

2012-06-25

Dnr 2012/936,
Fi2012/1214Registrator
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning (SOU 2012:14)

Riksgälden stöder idén att skapa en statlig bolagsförvaltning utanför regeringskansliet. En sådan förvaltning bör kunna tydliggöra regeringens policyskapande funktion med politisk och strategisk styrning samtidigt som den operativa förvaltningen av bolagen kan förbättras. Dessutom kan problemet med statens dubbla roller som reglerare och företagsägare minskas.

Även det föreslagna styrsystemet bedöms vara ändamålsenligt. Riksdagens styrning genom lagstiftning samt regeringens riktlinjer till förvaltningsorganet bör ge en god organisatorisk stadga samtidigt som återrapportering från portföljbolagen till förvaltningsorganet och vidare tillbaka till regering och riksdag är vad som gäller för andra statliga verksamheter.

Vi ägnar huvuddelen av vårt remissvar åt frågan hur ägarfunktionen ska organiseras. Därtill kommenterar vi hur en ändrad ordning för förvaltningen av statligt ägda aktier kan påverka de aktier i Nordea som tillhör Stabilitetsfonden, men som enligt gällande beslut förvaltas av Regeringskansliet.

Myndighet eller bolag?

Utredningen föreslår att ägarförvaltningen ska ske via bolag. De främsta skälen för denna organisationsform är enligt utredningen att bolag kan vara mer flexibla och effektiva i sin förvaltning samtidigt som det är lättare att rekrytera kompetent personal till bolag än till myndigheter.

Riksgälden kommer till en annan slutsats och anser att ägarförvaltningen bör ske i myndighetsform. Myndighetsformen är den gängse styrformen i svensk förvaltning, samtidigt som den genom lagstiftning garanterar allmänhetens insyn. Dessutom blir det enklare att uppnå en effektiv statlig likviditetshantering med en statlig förvaltningsmyndighet.

Effektiv och transparent styrning

I fråga om styrningens flexibilitet och effektivitet kan bolagsformen förefalla lockande, särskilt som utredaren starkt fokuserar på portföljbolagens ekonomiska resultat. De samhällspolitiska mål som riksdagen genom regeringen vill ge uttryck för i sitt ägarskap får då stå tillbaka. Men hela poängen med att staten äger verksamheter torde vara dessa samhällspolitiska mål. Finns inga politiska mål bör verksamheten snarare avyttras än drivas vidare av staten. Med ett sådant synsätt torde myndighetsformen – med väletablerade styrsystem genom fristående myndigheter – vara att föredra. Det gäller särskilt som regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen förordade bolagsformen endast i andra hand om behovet av flexibilitet och effektivitet inte kan tillgodoses i den befintliga myndighetsstrukturen.

Förvaltning i bolagsform kan också föra med sig andra oönskade begränsningar för staten. Exempelvis kan ägaren staten endast använda bolagsstämman för att utöva sitt direkta ägarskap i förvaltningsbolagen. De styrmekanismer för Regeringen som utvecklats för myndighetsstyrningen, med förordningar och uppdrag anser Riksgälden vara bättre avpassade för den här typen av verksamhet.

Att välja bolagsformen kan också försämra allmänhetens insyn. Även om utredaren föreslår en rad författningsmässiga och organisatoriska tillägg och förändringar för att förhindra detta så tycks utredningen ändå tillstå att transparensen kommer att försämrats genom den föreslagna styrformen. Utredningen anser dock att den ökade effektiviteten i styrningen väger tyngre än inskränkningarna i denna insyn. Riksgälden instämmer inte i denna bedömning.

Farhågan att det skulle vara svårt att rekrytera kompetent personal till myndigheter av det slag som här kommer i fråga tror Riksgälden är överdriven. Myndigheter har i dag möjlighet att tillämpa individuell lönesättning. Även i övrigt är det normalt möjligt att rekrytera och behålla kompetent personal inte minst till myndigheter med avancerade funktioner i finansbranschen.

