeringskansliets verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande för år 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 och 2007.

World Bank (1995). *Bureaucrats in Business, The Economics and Politics of Government Ownership*, World Bank Policy Report, Oxford University Press UK.

## ***Övriga källor***

PM Statens företagsägande Näringsdepartementet 1995-07-21.

Ägarhandbok för statliga bolag 1997-03-07. Axel-gruppen, Regeringskansliet.

Genomlyst 2004, Genomlyst 2005, Genomlysning av de statligt ägda företagens hållbarhetsredovisning 2006. Näringsdepartementet.

Årsredovisningar för de statliga bolagen 1980-2007.

SCB officiella statistik ([www.scb.se](http://www.scb.se)).

Revisions PM. Vägverkets bolag. Statens väg- och baninvest/Näringsdepartementet 1995.

Riktlinjer för bolagsledningars löner och arvoden. Finansdepartementet 1998-06-25.

Riktlinjer rörande anställningsvillkor för personer i företagsledande ställning, samt för incitamentsprogram i statliga företag. Näringsdepartementet 2003

State Ownership Report 2005. Handels- och industridepartementet Norge.

State Ownership Report 2006. Handels- och industridepartementet Norge.

Statsbolagen och statens intressebolag 2005. Handels- och Industriministeriet Finland.

Statsbolagen och statens intressebolag 2006. Handels- och Industriministeriet Finland

Statens selskaber 2005. Finansministeriet Danmark.

Statens selskaber 2006. Finansministeriet Danmark

Sveriges Riksbank ([www.riksbanken.se](http://www.riksbanken.se)) Pressmeddelande 1999-05-17, 2002-01-02, 2005-01-27.

Sveriges Riksbank årsredovisningar 2002, 2003.

Statens ägarpolitik 2006. Regeringskansliet 2006-06-26.

Riktlinjer för extern rapportering med utökade informationskrav för hållbarhetsinformation. Regeringsbeslut 2007-11-29.

# BILAGA A

## *Struktur och ägande under undersökningsperioden*

I bilaga A redovisas vilka företag som staten ägt under undersökningsperioden. För att redovisningen inte skall ta för stort utrymme har den begränsats till företag där svenska staten har ett direkt ägande via ett departement eller genom ett affärsverk. I beskrivningen ingår också vilken organisation som svarat för utövandet av det statliga ägandet. Beskrivningen omfattar varje femårsperiod under åren 1980/81-2005/2006. Avslutningsvis redovisas läget per den 31 december 2007. För företag där staten inte äger samtliga aktier omfattar redovisningen även ägarandel i procent av antalet aktier.

Redovisningarna bygger på följande källor: Regeringens skrivelse 1981/82:20, 1986/87:20, 1991/92:20, 1994/95:20, 2005/06:120, årsberättelser för de statliga företagen år 2000, 2005, 2007.

## *A 1 Struktur och ägande 1980/81*

### *Sveriges riksbank (som sorterar under riksdagen )*

AB Tumba bruk.

### *Industridepartementet*

Kockums Air AB, Luxor AB, AB Statens anläggningsprovning, Studsvik Energiteknik AB, Svenska rymdaktiebolaget, Sveriges Investeringsbank AB, Svenska skeppshypotekskassan.

AB Asea –Atom (50%), Norrlands Skogsägares Cellulosa AB (73%), AB Svensk Exportkredit (60%), SEMCO -Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB (51%), AB Södra skogsägarna (40%).

### *Industridepartementet via Statsföretag AB*

ABAB Allmänna Bevaknings AB, Berol Kemi AB, Beroxo AB, BSK BS Konsult AB, AB Carbox, Ceaverken AB, AB Eiser, Holmsund Industricenter AB, Investment AB Procordia, KabiVitrum AB, Kalmar Kockum AB, Kockumation AB, Kockums Chemical AB, Kockums Industri AB, Liber Grafiska AB, LKAB Luossavaara-Kirunavaara AB, NJA Norrbottens järnverk AB, Nyckelhus AB, Regioninvest i Norr AB, Rockwool AB, SARA AB, Serva Promotion AB, SMT-Pullmax AB, ASSI Statens Skogsindustrier

AB, Statsföretag International AB, Svensk Industriell Bioteknik AB, SVETAB Svenska Industrietablerings AB, Svenska Lagerhus AB, Svenska Skifferolje AB, SU Svenska Utvecklings AB, SID Svenska Industrial Development Corporation.

Beijer Byggmaterial AB (45%), Bilfragmentering AB (25%), AB ID-kort (25%), SSAB Svenskt stål AB (50%) SajoMaskin AB (40%), Svenska Petroleum AB, Sweden Center Japan AB (33,3%), Uddcomb Sweden AB (75%).

### ***Industridepartementet via Svenska Varv***

Calor Celsius AB, Eriksbergs mekaniska verkstad AB, Finnboda Varv AB, Götaverken Aluminium AB, Götaverken Arendal AB, Götaverken Cityvarvet AB, Götaverken Företagshälsovård AB, Götaverken Motor AB, Götaverken Ångteknik AB, Karlskronavarvet AB, Kockums AB, Kockums Computer AB, Kockums Energi- system AB, Projekt 80 AB, SV Data AB, Svensk Kolenergi AB, Svenska Varv Utveckling AB, Swedish Environmental and Energy Technology AB, Swedyards International AB, Uddevalla varvet AB, Zenit Shipping AB, Öresundsvarvet AB.

### ***Kommunikationsdepartementet***

AB Göta kanalbolag.  
AB Aerotransport (50%), AB Svensk bilprovning (52%).

