



Samhällsintresset och konkurrensen

Ägarpolicy för styrning och tillväxt

Förord

Svenska staten är en stor företagsägare. Hur regeringen förvaltar de statliga företagen får därför stor betydelse inte bara för de enskilda företagen utan för hela den svenska ekonomin.

Statskontoret har genomfört en förstudie där vi studerat förutsättningarna för att upprätta en konkurrensneutral ägarpolicy för statliga företag med särskilda samhällsintressen. Resultatet av studien presenteras i denna rapport som är ett underlag för regeringens fortsatta arbete med att utveckla en professionell ägarförvaltning av de statliga företagen. I rapporten lämnar Statskontoret förslag på åtgärder i syfte att åstadkomma en konkurrensneutral ägarpolicy.

Rapporten har utarbetats av Thomas Ringbom (projektledare) och Petter Persson vid Statskontoret.

Stockholm i november 2002

Knut Rexed
Generaldirektör

Innehållsförteckning

	Sammanfattning	7
1	Inledning	9
1.1	Förstudiens syfte i sammanfattning	9
1.2	Bakgrund och problembeskrivning	9
1.3	Statskontorets förstudie	11
2	Konkurrensneutral ägarpolicy – kartläggning	15
2.1	Regeringens ägarpolitik	15
2.1.1	Regeringskansliets ägarförvaltning	15
2.1.2	Hur ser regeringens ägarpolicy ut?	18
2.1.3	Sex företag med särskilda samhällsintressen	20
2.1.4	Statskontorets kommentarer	27
2.2	Erfarenheter från andra studier	29
2.2.1	Erfarenheter från Konkurrensverket och Konkurrensrådet	30
2.2.2	Erfarenheter från Statskontoret	32
2.2.3	Erfarenheter från Riksdagens revisorer	33
2.2.4	Statskontorets kommentarer	36
2.3	Vad säger forskningen?	37
3	Transparensdirektivet	41
4	Att uppnå en konkurrensneutral ägarpolicy – slutsatser och förslag	45
4.1	Statskontorets slutsatser	45
4.2	Statskontorets förslag till fortsatt arbete	46
4.2.1	Förslag som bedöms kräva ett mer omfattande utredningsarbete	47
4.2.2	Förslag som bedöms kunna hanteras inom ramen för den löpande ägarförvaltningen	49
	Referensförteckning	51

Sammanfattning

Förstudiens syfte

Denna förstudie syftar till att vidareutveckla den statliga ägarpolitiken genom att lyfta fram förslag på hur regeringen kan arbeta för att uppnå en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen.

Bakgrund och problembeskrivning

Det finns ett antal faktorer som gör att verksamhetsförutsättningarna för statliga företag skiljer sig i förhållande till privata företag. Förutsättningarna kan skilja sig exempelvis genom att de statliga företagen

- har särskilda finansieringsvillkor och avkastningskrav för verksamheten,
- har tillgång till billigare riskkapital med staten som upplånare,
- har tillgång till strategisk infrastruktur,
- vid sidan av konkurrensutsatt verksamhet också bedriver monopolverksamhet,
- innehar en särskild marknadsställning till följd av att de tidigare har haft ett lagstadgat monopol samt
- att de statliga bolagen har till uppgift att uppfylla särskilda samhällsmål.

Regeringen delar in de statliga företagen i de två kategorierna Företag med marknadsmässiga krav och Företag med särskilda samhällsintressen. De särskilda verksamhetsförutsättningar som möter statliga företag gäller i synnerhet för kategorin företag med särskilda samhällsintressen. Detta förhållande riskerar i sin tur att leda till att det uppstår olika typer av problem:

- Minskat effektiviseringsstryck i företagen.
- Målkonflikter och styrningsproblem i verksamheten.
- Ojämlika konkurrensförhållanden på marknaden.

Genom att utarbeta och upprätta en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen, förbättras möjligheterna att komma till rätta med dessa problem.

Förstudiens tillvägagångssätt

I förstudien har vi gjort en kartläggning över flera områden som på olika sätt berör frågorna om statens ägarpolitik och företagen med särskilda samhällsintressen. Vi har bl.a. studerat regeringens nuvarande ägarpolitik, bolagsordningar och andra styrdokument för sex företag med särskilda samhällsintressen, studier och rapporter från myndigheter samt gjort en översiktlig

genomgång av forskningslitteraturen. Vi har också studerat på vilket sätt EU-kommissionens s.k. transparensdirektiv berör företagen med särskilda samhällsintressen.

