



## Bolag under myndighet

### **Statliga bolag under myndigheter ger regering och riksdag dålig insyn**

Aktier i statliga bolag kan förvaltas dels av regeringen, dels av myndigheter under regeringen. Aktiebolagslagen blir gällande även för statliga bolag vilket bl.a. innebär att bolagen kan företa nyinvesteringar eller ta upp lån på den externa kapitalmarknaden utan att bolagen behöver få ett godkännande av regeringen. Regeringen har dock insyn i de direktägda bolagen genom att tjänstemän i Regeringskansliet sitter med i bolagsstyrelserna och utgör en kontaktlänk mellan regeringen och bolagen. Denna möjlighet finns ofta inte när myndigheterna bildar egna bolag eftersom myndigheten då utser egna ledamöter i bolagsstyrelserna.

Enligt budgetlagen ska riksdagen vid ett och samma tillfälle samlat kunna ta ställning till statens samtliga utgifter och inkomster. Utgiftstaket ställer krav på att samtliga finansiella åtaganden under budgetåret måste rymmas under det fastställda taket. Det finns dock en risk att finansiella åtaganden som bolag under myndigheter genomför inte blir helt kända för riksdagen eftersom bolagens förehavanden inte redovisas på ett tydligt och genomskinligt sätt. Riksdagen får därför en begränsad insyn i statens samlade ekonomiska åtaganden.

### **Direkt styrelserepresentation bör eftersträvas i statliga bolag**

Det är bolagsstämman som utser ledamöterna i aktiebolagen. Om det är regeringen som förvaltar aktierna i bolaget utser det ansvariga statsrådet ledamöter på bolagsstämman efter delegation av regeringen. Om det är en myndighet som förvaltar aktierna i bolaget är det styrelsen i myndigheten eller GD som på bolagsstämman utser styrelseledamöter. I vissa fall finns undantag från denna princip. Det gäller t.ex. i de fall regeringen har förbehållit sig rätten att utse ordförande i bolaget. Det gör regeringen i SVEDAB AB och i A-Banan Projekt AB. Övriga ledamöter utses av bolagsstämman. Detta är reglerat i respektive aktiebolags bolagsordning.

Förvaltningen av det statliga ägandet inom regeringen sker idag inom särskilda ägarenheter på Näringsdepartementet och Finansdepartementet. Ägarenheterna förmedlar ägarens uppdrag och krav och bevakar de olika branschernas utveckling. För insynens skull och för att som huvudägare direkt kunna medverka i de statliga bolagens utveckling är det enligt ägarenhetererna en fördel för staten med direkt styrelserepresentation i styrelsen, dvs. att styrelserna innehåller representanter från Regeringskansliet med insikt i bolagets verksamhet och den bransch den verkar i. Samtidigt tillförs styrelsen också kunskap om ägarens förhållningssätt i viktiga frågor. Tjänstemännen hos ägarenhetererna är därför i vissa fall ägarrepresentanter i företagens styrelser.

**Statlig verksamhet bör bedrivas i myndighetsform**

Regeringen uttalade i prop. 1992/93:100 bil. 1 att bolag under myndighetsförvaltning inte bör förekomma och att statlig verksamhet inte heller bör bedrivas i stiftelseform om inte särskilda skäl föreligger. Regeringen anförde att den intagit en mycket restriktiv hållning till att bedriva statlig verksamhet i stiftelseform eller bolag direkt under myndigheter.

Att statlig verksamhet bör bedrivas i myndighetsform framgår i proposition 1995/96:61. Skälen till detta är enligt regeringen att myndighetsformen garanterar offentlig insyn, ger god redovisning av användningen av offentliga medel samt minimerar risktagandet med offentliga medel. En överföring av medel från en myndighet till ett självständigt rättssubjekt leder enligt civilrätten till att staten inte har tillräcklig garanti för att verksamheten utförs och kontrolleras på avsett sätt och det direkta inflytandet över användningen av medlen försvinner. Det uppstår också svårigheter för en myndighet att iaktta opartiskhet och saklighet i förhållande till ett rättssubjekt som myndigheten bildat.