### ***Budgetdepartementet***

Bryggerinvest AB, Statskonsult AB, Systembolaget AB, AB Vin & Spritcentralen.

### ***Ekonomidepartementet***

Post och Kreditbanken.  
Företagskapital (64%), AB Industrikredit (61%), Värdepapperscentralen AB (53%).

### ***Försvarsdepartementet***

Swedair AB (69%).

### ***Handelsdepartementet***

AB Oljetransit, Svenska penninglotteriet AB, AB Tipstjänst.  
Swedec International AB (50%).

### ***Jordbruksdepartementet***

SAKAB, Svensk Avfallskonvertering AB (86%), AB Svensk Laboratorietjänst, Svalöf AB (50%).

### ***Socialdepartementet***

AB Kurortsverksamhet.

Apoteksbolaget AB (67%), Een-Holmgren Ortopediska i Uppsala AB (33%).

### ***Utbildningsdepartementet***

Nya Kungliga Dramatiska Teatern AB, Kungliga Teatern AB (Operan) , Svenska Statens Språkresor AB.

### ***Affärsverkens företagsinnehav***

Affärsverken är självständiga myndigheter. Till skillnad från företag som förvaltas av ett departement kan inflytandet över dessa företag endast ske via affärsverket. Om regeringen som ägare vill styra ett företag under ett affärsverk krävs ett regeringsbeslut riktad till affärsverket. Inom Luftfartsverket redovisas inget dotterföretag 1980/81.

### ***Domänverket***

Domänföretagen AB.

Fastighetsbolaget Skogen nr. 1 AB (50%).

### ***Affärsverket Förenande Fabriksverken***

FFV Företagen AB, United Stirling Sweden AB, KB United Stirling AB & Co.

### ***Affärsverket Statens vattenfallsverk***

11 Elproduktionsföretag , 6 Eldistributionsföretag, SEAB Svensk Energiverksgrupp AB.

Svenska Petroleum (50%), Svensk kärnbränsleförsörjning AB (50%), Svenskt Kolkonsortium AB (25%), Swedish Power Service AB (55%), Forsmark kraftgrupp AB (74%).

### ***Postverket***

Fastighets AB Certus, Tidningstjänst AB.

Umeå Bussgarage AB (45%).

### ***Statens järnvägar***

GDG Biltrafik AB, AB Gävle Vagnverkstad, AB Landtransport, Nora Bergslags Järnvägs AB, Rimbobanans Fastighets AB, Stockholms läns Omnibus AB, Svelast Svenska Lastbils AB, AB Trafikrestauranger.

ASG AB (67,5%), AB Dissousgas (50%), Gullivers Resebureau AB (37,5%), Rederi AB Gøterborg-Fredrikshavn Linjen (10%), United Tours (30%).

### ***Televerket***

Teleinvest AB.  
ELLEMTEL Utvecklings AB (50%).

## ***A 2 Struktur och ägande 1985/86***

### ***Sveriges Riksbank***

AB Tumba Bruk.

### ***Industridepartementet***

Kockums Air AB, LKAB, NJA, AB Oljetransit, AB Statens anläggningsprovning, ASSI, Studsvik Energiteknik AB, Svenska rymdaktiebolaget, SSPA Maritime Consulting AB, Sveriges Geologiska AB, Sveriges Investeringsbank, TEMU Interaktor AB, Zenit Shipping AB, Svenska skeppshypotekskassan.

Cementa AB (5%), Luxor AB (30%), Nordiska Sattelitaktiebolaget (85%), Ncb Norrlands Skogsägares Cellulosa AB (72%), OK Petroleum AB (30%), AB Svensk Exportkredit (58,4%), SEMCO (51%), SSAB (75%), Sydgas AB (50%).

### ***Industridepartementet via Procordia AB (före detta Statsföretag)***

ABAB, ACO Läkemedel AB, Berol Kemi AB, Beroxo AB, BSK-Konsult AB, Cea AB, Cordinor AB, AB Eiser, Kabi Vitrum AB, Kalmar Industrier AB, KAPAB Kapitalutveckling AB, Liber AB, Procordia Food AB, Procordia Nova AB, Rockwool AB, SARA AB, Procordia International AB, Procordia Samköps AB, Stigtex AB, Svensk industriell Bioteknik AB, Svenska Industrietablerings AB (SVETAB), Svenska Lagerhus AB, Svenska Risk Management Service AB, Svenska Skifferolja AB, Svenska Tobaks AB, Svenska utvecklings AB, Swedish Industrial Development Corporation (SID).

AB Bilfragmentering, AB Gambrinus (75%), Sweden Center Japan AB (33,3%).

### ***Industridepartementet via Svenska Varv AB***

Brazil Trading AB, Calor-Celsius AB, Citgo AB, Eriksbergs förvaltnings AB, Finnboda AB, Generator Industri AB, Götaverken Arendal AB, Götaverken Energy Systems AB, Karlskronavarvet AB, Kockums AB, Kockums Computer AB, Kockums Energisystem AB,

Kylfinans Svenska Varv AB, Rederi AB Oktetten, Swedyards International AB, Uddevallavarvet AB, United Stirling AB, Vantet AB.

Generator Industri AB (78%), AB Maskinverken i Göteborg AB.

### ***Arbetsmarknadsdepartementet***

Samhällsföretagsgruppen ( Samhall).

### ***Bostadsdepartementet***

AB Bostadsgaranti (50%).

### ***Civildepartementet***

ESKA Statskonsult AB.

### ***Finansdepartementet***

Statens bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB, Svenska Penninglotteriet AB, AB Tipstjänst, AB Vin och Spritcentralen.