Slutsatser och förslag för det fortsatta arbetet

Med utgångspunkt i kartläggningen har vi kommit fram till följande slutsatser:

- Regeringens ägarpolitik har utvecklats under senare år.
- Offentliga aktörer riskerar att snedvrída konkurrensen.
- En konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen gynnar ägaren samt skapar förutsättningar för tillväxt.

Vidare har vi identifierat ett antal förslag till hur det fortsatta arbetet bör bedrivas i syfte att åstadkomma en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen. Förslagen skall ses som kompletterande och kan sägas utgöra delar i en samlad konkurrensneutralitetsstrategi.

Förslag som är av mer utredande karaktär och där vi bedömer att Statskontoret kan bidra till arbetet:

- Studera hur konkurrensneutralitetsperspektivet kan integreras i regeringens styrning av enskilda företag med särskilda samhällsintressen.
- Analysera huruvida avkastningskraven i företag med särskilda samhällsintressen påverkar konkurrensen och kostnadseffektiviteten.
- Studera om och hur transparensdirektivet skall tillämpas på företag med särskilda samhällsintressen.

Förslag som inte bedöms kräva ett mer omfattande utredningsarbete och som lämpligen hanteras inom ramen för regeringens löpande förvaltning av de statliga företagen:

- Studera hur en generell konkurrensneutralitetspolicy kan införas i regeringens övergripande ägarpolicy för statliga företag.
- Studera hur konkurrensneutralitetsperspektivet kan integreras i regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen.
- Sammanställ regeringens ägarpolicy i ett särskilt dokument.

1 Inledning

1.1 Förstudiens syfte i sammanfattning

Denna förstudie syftar till att vidareutveckla den statliga ägarpolitiken genom att lyfta fram förslag på hur regeringen kan arbeta för att uppnå en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen.

1.2 Bakgrund och problembeskrivning

Staten är en stor företagsägare

Den statliga företagssfären består idag av 59¹ bolag samt tre avvecklingsbolag. 47 av dessa bolag ägs helt av staten medan 15 bolag ägs tillsammans med andra. De statliga företagen verkar i många olika branscher och under varierande förutsättningar. Totalt är drygt 200 000 personer anställda i dessa företag och den sammanlagda omsättningen är strax under 300 miljarder kronor.

Regeringen delar in de statliga företagen i två kategorier:

1. Företag med marknadsmässiga krav (företag som verkar under marknadsmässiga villkor och krav).
2. Företag med särskilda samhällsintressen (företag med särskilda samhällsintressen att uppfylla inom ramen för ett resultatkrav).

För flera av de statliga bolagen gäller att de tidigare varit myndigheter men att den tekniska eller politiska utvecklingen lett till att verksamheten kommit att bli mer och mer kommersiell och att det därför har funnits lämpligt att ombilda myndigheterna till bolag.²

Statliga företag verkar under särskilda förutsättningar

På samma sätt som privata bolag utgör statliga bolag enskilda rättssubjekt som omfattas av aktiebolagslagen. Det finns emellertid ett antal faktorer som gör att förutsättningarna för de statliga bolagen skiljer sig mot de privata. Förutsättningarna kan skilja sig exempelvis genom att de statliga bolagen

¹ Inklusive de tre affärsverken Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät.

² För en djupare diskussion om statsförvaltningens olika verksamhetsformer, se *Myndighet eller marknad* (SOU 1997:38).

- har särskilda finansieringsvillkor och avkastningskrav för verksamheten,
- har tillgång till billigare riskkapital med staten som upplånare,³
- har tillgång till strategisk infrastruktur,
- vid sidan av konkurrensutsatt verksamhet också bedriver monopolverksamhet,
- innehar en särskild marknadsställning till följd av att de tidigare har haft ett lagstadgat monopol samt
- att de statliga bolagen har till uppgift att uppfylla särskilda samhällsmål.

Flera av dessa särskilda förutsättningar gäller i synnerhet för statens företag med särskilda samhällsintressen. Exempel är AB Svenska Spel som verkar på en marknad som är förbehållet endast ett fåtal aktörer, Apoteket AB vars försäljning av läkemedel grundar sig på ett lagstadgat monopol samt Samhall AB vars verksamhet omfattas av flera olika mål/resultatkrav samtidigt som företaget är beroende av anslagsfinansiering.