En eller två förvaltningsenheter

Utredningen har kommit fram till att man bör skapa två separata portföljförvaltningsenheter för att hantera bolagen. Riksgälden motsätter sig inte uppdelningen som sådan, men det kan diskuteras om det inte skapar onödiga kostnader och administration, särskilt om man i stället som Riksgälden föreslår skapar en myndighet till förvaltningen. De två enheterna skulle kunna inrymmas i samma myndighet som två separata områden.

Budget- och kassahanteringsfrågor

En grundläggande funktion i den statliga kassahanteringen är att all likviditet är centraliserad och myndigheters in- och utbetalningar är samlade i en koncernkontostruktur. Om portföljhanteringen i stället sker i myndighetsform torde ingen särskild

reglering behövas i frågan. Det kan ses som ett ytterligare argument för denna lösning.

Enligt utredningens huvudförslag ska ett förvaltningsbolag träda in som ägare till portföljbolagen och som sådan också erhålla utdelningar från dessa bolag. I enlighet med de statliga kassahållningsprinciperna, som också överensstämmer med bästa marknadspraxis, anser Riksgälden att utdelningarna bör utbetalas direkt till staten såsom skett tidigare. På samma sätt bör kapitaltillskott till bolag ske i enlighet med budgetlagen, det vill säga finansieras genom anslag. Ett sådant tillvägagångssätt begränsar riskerna att hanteringen kommer i konflikt med ambitionerna i budgetlagen.

Eftersom ett förvaltningsbolag inte bör anslutas direkt till den statliga likviditetshanteringen kan medel som förvaltningsbolaget behöver för sin egen förvaltning utbetalas periodiskt under året efter en överenskommen plan eller vid behov på begäran. exempelvis då förvaltningsbolaget behöver extra medel för att tillskjuta kapital till portföljbolag. Sådan finansiering torde under alla omständigheter behöva antingen återfinnas i ett anslag eller behöva ett särskilt beslut i enlighet med budgetlagen. Under alla omständigheter bör kontanta medel så långt möjligt hållas inom den statliga likviditetsförvaltningen.

Stabilitetsfondens aktier i Nordea

Cirka en tredjedel av statens totala innehav i Nordea utgörs av aktier i stabilitetsfonden. Denna andel tillkom i samband med att staten med stöd av förordning (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. använde stabilitetsfonden i Nordeas nyemission under 2009.

Den praktiska hanteringen av aktierna i stabilitetsfonden sker för närvarande tillsammans med statens övriga aktier i Nordea genom Finansdepartementet. Detta har hanterats med ett regeringsbeslut, byggt på kapitaltillskottsförordningen. Enligt 18 § första stycket är huvudregeln att Riksgälden förvaltar aktier som förvärvas genom kapitaltillskott. Men andra stycket lyder:

Regeringen får dock i enskilt fall besluta att aktier eller skuldförbindelser ska förvaltas av Regeringskansliet. I ett sådant fall beslutar regeringen även när statens ägande av aktierna eller skuldförbindelserna ska avvecklas.

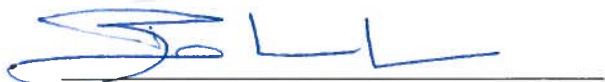
Även om förordningen genom sina övergångsbestämmelser begränsat möjligheterna att ge nya kapitaltillskott efter den 30 juni 2011 så ger den avseende redan utställda kapitaltillskott således endast utrymme att överlåta förvaltningen till Regeringskansliet, inte till en annan myndighet eller ett bolag.

I det fall ett förslag om att flytta ansvaret för ägarfunktionen från Regeringskansliet blir verklighet och denna portföljförvaltningsenhet även fortsättningsvis ska

4 (4)

administrera aktier som är del av stabilitetsfonden, vilket Riksgälden förordar, måste en annan typ av reglering komma till stånd.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat efter föredragning av seniorrådgivare Johan Palm.



Bo Lundgren, beslutande



Johan Palm, föredragande