Företagskapital AB (56%), AB Industrikredit (59%), Penningmarknadscentralen PmC Aktiebolag (37%), Post och Kreditbanken PK-banken (84%), Värdepapperscentralen (53%).

### ***Försvarsdepartementet***

Swedair AB ( 62,5%).

### ***Jordbruksdepartementet***

Svalöf AB (50%), SAKAB (96%), AB Svensk laboratorietjänst (34%).

### ***Kommunikationsdepartementet***

Swedish National Road Consulting AB (SweRoad).

AB Aerotransport (50%), Nordiska Telesatellitaktiebolaget (50%).

### ***Socialdepartementet***

AB Kurortsverksamhet.

Apoteksbolaget (67%), Een-Holmgrens Ortopediska i Uppsala AB (33%).

## **Utbildningsdepartementet**

Kungliga Dramatiska Teatern AB, Kungliga Teatern AB (Operan), Svenska statens Språkresor AB.

## ***Utrikesdepartementet***

Swedec International AB (50%).

## ***Affärsverkens företagsinnehav***

### ***Domänverket***

AB Böksholms Sulfitfabrik, Domänföretagen AB, , AB Göta kanalbolag, Högaskog AB, AB Lessebo Skogar, DomänTurist AB.

Fastighets kvarteret Skogen nr 1 AB (50%).

### ***Affärsverket FFV***

FFV AB, Industrigruppen JAS AB (20%).

### ***Statens vattenfallsverk***

Eldistributionsföretag 11 st, Eldistributionsföretag 6 st, Svensk Energiverksgrupp SEAB, Swedgas AB.

Forsmarks Kraftgrupp AB (74,5%), AB Kärnkraftsutbildning ( 50%), Svenskt kolkonsortium (50%), Swedish Power Service AB SwedPower (51%).

### ***Luftfartsverket***

Swedavia Swedish Aviation Development AB.

### ***Postverket***

Fastighets AB Certus, Postbolagen AB, Sollefteå Omnibus AB.

Bussgods i Västernorrland (2,4%), Umeå Bussgarage (45%), Umeå Omnibusstation (33%).

### ***Statens järnvägar***

GDG Biltrafik AB, Rimbobanans Fastighets AB, SJ-Invest AB. AB Swedcarrier AB.



Gullivers Resebureau AB (37,5%), AB Gävle Vagnverkstad (9%), Swederaïl Consulting AB (30%), United Tours AB (30%).

### ***Televerket***

Teleinvest AB.

ELLEMTEL Utvecklings AB, Nordiska Telesatellitaktiebolaget (50%).

## ***A 3 Struktur och ägande 1990/91***

### ***Sveriges Riksbank***

AB Tumba Bruk.

### ***Industridepartementet***

Grängesbergs gruvor AB, Nordiska satellitaktiebolaget, SSPA Marinetime Consulting AB, Svensk anläggningsprovning, Svenska rymdaktiebolaget, Zenit Shipping AB, Fortia AB, Svenska skeppshypotekskassan.

Blekingen AB (57,1%), SEMKO AB (51%), AB Svensk Exportkredit (56,7%), OK Petroleum (24%), Sorbinvest AB (38,7%).

Anm: Under Fortia AB samlades under en kort tid statens ägande i Celsius Industrier AB, LKAB, Ncb, Procordia, SSAB och ASSI.

### ***Arbetsmarknadsdepartementet***

Samhall AB.

### ***Bostadsdepartementet***

AB Bostadsgaranti (50%).

### ***Civildepartementet***

SKD Företagen AB.

### ***Finansdepartementet***

SBAB, Svenska Penninglotteriet AB, Systembolaget AB, Tipstjänst AB, Vin och Sprit AB.

Företagskapital (54,7%), Lantbrukskredit (50%), Nordbanken (70,6%). Värdepapperscentralen (50%).

### ***Jordbruksdepartementet***

Svalöf AB (50 %).

### ***Kommunikationsdepartementet***

SweRoad AB.

Svensk bilprovning AB (52%), AB Aerotransport (50%).

### ***Miljödepartementet***

SAKAB (96%).

### ***Socialdepartementet***

AB Kurortsverksamhet.  
Apoteksbolaget (67%).

### ***Affärsverkens bolagsinnehav***

#### ***Domänverket***

AB Böksholms Sulfitfabrik, Domänföretagen AB, Domänturist AB, AB Götakanalbolag.

Fastighet kvarteret Skogen nr 1 AB ( 50%).

#### ***Statens vattenfallsverk***

6 Elproduktionsbolag , 14 Eldistributionsbolag , 10 Energiteknikbolag.  
Studsvik AB, Vattenfalls Energiverks Holding AB, 2 Övriga bolag .

Forsmarks Kraftgrupp AB (74,5%), Kärnkraftssäkerhet och utbildning AB(50%) Svensk kärnbränslehantering AB (58,4%).

Företag med mindre än 50 procents ägande, 5 Elproduktionsbolag , 9 Eldistributionsbolag , 4 Energiteknikbolag , 6 Värmebolag , 6 Övriga bolag.

### ***Luftfartsverket***

LFV Airport Center AB, Swedish Aviation Development AB.

### ***Postverket***

Fastighets AB Certus, Postbolagen AB.

### ***Statens järnvägar***

AB Swedcarrier, Swederaail Consulting AB.

### ***Televerket***

Teleinvest AB.

ELLEMTEL Utvecklings AB (50%).

## ***A 4 Struktur och ägande 1995/96***

### ***Sveriges Riksbank***

AB Tumba Bruk.