Potentiella problem vid förekomsten av företag med särskilda samhällsintressen

De speciella verksamhetsförutsättningar som gäller för företag med särskilda samhällsintressen riskerar att leda till att det uppstår olika typer av problem så som:

- Minskat effektiviseringsstryck i företagen.
- Målkonflikter och styrningsproblem i verksamheten.
- Ojämliga konkurrensförhållanden på marknaden.

Genom att flera företag med särskilda samhällsintressen (åtminstone för delar av verksamheten) verkar inom ett monopol, uppstår inte samma yttre tryck att uppnå kostnadseffektiviseringar i verksamheten. Om företagets särskilda förutsättningar leder till att det uppstår ojämlika förhållanden på den konkurrensutsatta marknaden, minskar även trycket på att genomföra kostnadseffektiviseringar i företagets konkurrensutsatta verksamhet. Till följd av att företagen skall uppfylla särskilda samhällsmål och att de verkar på såväl konkurrensutsatta som icke konkurrensutsatta marknader, finns det vidare en risk för att det uppstår målkonflikter och styrningsproblem i verksamheterna.

³ Statliga bolag kan välja mellan att låna genom Riksgäldskontoret eller på den privata kreditmarknaden. Som ett komplement till bolagens upplåning på den privata kreditmarknaden finns genom Riksgäldskontoret tillgång till en kreditriskfunktion i form av en kreditgaranti. Garantin innebär att staten tar på sig kreditrisken vid en investering.

En viktig förutsättning för en fungerande och effektiv konkurrens är att lika villkor gäller för alla, såväl privata som offentliga aktörer. Närvaron av statliga aktörer på vissa marknader kan ha direkta och indirekta undanträngningseffekter eller en hämmande inverkan på nyetableringen, vilket utgör tillväxthinder för en marknad. Utöver de samhällsekonomiska effektivitetsförluster i form av dyrare och sämre varor och tjänster som detta leder till, kan det inte uteslutas att det också leder till en dyrare offentlig sektor än vad som annars skulle vara nödvändigt.⁴

1.3 Statskontorets förstudie

Statskontoret kan bidra till regeringens ägarpolitik genom att utveckla en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen

Regeringen har klargjort att arbetet med att undanröja hinder för en effektiv konkurrens i gränslandet mellan offentlig och privat verksamhet skall drivas vidare.⁵ I denna förstudie har Statskontoret genomfört en inledande kartläggning och analys beträffande frågan hur regeringen kan uppnå en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen. Förstudien presenterar ingen färdig "lösning" utan syftar istället till att lyfta fram förslag till hur ett fortsatt arbete bör bedrivas för att regeringen skall kunna åstadkomma en konkurrensneutral ägarpolicy. Genom förstudien bidrar Statskontoret till att skapa bättre förutsättningar för regeringen att bedriva en professionell ägarförvaltning av företagen med särskilda samhällsintressen.

Vad är nyttan med att åstadkomma en konkurrensneutral ägarpolicy?

Genom att utarbeta och upprätta en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen, förbättras möjligheterna att uppnå mer jämlika konkurrensförhållanden på de marknader där företagen konkurrerar med andra aktörer. Mer jämlika konkurrensförhållanden leder till att företagen med särskilda samhällsintressen tvingas att öka kostnadseffektiviteten i verksamheten. Effektivare statliga företag innebär i sin tur bättre förutsättningar att generera avkastning till ägaren.⁶ Mer jämlika konkurrensvillkor kan vidare leda till fler nyetableringar på marknaden samtidigt som man undviker oönskade undanträngningar av företag.⁷ På detta sätt ges bättre förutsättningar för att åstadkomma tillväxt och uppnå en samhällsekonomiskt effektiv produktion.

⁴ Detta har också framhållits av regeringen i propositionen Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (1999/2000:140).

⁵ Propositionen Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (1999/2000:140).

⁶ Flera företag med särskilda samhällsintressen har idag fastlagda resultatkrav.

⁷ Med "oönskade undanträngningar" avses i detta sammanhang en situation där effektivare företag p.g.a. ojämlika konkurrensvillkor konkurreras ut av mindre effektiva företag.