Det finns inget i regeringsformen som förbjuder att statliga medel används vid bildandet av bolag m.m. Enligt regeringsformen är det dock riksdagen som bestämmer hur statens medel ska användas. Ytterst är det således riksdagen som beslutar i frågor om bildandet och förvärv av aktiebolag m.m. eftersom sådana beslut innebär att förfoga över statens medel.

**Bolag under myndighet regleras i kapitalförsörjningsförordningen**

Varken myndigheterna eller regeringen har således rätt att utan riksdagens medgivande använda statens medel för bildandet av bolag. Det ansågs därför lämpligt att detta reglerades rättsligt. Regleringen som kom 1 januari 1998 i 10 a § kapitalförsörjningsförordningen innehåller därför ett förbud för myndigheterna att utan regeringens medgivande använda statens medel vid bildandet av bolag m.m. Med stöd av bemyndiganden från riksdagen har regeringen sedan behörighet att medge sådana önskemål.

Den exakta ordalydelsen i 10 a § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) är:

”En myndighet får inte utan regeringens medgivande använda statens medel eller övriga tillgångar att

1. bilda bolag, stiftelser, föreningar eller liknande rättssubjekt, eller
2. förvärva aktier eller andelar eller göra kapitaltillskott i sådana rättssubjekt.  
(F.1997:1005)”

**Det finns undantag från regeln om direkt förvaltning**

Det finns idag vissa bolag där aktierna inte förvaltas direkt av regeringen utan av enskilda myndigheter. I proposition 1992/93:170 betonade regeringen att det är viktigt att universiteten och högskolorna mer aktivt stödjer och deltar i samarbetet med näringslivet. Kunskapsflödet mellan högskolor och näringsliv ansågs inte fungera optimalt vilket medfört att



forskningsresultat inte nått kommersiell tillämpning i den utsträckning som vore önskvärt. Teknikbrostiftelserna bildades och dessa skulle bl.a. stå för den första finansieringen vid kommersialiseringen av forskningsresultat fram till dess att kommersiella aktörer blir intresserade av att investera i projekten. Ytterligare en väg att främja en effektiv samverkan var att ge universiteten och högskolorna rätt att bedriva forskning också i bolagsform. Detta skulle underlätta flödet av forskare mellan högskola och näringsliv. Ett aktiebolag som är skilt från den juridiska personen staten skulle också ge klarare ansvarsfördelning ekonomiskt, materiellt och juridiskt mellan kommersiell verksamhet och myndigheternas traditionella huvuduppgifter.

Regeringen valde slutligen en holdingbolagskonstruktion där moderbolaget skulle fungera som mäklare mellan högskola och näringsliv samt såddfinansiar genom att äga, sälja och förvalta aktier och andelar i hel- eller delägda dotterbolag. Dotterbolagen skulle bedriva forsknings- och utvecklingsarbete i syfte att kommersiellt exploatera forskningsresultat framtagna inom universitet och högskolor. Elva holdingbolag bildades. Bolagen bildades av Utbildningsdepartementet och Näringsdepartementet men bolagens aktier fördes den 1 januari 1998 över till berört universitet eller högskola.

I proposition 2001/02:2 om FoU och samverkan i innovationssystemet föreslår regeringen att även andra lärosäten än de universitet och högskolor som i dag har holdingbolag ska få möjlighet att bilda sådana bolag. Vidare ska holdingbolagens verksamhetsområde kunna utvidgas så att dotterbolag ska få bildas som förmedlar och marknadsför uppdragsutbildning åt statliga universitet och högskolor. Dotterbolagen får däremot inte bedriva uppdragsutbildning i egen regi.