### ***Näringsdepartementet***

ALMI Företagspartner, Förvaltningsbolaget Stattum, LKAB. Grängesbergs Gruvor AB, AB Göta kanalbolag, Halmstads högskolas utvecklingsaktiebolag, Holding AB vid högskolan i Luleå, KTH Holding AB, Lunds universitets utvecklingsaktiebolag,

Holdingbolaget vid Göteborgs universitet, Holdingsbolaget vid Umeå universitet, Karolinska Institutets Holding AB, Stockholms Universitets Holding AB, SLU- Holdning AB. Universitets Holding i Linköping AB, Uppsala Universitets Utvecklings AB, SAQ Kontroll (fd AB Svensk Anläggningsprovning), Affärsverket Svenska kraftnät, Svenska rymdaktiebolaget, Svenska skeppshypotekskassan, Svenska skogsplantor AB, Sveriges Geologiska AB, Sveriges provnings- och forskningsinstitut (SP), Vattenfall AB, Zenit Shipping AB.

AssiDomän AB (50,3%), Enator (25), Bergslagens Teknikutveckling AB (47%), AB Bostadsgaranti (50%) Celsius AB (25%), PharmaciaUpjohn Inc (71%), AB Svensk Exportkredit (50) Statens Rese och Turistråd (50%), Norrlands Center AB (33,3%).

### ***Utrikesdepartementet***

Swedfund International AB.

### ***Socialdepartementet***

AB Kurortsverksamhet, SBL Vaccin AB, Systembolaget AB.

Apoteksbolaget (67%).

### ***Kommunikationsdepartementet***

A-banan Projekt AB, Luftfartsverket, Posten AB, Sjöfartsverket, Statens Järnvägar, Svensk-Danska Broförbindelsen AB (SVEDAB), Telia AB, Vägverkets investeringsaktiebolag Väginvest AB.

SAS i Sverige AB (50%), SOS Alarm (50%), AB Svensk bilprovning (52%).

### ***Finansdepartementet***

Kasernen Fastighets AB, Retriva AB, Securum AB, SKD Företagen AB, SBAB, Statliga akademiska hus AB, Svenska Lagerhus AB, Svenska Penninglotteriet AB, AB Tipstjänst, Vin & Sprit AB, Vasakronan AB, Venantius AB.

A/O Dom Shvetsii (36%), Nordbanken (65,5%) AB Industrikredit, AB Lantbrukskredit, Värdepapperscentralen VPC AB (50%).

### ***Utbildningsdepartementet***

Svenska statens språkresor AB.

### ***Arbetsmarknadsdepartementet***

AmuGruppen AB, Samhall AB.

### ***Kulturdepartementet***

Kungliga Dramatiska Teatern AB, Kungliga Teatern AB (operan), Svenskhemmet Voksenåsen A/S, Teracom Svensk Rundradio AB.

### ***Inrikesdepartementet***

AB Bostadsgaranti (50%).

### ***Miljödepartementet***

SVEFA Svensk Fastighetsvärdering AB, Swedsurvey AB.

AB Svenska Miljöstyrningsrådet (90%). SAKAB (1 aktie).

## ***A 5 Struktur och ägande 2000/2001***

### ***Sveriges Riksbank***

AB Tumba Bruk, Svensk kontantförsörjning AB (Pengar i Sverige AB).

### ***Näringsdepartementet***

Lernia AB, LKAB, Posten AB, SJ Statens Järnvägar, Förvaltningsaktiebolaget STATTUM, Sveaskog AB, Svenska Lagerhusaktiebolaget, Svenska rymdbolaget, Svenska skeppshypotekskassan, Svenska skogsplantor AB, SweRoad AB, Vattenfall AB, A-banan Projekt AB, ALMI -företagspartner AB, Göta Kanalbolag AB, Luftfartsverket, Samhall AB, Sjöfartsverket, Statens Provnings- och forskningsinstitut AB, Affärsverket Svenska Kraftnät, Svensk Danska Broförbindelsen AB.

AssiDomän AB (35,5%), SAS-gruppen (21,4%) SIS Miljömärkning AB, (10%) Telia AB (70,6%), IRECO AB (55%), Norrland Center AB (33,3%), AB Svensk bilprovning (52%), Sveriges Rese- och Turistråd (50%).

Helägda bolag under avveckling: Grängesbergs gruvor AB, Sveriges Geologiska AB, Zenit Shipping AB.

### ***Finansdepartementet***

Akademiska Hus AB, Civitas Holding (Vasakronan), Vasallen AB, Kasernen Fastighets AB, Specialfastigheter i Sverige AB, SBAB, Vin & Sprit AB, Venantius AB, Svenska Spel AB.

Dom Shvetsii (36%), Nordea (18,2%), OM-gruppen AB (9,42%) AB Bostadsgaranti (50%).

Helägda bolag under avveckling: SKD Företagen AB.

### ***Kulturdepartementet***

Kungliga Dramatiska Teatern AB, Kungliga Operan AB, Teracom AB, Voksenåsen A/S.

### ***Miljödepartementet***

Swedsurvey AB.

Svenska miljöstyrningsrådet AB (90%) SAKAB ( 1 aktie).

### ***Socialdepartementet***

Apoteket AB, Systembolaget AB.

### ***Utbildningsdepartementet***

Imego AB.

### ***Utrikesdepartementet***

Swedfund International AB.

AB Svensk Exportkredit (64,7%).