Genom att upprätta en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen ökar regeringens ägarinflytande i dessa företag. En sådan ägarpolicy kan också innebära minskad risk för att det uppstår målkonflikter mellan konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet vilket underlättar styrningen av företagen.

Förstudiens tillvägagångssätt

Förstudien delas in i två delar där vi i den första delen (kapitel 2 och 3) har gjort en kartläggning över flera områden som på olika sätt berör frågorna om statens ägarpolitik och företagen med särskilda samhällsintressen. Med utgångspunkt i kartläggningen för vi i den andra delen (kapitel 4) en diskussion där vi, ur såväl ett styrnings- som konkurrensperspektiv, analyserar den statliga ägarpolicyn för företag med särskilda samhällsintressen. I denna del presenterar vi ett antal förslag på hur regeringen kan gå vidare i arbetet med att utveckla ägarpolitiken genom att uppnå en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen.

Inom ramen för kartläggningen har vi

- studerat regeringens nuvarande ägarpolitik,
- studerat bolagsordningar och andra styrdokument för sex företag med särskilda samhällsintressen,
- gått igenom studier, rapporter etc. som direkt eller indirekt berör företagen med särskilda samhällsintressen samt
- gjort en översiktlig genomgång av forskningslitteraturen.

Avgränsningar och definitioner

Denna förstudie berör inte grundläggande frågor beträffande ”Det statliga åtagandet” eller motiven för statlig produktion på olika marknader. Detta innebär att vi inte ifrågasätter statens engagemang på de marknader där företagen med särskilda samhällsintressen är verksamma eller att några av företagen av statsmakterna givits en lagstadgad ensamställning. Det som intresserar oss är istället hur man uppnår konkurrensneutralitet på de marknader där företag med särskilda samhällsintressen de facto konkurrerar med andra företag. Viktigt att framhålla i sammanhanget är emellertid att vi i förstudien tagit fasta på att verksamheterna i företagen med särskilda samhällsintressen bedrivs med kommersiella förtecken i aktiebolagsformen och därför, som vi tolkar det, så långt som möjligt skall bedrivas på marknads-mässiga villkor.

I förstudien inkluderar vi inte de tre affärsdrivande verken Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät som en del av den statliga bolagssektorn, även om de till stor del driver kommersiell verksamhet finansierad

med avgifter. Till skillnad från statens bolag, som utgör enskilda rätts-
subjekt, är affärsverken statliga myndigheter som ingår i den juridiska
personen staten.⁸

I förstudien använder vi beteckningen *ägarpolitik* som ett samlingsbegrepp
för den politik regeringen för som på olika sätt berör ägarutövandet av de
statliga företagen. Inom begreppet ryms exempelvis frågor om organise-
ringen av regeringskansliets ägarförvaltning, styrningen av de statliga
företagen samt regeringens ägarpolicy i vissa frågor. Beteckningen *ägar-
policy* används som ett samlingsbegrepp för den policy⁹ kring vissa frågor
av principiell karaktär som ägaren av ett företag ger uttryck för. I studien
använder vi begreppet relativt brett vilket innebär att även, i andra
sammanhang förekommande, benämningar som företagspolicy, ägarstrategi,
riktlinjer, principer etc. inkluderas i vår tillämpning av begreppet.

⁸ I regeringens verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande redovisas affärsverken
integrerat med övriga statliga bolag.

⁹ I Norstedts svenska ordbok definieras ordet *policy* som ”grundprinciper för ett företags
eller organisations handlande”.

2 Konkurrensneutral ägarpolicy – kartläggning

Detta kapitel utgör en kartläggning av ett antal områden som på olika sätt berör frågorna om statens ägarpolitik, företagen med särskilda samhällsintressen eller konkurrensproblematiken i mötet mellan offentliga/statliga och privata aktörer.

2.1 Regeringens ägarpolitik

Regeringen har uttryckt att de statliga företagen är viktiga därför att de skapar ett värde för ägaren och att de bidrar till tillväxten i hela den svenska ekonomin. Staten skall därför vara en långsiktig och aktiv ägare. Regeringen har under senare år utvecklat ägarpolitiken och bl.a. genomfört åtgärder som inneburit att genomlysningen av de statliga företagen har förbättrats. I det följande avsnittet gör vi en beskrivning av regeringens övergripande ägarpolitik idag. Fokus ligger på företagen med särskilda samhällsintressen, men i sammanhanget är det också viktigt studera regeringens mer generella prioriteringar och insatser som på olika sätt berör konkurrensproblematiken i mötet mellan offentliga/statliga och privata aktörer.