#### **Det finns även andra bolag där aktier förvaltas av myndigheter**

Ytterligare ett antal bolag förvaltas av myndigheter. Dessa är bl.a.

A-Banan Projekt AB	(Banverket och Luftfartsverket)
SVEDAB AB	(Vägverket och Banverket)
SweRoad AB	(Vägverket)
LFV Holdingbolag AB	(Luftfartsverket)
VTI Utvecklings AB	(Statens väg- och transportforskningsinstitut)
Tumba Bruk AB	(Riksbanken)

Skälet till att dessa bolag ägs av staten men att aktierna förvaltas av myndigheter är att verksamheten i bolagen är mycket nära knuten till myndigheternas ordinarie verksamhet. A-Banan Projekt och SVEDAB är båda infrastrukturbolag som är bildade för att med en röst företräda svenska staten mot en annan part samtidigt som god samordning kan ske med trafikverkens egen planering av anslutande vägar, järnvägar eller flygplatsutbyggnad. SweRoad AB säljer Vägverkstjänster på export och måste därför ha en nära knytning till Vägverket.



Liknande bolag finns under Luftfartsverket och Statens väg- och transportforskningsinstitut. Luftfartsverket äger via LFV Holdingbolag AB helt eller delvis följande bolag: LFV AirportCenter AB, Swedavia AB, Sturup Handling AB, Göteborg-Landvetter Flygplatsfastigheter AB, Västerås Flygplats AB, Cityflygplatsen i Göteborg AB, Nordic Airport Properties AB och Kallax Cargo AB. LFV AirportCenter utvecklar och driver kommersiell verksamhet på svenska flygplatser. Det handlar exempelvis om exploatering av mark- och terminalområden genom att stimulera till företagsetableringar, engagera hotell- och restaurangnäring och utveckla nya butiks- och detaljhandelskoncept. I bolaget återfinns också landets tredje största dagkonferensanläggning, Prime Point på Arlanda flygplats. Swedavia utvecklar, producerar och säljer luftfartskompetens på export samt företräder verket i internationella kommersiella sammanhang. Kallax Cargo är ett bolag för utveckling av flygfrakt.

Statens väg- och transportforskningsinstitut bildade 1983 VTI Utvecklings AB i syfte att kommersialisera VTI:s forskningsprodukter. Efter några år ändrades verksamhetsinriktning och numera sysslar bolaget med utbildning, konferenser och kurser inom transportsektorn. Verksamheten bedrivs både i Sverige och exporteras till tredje världen.

Tumba bruk AB ligger under Riksbanken men beslut har nu fattats om att sälja företaget (förslag 2001/02:RB3 och Finansutskottets betänkande 2001/02:FiU 15).

### **Statliga bolag under myndigheter ska prövas i varje enskilt fall**

Det har funnits en inriktning inom regeringen som innebar att undantag från regeln om att myndigheter inte ska äga bolag (förvalta statligt ägda aktier) i princip aldrig medgavs. Affärsverken var undantagna. Det fanns dock sedan tidigare ett antal bolag som förvaltades av myndigheter. Mot bakgrund av denna inställning lades bl.a. verksamheten hos ALMI Företagspartner AB år 2000/2001 inte formellt under NUTEK. Regeringen ville dock samordna NUTEK:s och ALMI:s verksamheter på ett bättre sätt och det löstes i stället genom en högre grad av personunion i styrelserna.

En policy eller praxis som anger att myndigheter inte ska äga bolag finns dock inte. Ett förslag om inrättande av ett bolag under en myndighet ska prövas av regeringen i varje enskilt fall. Det finns inte heller några generella skäl som motiverar en myndighet till att bilda bolag. Det ska i stället övervägas om det kan finnas intressekonflikter mellan myndigheten och tilltänkta bolag. Ägarskapet kan göra det svårt att vara opartisk och försvårar därmed en styrning av bolaget. Utgångspunkten bör därför vara att statlig verksamhet ska bedrivas i myndighetsform.