## ***A 6 Struktur och ägande 2005/2006***

### ***Näringsdepartementet***

AB Swedcarrier, Akademiska Hus AB, Arbetslivsresurs AR AB, Civitas Holding AB (Vasakronan), Förvaltningsaktiefbolaget Stattum, Green Cargo AB, Kasernen Fastighets AB, Lernia AB, LKAB, Posten AB, SBAB, SJ AB, Specialfastigheter i Sverige AB, Sveaskog AB, Svenska Rymdaktiefbolaget, Svenska skeppshypotekskassan, SweRoad AB, Vin & Sprit AB, Vasallen AB, Vattenfall AB, Venantius AB, A-banan Projekt AB, ALMI Företagspartner AB, AB Götakanal, Samhall AB, SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut, Statens Väg- och Baninvest AB, SVEDAB, Teracom AB, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Svenska Kraftnät.

Dom Shvetsii (36%), Nordea Bank AB (19,9%), OMX AB (6,75%), SAS AB (21,4%), TeliaSonera (45,3%), AB Bostadsgaranti (50%), AB Svensk bilprovning (52%), Innovationsbron AB (16,1%), IRECO Holding AB (55%), Norrland Center AB (33,3%), SOS Alarm AB (50%), Visit Sweden AB (50%).

Helägda bolag under avveckling: Zenit Shipping.

### ***Finansdepartementet***

Svenska Spel AB.

### ***Jordbruksdepartementet***

SIS Miljömärkning AB (10%).

### ***Miljö och samhällsbyggnadsdepartementet***

Statens bostadsomvandlings AB, Swedsurvey AB.

AB Svenska miljöstyrningsrådet.

### ***Socialdepartementet***

Apoteket AB, Systembolaget AB.

### ***Utbildnings- och kulturdepartementet***

Imego AB, Kungl. Dramatiska Teatern AB, Kungl. Operan AB, Voksenåsen A/S.

### ***Utrikesdepartementet***

AB Svensk Exportkredit, Swefund International AB.

## ***A 7 Struktur och ägande vid årsskiftet 2007/2008***

### ***Näringsdepartementet***

AB Swedcarrier, Akademiska hus AB, Arbetslivsresurs ARAB, Civitas Holdning AB (Vasakronan), Förvaltningsaktiebolaget STATTUM, Green Cargo AB, Kasernen fastighets AB, Lernia AB, LKAB, Posten AB, SBAB, SJ AB, Specialfastigheter AB, Sveaskog AB, Svenska rymdaktiebolaget, Svenska skeppshypotekskassan, SweRoad AB, Vin&Sprit AB, Vasallen AB, Vattenfall AB, Venatius AB, A-banan Projekt AB, ALMI Företagspartner AB, AB Götakanalbolag, IRECO Holdning AB, Samhall AB, SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut AB, SVEDAB, Teracom AB, Sjöfartsverk, Luftfartsverk, Svenska kraftnät.

A/O Dom Shvetsii, ( 36%) AB Bostadsgaranti ( 50%), Botniabanan (91%), Nordea Bank AB (19,9%), OMX AB (6,6%) SAS AB (21,4%), Telia Sonera AB (37,3%), AB Svensk bilprovning (52%), Innovationsbron AB ( 16%), Norrlands Center AB (33%) SOS Alarm AB ( 50%) VisitSweden AB(50%).

Helägda bolag under avveckling: Zenit Shipping AB.

### ***Finansdepartementet***

AB Svenska spel, Statens bostadsomvandlings AB.

### ***Integrations- och jämställdhetsdepartementet***

SIS Miljömärkning AB (10%).

### ***Kulturdepartementet***

Kungliga dramatiska teatern AB, Kungliga Operan AB, Voksenåsen AS.

### ***Miljödepartementet***

Swedesurvey AB. AB Svenska miljöstyrningsrådet (85%).

### ***Socialdepartementet***

Apoteket AB, Systembolaget AB.

### ***Utbildningsdepartementet***

Imego AB.

### ***Utrikesdepartementet***

AB Svensk exportkredit, Swefund International AB



# BILAGA B

## *Beskrivning av intervjuarbetet i studien*

För att komplettera och fördjupa materialet till den här studien har 12 djupintervjuer genomförts med personer som har stor erfarenhet av statliga företagsfrågor och som har eller har haft en ledande befattning inom området. Intervjupersonerna valdes ut efter en inledande kartläggning av vilka personer som under undersökningsperioden haft en ledande ställning vad gäller ägarfrågor i Regeringskansliet. Från början valdes 12 personer ut. Av dessa intervjupersoner föll en bort som av hälsoskäl inte kunde medverka. Denna person var aktiv under tidigt 1980-tal. Mot bakgrund av att flera andra personer kunnat medverka med erfarenhet från denna tid bedöms detta bortfall vara av mindre betydelse.

Urvalet av personer bygger i första hand på en egen bedömning av intervjupersonernas erfarenheter av statliga ägarfrågor. Urvalet av intervjupersoner kvalitetssäkrades genom en diskussion med två mycket erfarna personer som arbetat i Regeringskansliet under lång tid. Bakgrunden till denna kvalitetssäkring var att undvika att omedvetet själv välja bort någon person som kan ha betydande erfarenhet. Diskussionen medförde att en ytterligare person tillfördes listan. Totalt genomfördes således 12 intervjuer.

Intervjupersonerna har haft anställning som statsekreterare, chefstjänstemän, departementsråd eller ämnesråd under undersökningsperioden. I några fall har intervjupersonen också erfarenhet som verkställande direktör i statliga företag. I samtliga fall har intervjupersonerna även erfarenhet som ledamot i statliga styrelser. I några fall omfattar styrelseerfarenheten mer än tjugo statliga företag. Som grupp har de intervjuade en erfarenhet av statliga ägarfrågor som täcker hela undersökningsperioden.