2.1.1 Regeringskansliets ägarförvaltning

*Regeringen delar in de statliga företagen i två kategorier*¹⁰

Regeringen delar in de statliga företagen i de två kategorierna Företag med marknadsmässiga krav och Företag med särskilda samhällsintressen.

Regeringen förklarar att företagen med marknadsmässiga krav kännetecknas av att de verkar på marknader med full konkurrens och/eller att ägaren ställer marknadsmässiga krav på resultat och avkastning baserat på en riskprofil. Målet för ägarpolitiken inom denna grupp sätts utifrån marknadsmässiga krav. För flera av dessa företag används måttet för värdeskapande att nuvärdet av de framtida kassaflödena skall vara större än företagets sammanvägda kostnad för det lånade kapitalet och ägarens kapital. Utvärderingen av företagen i denna grupp sker genom att utvärdera lönsamheten hos företaget för att avgöra om företaget producerar med acceptabel avkastning. Avkastningskraven måste bl.a. ur konkurrenshänseende motsvara kraven på

¹⁰ Beskrivningen baseras på regeringens publikation *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2001*. För en mer uttömmande redogörelse av den statliga bolagssfären hänvisas till verksamhetsberättelsen.

övriga företag i samma bransch. Exempel på företag i denna grupp är SAS AB, Nordea AB, Telia AB, Posten AB och Vattenfall AB.

Beträffande företagen med särskilda samhällsintressen förklarar regeringen att de kännetecknas av något eller flera av följande:

- Ägaren, staten, styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt.
- De verkar på marknader med särskilda förbehåll.
- En del av företagen verkar helt eller delvis utan konkurrens, andra är fullt konkurrensutsatta.

Speciella mål sätts för dessa företag, varvid bl.a. kraven på avkastning avviker från vad som är gängse i verksamheter som bedrivs på helt marknadsmissiga villkor. Regeringen framhåller att utvärderingen och uppföljningen baseras bl.a. på kvalitativa parametrar härledda ur samhällsekonomiska eller sektorspolitiska mål och effektivitets-/resultatkrav. Kraven på t.ex. kostnadseffektivitet kan vara högt ställda även om andra mål har stor betydelse. Värde i dessa företag skapas främst ur den samhällsnytta företagen åstadkommer. Graden av samhällsintresse och ägarens styrning skiljer sig mycket mellan de olika bolagen i denna grupp.

I den senaste verksamberättelsen definieras 26 företag som företag med särskilda samhällsintressen. Flertalet av dessa är helägda av staten medan ägarandelen i ett mindre antal varierar mellan 33 och 90 procent. Företagen verkar inom vitt skilda branscher, exempelvis industrivaror, transporter och dagligvaror. Exempel på företag med särskilda samhällsintressen är Systembolaget AB, Apoteket AB, AB Svensk Bilprovning och Samhall AB.

Ägarförvaltningen sker på flera departement¹¹

Näringsdepartementet och Finansdepartementet förvaltar merparten av de statliga företagen. Därutöver förvaltar Socialdepartementet, Kulturdepartementet, Miljödepartementet, Utrikesdepartementet, Utbildningsdepartementet och Justitiedepartementet ett fåtal företag. Varje departement ansvarar för den löpande förvaltningen och utvärderingen av respektive företag. Vid sidan av detta har regeringen samlat resurser och kompetens för förvaltningen av det statliga ägandet inom särskilda ägarenheter på Näringsdepartementet och Finansdepartementet. Syftet med dessa ägarenheter är att öka förutsättningarna att bedriva en enhetlig ägarpolitik med tydliga mål och riktlinjer för verksamheten. Vidare är enheternas uppdrag att aktivt bevaka och sköta statens tillgångar så att värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och – i de fall det är aktuellt – att de särskilda samhällsintressena

¹¹ Uppgifterna om ägarförvaltningen är hämtade från Näringsdepartementets webbsida.

uppfylls. Ägarenheterna förmedlar ägarens uppdrag och krav samt bevakar de olika branschernas utveckling.