Alla intervjupersoner utom statsekreterarna är opolitiska tjänstemän. Det innebär att de inte har någon politisk anställning. Av intervjugruppen har 4 av 12 haft politisk anställning. Övriga är eller har varit tjänstemän. Flera av tjänstemännen har tjänstgjort under både borgerliga och socialdemokratiska regeringar.

Intervjuerna har genomförts som semistrukturerade djupintervjuer och har genomförts på den plats som passar intervjupersonen bäst. Intervjuerna har tagit upp till 2 timmar i anspråk. Alla intervjuer har genomförts med samma uppläggning. Intervjuerna påbörjades med en information om studien och dess inriktning. Intervjupersonen inriktades på frågan om styrning och hantering av företagets förvärv och expansion till nya områden. Därefter fick den intervjupersonen prata så långt möjligt ostört och fritt. Eftersom intervjuerna syftade till att belysa hur ägaren ställt sig till expansion och förvärv har dessa frågor först behandlats. Därefter har intervjuerna kommit in på andra erfarenheter av statlig ägarstyrning. Samtliga intervjupersoner har varit tidigare arbetskollegor. I några fall har de personliga kontakterna och samarbetet ägt rum under mer än

tjugo år. För att få en så öppen diskussion som möjligt har alla intervjuer genomförts utifrån förutsättningen att de intervjuade kommer att vara anonyma. Detta har varit både en fördel och en nackdel. Fördelen är framförallt att intervjupersonerna kunnat prata mer personligt och fritt. Nackdelen är att citat från intervjuerna inte kan redovisas om personen kan identifieras. Fördelarna bedöms trots allt större med oidentifierade intervjuer. Det är troligt att några av de intervjuade skulle valt att tacka nej om de skulle bli citerade med referenser till person i en studie av detta slag.

Intervjuer med personersamarbetar eller hararbetari Regeringskansliet är i forskningssammanhang sällsynta. Ofta är det svårt att få tillträde till personer på grund av den höga arbetsbördan. Av tradition finns en stark lojalitet mot sittande ministär oavsett politisk färg. Intervjupersoner i Regeringskansliet är därför normalt mycket försiktiga så att det som sägs inte skall kunna uppfattas som kritik mot den politiska ledningen. Denna tradition finns även hos dem som sedan lång tid tillbaka har lämnat en befattning i Regeringskansliet. Detta medför att det är viktigt att den som genomför intervjuer har stort förtroende hos personerna i fråga. Alla som tillfrågades har utan någon tvekan valt att medverka. Flera av de intervjuade har visat sitt intresse att även framöver medverka i nya studier och seminarier kring statliga ägarfrågor.

I stort sett har alla intervjupersonerna varit hårt belastade av tidskrävande arbetsuppgifter. Detta har inneburit att intervjuerna fått sträckas ut över en ganska lång tidsperiod. Intervjuerna har skrivits ut och en sammanfattning om 1-2 sidor per intervju har gjorts med de citat som bedömts kunna komma till användning i studien. Orsaken till detta arbetssätt är att intervjuerna också kom att omfatta en hel del allmänna samtal om yrkesliv och privatliv. Dessa uppgifter har inte dokumenterats.

Intervjuerna genomfördes både före och efter regeringsskiftet 2006. I intervjuerna kom också fram en hel del synpunkter på de privatiseringar som planeras och hur dessa bäst bör genomföras. Eftersom studien inte direkt behandlar metoder för privatiseringar har dessa synpunkter och citat inte kommit till användning i denna studie.

Eftersom intervjuerna genomförts under en längre tidsperiod kan det finnas risker att den som intervjuar ändrar frågeställningarna och kanske omedvetet efterhand lägger annan tyngdpunkt vid vissa frågor. Valet att genomföra semistrukturerade djupintervjuer bedöms minska dessa risker. Intervjuerna har i samtliga fall haft just fokus på frågeställningen om expansion och bildande av statliga företag. I den mån det funnits utrymme och intresse har även andra frågor kommit upp till diskussion. Frågor som ofta återkommit har varit tjänstemannarollens utveckling i Regeringskansliet, för och emot att handläggare för bolagsfrågor också sitter med i företagsstyrelser, behovet av kontinuitet på de ledande befattningarna i ägarstyrningsfunktionerna. Flera av de intervjuade har på eget initiativ kommenterat de större avregleringarna som genomförts under de senaste årtiondena, till exempel avregleringen av energiområdet med bolagiseringen av Vattenfall och avregleringen av den statliga fastighetsförsörjningen. När diskussionen kommit för långt in på områden utanför huvudfrågeställningen har intervjupersonen försiktigt styrts tillbaka till frågan om expansion och förvärv. Det finns därför en hel del material från intervjuerna som inte har kommit till användning i denna studie. Mot bakgrund av att ytterligare studier om statliga företag planeras kan detta material komma till användning längre fram.

## *Intervjuer*

- A. Tidigare chefstjänsteman -- genomförd 060104*
- B. Tidigare statsekreterare – genomförd 070313*
- C. Tidigare departementsråd och VD – genomförd 060915*
- D. Tidigare departementsråd – genomförd 060427*
- E. Tidigare departementsråd och nu aktiv VD – genomförd 060427*
- F. Tidigare departementsråd och nu aktiv VD – genomförd 060906*
- G. Aktiv tjänsteman – genomförd 060831*
- H. Aktiv tjänsteman med erfarenhet från riksdagen – genomförd 061106*
- I. Tidigare statsekreterare – genomförd 061108*
- J. Aktiv tjänsteman – genomförd 070313*
- K. Tidigare statsekreterare – genomförd 060126*
- L. Tidigare departementsråd – genomförd 070417*

# BILAGA C

I bilaga C redovisas propositioner, utredningar och utskottsbetänkanden av principiellt intresse vid studier av statliga företag under perioden 1980-2007. Redovisningen omfattar inte alla propositioner och utskottsbehandlingsinrättningar inom området. Endast de underlag där mer principiella frågeställningar kommit upp till behandling redovisas.