Regeringens styrning av de enskilda företagen

Regeringens formella styrning av de statliga företagen sker genom olika former av styrdokument som har fastställts vid en bolagsstämma. I styrdokumentet konkretiseras regeringens ägarpolicy genom de mål och krav som regeringen ställer på företagen. Styrdokumentet utgörs av bolagsordningen, särskilda ägardirektiv samt avtal mellan staten som ägare å den ena sidan och de statliga företagen å den andra. Vid sidan av detta finns det även lagar och förordningar som reglerar flera av de statliga företagens verksamheter. Andra dokument som styr verksamheterna är bolagsinterna dokument som exempelvis affärsplaner och årsredovisningar.

Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande

Regeringen lämnar varje år en skrivelse till riksdagen med en redovisning av förvaltningen av företag med statligt ägande samt en redogörelse för företagets verksamhet, resultatutveckling m.m.¹² I anslutning till skrivelsen ger regeringen sedan år 1999 också ut en mer lättillgänglig verksamhetsberättelse som utöver en redovisning av de statliga företagens verksamhet under det gångna året, också beskriver regeringens övergripande ägarpolitik avseende exempelvis vissa policyfrågor och Regeringskansliets ägarförvaltning.¹³

Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor

Regeringen har uttalat att det finns ett behov av att försöka undanröja konkurrenskonflikter mellan privat och offentlig sektor och att diskutera hur en konkurrens på lika villkor bäst kan uppnås på lång sikt. Av denna anledning har Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Konkurrensrådet) inrättats av regeringen. I Konkurrensrådet ingår representanter för offentlig och privat verksamhet. Konkurrensrådets uppgift är att, med beaktande av de olika grundförutsättningarna som gäller för privat och offentlig verksamhet, söka undanröja konkurrenskonflikter som inte kan lösas inom ramen för särskild lagstiftning eller prövningsförfarande. Verksamheten syftar till att ge vägledning om hur konkurrenssnedvridande för-

¹² Vidare publicerar Regeringskansliet sedan år 2000 kvartalsrapporter över företagen med statligt ägande.

¹³ I verksamhetsberättelsen redovisar regeringen också en mer fullständig resultat- och balansräkning för vart och ett av företagen. Företagen och deras verksamhet beskrivs också kortfattat med utgångspunkt i rubrikerna: *Syfte/affärsidé/ägardirektiv, strategi, marknad/omvärldsanalys, viktiga händelser, prognos för det kommande året, utdelningspolicy, styrelse, verkställande direktör och utvärdering.*

faranden kan undvikas och hur vissa typer av konkurrenskonflikter kan mönstras ut.¹⁴

2.1.2 Hur ser regeringens ägarpolicy ut?

Övergripande mål att skapa värde

Regeringens övergripande mål för företagen med statligt ägande är att de skall ”skapa värde” och i förekommande fall se till att uttryckta samhällsintressen infrias. Som ägare förklarar regeringen att den har tre verktyg till hands för att nå sina mål; genomlysning, fokus på kärnverksamhet och effektiva styrelser.

Regeringen framhåller att statens företag skall vara minst lika genomlysta som börsnoterade företag. Genomlysning av företagen sker genom företagens egen rapportering (exempelvis i årsredovisningarna), Regeringskansliets externa rapportering (exempelvis i den årliga verksamhetsberättelsen) och i samband med företagets bolagsstämmor.

Vidare förklarar regeringen att det är viktigt att komma till rätta med två problem som generellt funnits inom den statliga företagssfären; ineffektiv kapitalbalans och expansion utanför kärnverksamheten. Arbetet med de statliga företagen bör således inriktas på att optimera kapitalstrukturen samt öka fokus på kärnverksamheterna. Beträffande bolagsstyrelserna är regeringens mål att de skall innehålla hög kompetens anpassad till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar.¹⁵

Vilka policyfrågor lyfter regeringen fram?

Regeringen har formulerat sin uppfattning beträffande vissa frågor av principiell karaktär och hur de berör företagen med statligt ägande. Dessa policyfrågor ger uttryck för en viljeyttring hos regeringen på områden som är angelägna för hela samhället. Frågor som tas upp rör etik, moral och globalt ansvar; jämställdhets- och mångfaldsfrågor, frågor om de statliga företagen i IT-samhället samt handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design.

Vidare har regeringen formulerat ett antal ”riktlinjer”. Regeringen beslutar om riktlinjer när det finns anledning och behov att tydliggöra och informera om regeringens inställning i frågor som inte omfattas av lagstiftning.

¹⁴ Konkurrensrådet har publicerat betänkandet *Konkurrens på lika villkor*. Mer om detta i avsnitt 2.2.

¹⁵ Regeringen har också närmare preciserat hur de statliga bolagsstyrelserna skall utses och verka, exempelvis avseende styrelsernas storlek, mål om balans mellan kvinnor och män samt hur nomineringsprocessen skall gå till.

Riktlinjerna rör frågor om incitamentsprogram och anställningsvillkor för anställda i statliga företag samt frågor som rör den externa ekonomiska rapporteringen från de statliga företagen.¹⁶

Riktlinjer för den ekonomiska rapporteringen

I mars 2002 beslutade regeringen om ett antal riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen från företag med statligt ägande. I riktlinjerna anges en ”miniminivå” för rapporteringen som skall ses som ett komplement till gällande redovisningslagstiftning och god redovisningssed. Av riktlinjerna framgår att de statliga bolagen i årsredovisningen bör lämna:

- En övergripande omvärldsbevakning.
- En redogörelse över beslutade finansiella mål, verksamhetsmål och i förekommande fall särskilda samhällsuppdrag samt hur dessa har uppfyllts.
- En risk- och känslighetsanalys som beskriver företagets huvudsakliga rörelse- respektive finansiella risker.
- En beskrivning av bolagets jämställdhetspolicy, arbetet med mångfald samt en redogörelse för samtliga incitamentsprogram.
- En beskrivning av styrelsens sammansättning och styrelsearbetet under året.
- En redogörelse för fastställd utdelningspolicy.
- Information om företagets miljöarbete med en redogörelse för miljöpolicy, miljömål, produktionens och produkternas/tjänsternas miljöpåverkan samt väsentliga miljönyckeltal såsom energi- och råvaruförbrukning. Företaget bör också ange om och i så fall vilket miljöledningssystem som implementerats.

Regeringens konkurrensproposition

I propositionen 1999/2000:140, *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*, lämnade regeringen ett förslag till inriktning och prioriteringar för den fortsatta konkurrenspolitiken. I propositionen framhåller regeringen bl.a. att offentliga aktörers agerande på konkurrensmarknader inte får ske på sådant sätt att det privata företagandet hämmas. Vidare förklarar regeringen att all kommersiell konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av statliga aktörer bör omfattas av ett generellt krav på särredovisning, åtminstone om den kommersiella verksamheten är av en viss omfattning.

¹⁶ Dessa riktlinjer finns beskrivna i verksamhetsberättelsen samt (mer utförligt) i separata dokument och faktablad.

2.1.3 Sex företag med särskilda samhällsintressen

Som en del av kartläggningen har vi närmare studerat sex företag med särskilda samhällsintressen. Gemensamt för dessa företag är att delar av deras verksamhet bedrivs på en konkurrensutsatt marknad. Vi vill betona att kartläggningen inte skall ses som en granskning av de enskilda bolagen. Syftet är istället att få en övergripande uppfattning om på vilket sätt regeringen idag direkt eller indirekt berör konkurrensaspekterna i styrningen av företagen. Detta utgör en vägledning i den fortsatta diskussionen beträffande frågan om hur man bäst kan integrera konkurrensperspektivet i regeringens styrning av företagen med särskilda samhällsintressen. De sex studerade företagen är:

- Apoteket AB
- Samhall AB
- Svensk Bilprovning, AB
- Svenska Spel, AB
- Systembolaget AB
- Teracom AB

Kartläggningen har utgått från formella styrdokument som bolagsordningar, ägardirektiv, årsredovisningar samt eventuella avtal mellan staten och bolagen.

Apoteket AB

Apoteket AB är ett av staten till 100 procent ägt bolag med lagstadgad ensamrätt att sälja läkemedel till den svenska allmänheten. Apoteket skall svara för en god läkemedelsförsörjning i hela landet och verka för en rationell läkemedelsanvändning. Vid sidan av den lagstiftning som rör ensamrätten att sälja läkemedel, regleras bolagets verksamhet i ett avtal mellan staten och bolaget samt i ett antal kompletterande ägardirektiv.