De hänvisningar som redovisas i nedanstående sammanställning har gett en kunskapsmässig referensram om hur riksdagen behandlat frågor om styrning och expansion av statliga företag.

Utskottsbetänkanden och i förekommande fall riksdagskrivelser redovisas utan referens till årtal om behandling i riksdagen skett under samma år som propositionen lämnats.

## *Propositioner med utskottsbehandling i riksdagen*

Prop. 1980/81:22, bet. NU 29, rskr. 147 som omfattar beslut om årliga redovisningar till riksdagen om de statliga företagen och riksdagsledamöters närvarorätt på företagens bolagsstämmor.

Prop. 1981/82:137, bet. TU 29, rskr. 259 om bildande av tjänstexportföretaget SweRoad AB under Vägverket.

Prop. 1985/86:150, bet. NU 1986/87:17, rskr. 1986/87:114 med uttalande att försäljning av aktier i av staten direkt ägda företag skall underställas riksdagen.

Prop. 1989/90:88, bet. NU 35, rskr. 249 om en aktiv ägarpolitik för de statliga företagen.

Prop. 1990/91:87, bet. NU 38, rskr. 318 om ytterligare bolagisering av affärsverk som arbetar i konkurrens. Genom beslutet bolagiseras Vattenfall och Domänverket. Vidare bildas det nya affärsverket Svenska kraftnät.

Prop. 1991/92:44, FiU 8, rskr. 107 om bland annat riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen. Genom ställningstagandet blev det senare möjligt att bilda Vasakronan AB och Akademiska hus. I propositionen ingår också förslag till bildande av Kasernen fastighets AB och Arlandabanan AB.

Prop. 1991/92:69, bet. NU 10, rskr. 92 som behandlar privatiseringsprogram och avvecklingen av det statliga förvaltningsföretaget Fortia AB.

Prop. 1991/92:91, bet. AU 16, rskr. 249 om Samhalls verksamhet och ombildning från stiftelse till helägt statligt företag.

Prop. 1991/92:92, bet. FiU 21, rskr 339 om löntagarfondernas avveckling.

Prop. 1991/92:134, bet. NU 33, rskr.351 om bildandet av Göta Kanalbolag AB som ett direkt ägt företag i samband med bolagiseringen av Domänverket.

Prop. 1991/92:140, bet KrU 28, rskr.329 om bildande av Teracom AB i samband med bolagiseringen av Televerket.

Prop. 1992/93:37, bet. FiU 8, rskr.123 som omfattar bland annat bildande av Vasakronan AB och Akademiska hus AB.

Prop. 1992/93:100, bil 1, bet. FiU 10 och FiU 20, rskr.189 där kriterier fastställs som skall vara uppfyllda innan bolagiseringar genomförs.

Prop. 1992/93:100, bil 15, bet. BoU 14, rskr. 217 om bildande av Swedsurvey AB av tjänsteexportverksamheten vid Lantmäteriverket och Centralnämnden för fastighetsdata.

Prop. 1992/93:150 bil 1, bet. FiU 30, rskr. 447, 454 som ger Riksrevisionsverket rätt att utse revisorer i de statliga företagen. Vidare behandlas statens åtaganden och statens prövningar av vilken verksamhetsform som är mest lämplig.

Prop. 1992/93: 151, bet. AU 6, rskr.175 om AMU-gruppens ombildning från myndighet till statligt helägt företag (nuvarande Lernia AB).

Prop. 1992/93:170, bet. UbU 15, rskr.388 där statliga universitet och högskolor ges möjlighet att bilda aktiebolag för kommersialisering av forskningsrön.

Prop. 1992/93:200, bet. TU 30, rskr. 443 om bolagisering av Televerket och bildande av Telia AB.

Prop. 1992/93:239, bet. NU 32, rskr.384 om ombildning av myndigheten Statens Provningsanstalt till SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut.

Prop. 1993/94:40, bet. NU 11, rskr. 80 som omfattar bolagiseringen av de regionala utvecklingsfonderna och bildandet av ALMI-Företagspartner AB.

Prop. 1993/94:136, bet. SoU 22, rskr. 249 om avveckling av Vin& Sprit AB monopolställning i samband med införandet av ett nytt tillståndssystem för import av alkoholprodukter.

Prop. 1994/95:78, bet. FiU 4, rskr. 75 som behandlar bildandet av ett samarbetsbolag, Dom Shvetsii A/O, mellan svenska staten och staten S:t Petersburg.

Prop. 1994/95:101, bet. JoU 9, rskr. 86 om bildande av Svenska miljöstyrningsrådet till följd av EU-direktiv.

Prop. 1994/95:177, bet. KrU 28, rskr. 395 om bildande Sveriges Rese- och Turistråd genom ett samarbete med turistnäringen

Prop. 1994/95: 219, bet. BoU 20, rskr. 417 om bildandet av Venatius AB för att kunna överta nödlidande krediter från det statliga bostadslånesystemet.

Prop. 1995/96:141, bet. NU 26, rskr. 302 som behandlar regeringens förslag beträffande riktlinjer för en aktiv förvaltning av statens företag mm.

Prop. 1996/97:4, bet. FöU 1, rskr 36 om bildande av Vasallen AB för att i samarbete med kommuner och lokalt näringsliv utveckla och förädla nedlagda försvarsfastigheter efter 1996 års försvarsbeslut.

Prop. 1996/97:150, bet. FiU 20, rskr.284 om bildandet av holdingbolaget IRECO AB för att förvalta statens aktier i bolagiserade industriforskningsinstitut.

Prop. 1995/96:169, bet. FiU 14, rskr. 248 om sammanslagning av AB Tipstjänst och Svenska penninglotteriet AB till AB Svenska spel.

Prop. 1996/97:150, bet. FiU 20, rskr. 284 om samgåendet mellan Stockholms fondbörs och OM och bildande av IRECO Holding AB.

Prop. 1997/98:1, bet. UbU 1, rskr. 108 om bildandet av forskningsinstitutet Imego AB.

Prop. 1997/98:137, bet. FiU 25, rskr. 252 om Specialfastigheter i Sverige AB:s verksamhet som bolag direkt ägt av staten.

Prop. 1998/99:1 utgiftsområde 24 bet. NU 1, rskr.108 om bildande av Sveaskog AB.

Prop. 1999/2000:78, bet. TU 11, rskr. 238 som omfattar bolagiseringen av affärsverket SJ AB och uppdelningen i de nya direktägda bolagen Green Cargo AB och Swedcarrier AB.

Prop. 2001/02:39, bet. NU 7, rskr. 108 om förändring av det statliga förvaltningsbolaget Stattum AB:s verksamhet.

Prop. 2002/03:24, bet. NU 4, rskr. 107 om överföring av statens aktier i Svenska Skogsplantor till det helstatliga Sveaskog AB.

Prop. 2002/03:24, bet. NU 4, rskr. 107 om Sveaskogs AB förvärv av ASSI-Domän AB.

Prop. 2003/04:1, bet. FiU 11, rskr. 491 om bildandet av Statens bostadsomvandling AB.

Prop. 2004/05:80, bet. UbU 15, rskr. 289 som berör forskningspolitiken och ger regeringen bemyndigande att sälja hela eller delar av Imego AB.

Prop. 2005/06:1, bet. AU 1, rskr.103 om bildande av Arbetslivsresurs AR AB genom sammanslagning av ett dotterföretag till Samhall och Arbetsmarknadsverket enhet för arbetslivstjänster.

Prop. 2006/07:57, bet. NU16, rskr. 222 om försäljning av vissa statligt ägda företag. Genom riksdagsbeslutet bemyndigas regeringen att få inleda försäljningsprocessen och minska ägandet i sex företag.

Prop. 2006/07:100, bet. FiU 21, rskr. 222 om bemyndigande för regeringen att avyttra hela eller delar av aktieinnehavet i Arbetslivsresurs AB.

Prop. 2006/07:87 om bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder. (Riksdagsbehandlas under 2008).

Prop. 2007/08:134 om det nya lantmäteriet, (riksdagsbehandlas under 2008).

### ***Särskilda utskottsbetänkanden***

Konstitutionsutskottets betänkande KU 1982:83 som ger en beskrivning över hur styrningen av statliga företag får utövas.

Konstitutionsutskottets betänkande KU 1994/94: KU 30 bil. B7 om utövande av statens ägande i Nordbanken mm.

Kulturutskottets betänkande KrU 1992/93: 20, rskr 315 om de statliga företagen Operan och Dramaten.

Näringsutskottets betänkande NU 1997/98:15 om statens roll som ägare av bolag.

### ***Övriga utredningar och rapporter av principiellt intresse***

Ds 1991:77 SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? Finansdepartementet Stockholm.

Ds 1992:101 Bolagisering av affärsverk-konstitutionella aspekter, Kommunikationsdepartementet Stockholm.

RRV 1992 Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter. I rapporten redovisas kriterier som bör vara uppfyllda vid bolagisering.

RRV 1993:25 Konsten att bolagisera en myndighet.

RRV 1994:7 Bolagisering, privatisering eller fortsatt myndighetsdrift  
I rapporten ges en definition av begreppet statlig affärsverksamhet.

SOU 1994:147 Former för statlig verksamhet. Stockholm.

SOU 1995: 93 Omprövning av statliga åtaganden. Stockholm.

Ds 1995:5 Vad blev det av de enskilda alternativen. Rapport till ESO. Finansdepartementet  
Stockholm.

SOU 1993:73 Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor Stockholm.



Svenska staten är en stor ägare av företag. År 2007 ägde svenska staten helt eller delvis 54 företag. Dessa företag ägde i sin tur ett stort antal dotterbolag. Studien redovisar en systematisering av orsaker till att svenska staten blivit ägare till företag som verkar på både reglerade och fullt konkurrensutsatta marknader. Studien omfattar både bildandet av nya statliga företag som förvaltats direkt av Regeringskansliet och företag som bildats som dotterbolag till redan befintliga statliga företag. Arbetet omfattar i huvudsak perioden 1980–2007.

I studien beskrivs utvecklingen av den statliga företagssektorn bland annat avseende omsättning, antal anställda, industriell struktur, resultat och investeringar. Utvecklingen av de regler som styr förvärv och diversifiering av de statliga företagen analyseras och diskuteras. Avslutningsvis presenteras faktorer som leder till nya statliga företag, där bildandet ofta kan ses som en del av en dynamisk omvandling och modernisering av den offentliga sektorn.

Åbo Akademis förlag  
ISBN 978-951-765-453-1