I enlighet med avtalet mellan staten och Apoteket får bolaget sälja tjänster och varor som naturligen anknyter till bolagets verksamheter. De verksamheter som inte omfattas av Apotekets ensamrätt skall bedrivas på affärs-mässiga grunder och därvid bl.a. till fullo bära sina egna kostnader. Sådana verksamheter skall enligt avtalet även särredovisas. Vidare klargör avtalet att prissättningen på dessa produkter skall vara sådana att skälig förräntning erhålls av bolagets egna kapital. I avtalet ges ingen närmare beskrivning om hur denna prissättning skall göras rent praktiskt.¹⁷

¹⁷ Priserna vid försäljning av läkemedel som omfattas av ensamrätten fastställs i särskild ordning.

Verksamhetsåret 2001 omsatte Apoteket drygt 29,7 miljarder kronor. Merparten av Apotekets försäljning sker inom ramen för det lagstadgade monopolet. För verksamhetsåret 1998 har Apoteket bedömt att runt 1,4 miljarder kronor av den dåvarande totala omsättningen på 23,4 miljarder, utgjordes av intäkter från konkurrensutsatt verksamhet.¹⁸ Dessa intäkter kommer primärt från försäljning av s.k. fria handelsvaror.

I ett ägardirektiv från april 2002 definieras de ekonomiska målen för bolaget.¹⁹ I enlighet med direktivet skall Apotekets verksamhet bedrivas så att en resultatnivå uppnås som säkerställer att bolaget både kan utvecklas långsiktigt i finansiell balans och lämna utdelning till ägaren. Alla delar av bolagets verksamhet förutsätts tillsammans skapa resultatet. Liksom för tidigare år förklarades en lämplig nivå på utdelning till bolagets ägare avseende verksamhetsåret 2002, till omkring 100 miljoner kronor.

I mars 1995 tillsattes inom Socialdepartementet en arbetsgrupp med uppdrag att sammanställa och analysera uppgifter rörande Apotekets verksamhet.²⁰ Ett av arbetsgruppens förslag var att Apotekets interna redovisning och organisation skulle utformas så att kostnader och intäkter inom olika verksamhetsgrenar framgår. Syftet med detta var bl.a. att motverka eventuell korssubventionering för att säkra en konkurrens på lika villkor. I rapporten betonade arbetsgruppen att Apoteksbolagets handel med receptfria läkemedel och andra varor som i övrigt bedrivs i konkurrens med andra näringsidkare, klart skall kunna skiljas från den verksamhet som bedrivs inom ramen för ensamrätten. Därför borde bolagets konkurrensutsatta verksamheter bedrivas i separata resultatenheter eller i särskilda juridiska former så att alla kostnader och intäkter i respektive enhet tydligt framgår i redovisningen.²¹ Så vitt Statskontorets kan bedöma har arbetsgruppens förslag inte fullt ut genomförts.

Samhall AB

Samhall AB:s uppgift är att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med arbetshandikapp. Samhall ägs till 100 procent av staten. Verksamheten är konkurrensutsatt och finansieras av såväl intäkter som särskilda statliga anslag (s.k. merkostnadsersättning) som bolaget har för sitt arbetsmarknads-politiska uppdrag. Verksamhetsåret 2001 omsatte Samhallkoncernen knappt

¹⁸ Statskontoret, *Staten som kommersiell aktör – Omfattning och konkurrenseffekter*, (Statskontoret 2000:16, Del I Huvudrapport)

¹⁹ Statens särskilda ägardirektiv inför ordinarie bolagsstämma i Apoteket AB (publ.) den 17 april 2002.

²⁰ Socialdepartementet, *Apoteksbolagets framtida roll – utgångspunkter och förslag*, (Ds 1995:82)

²¹ Arbetsgruppen förklarade att detta innebär att samtliga direkta och indirekta kostnader samt ett marknadsmässigt avkastningskrav, bör belasta den konkurrensutsatta delen av verksamheten.

9,1 miljarder kronor, varav den statliga merkostnadsersättningen utgjordes av knappt 4,3 miljarder kronor.

I de styrdokument Statskontoret tagit del av formuleras inga uttalade avkastnings- eller utdelningskrav för Samhall. I avtalet mellan staten och Samhall fastställs de övergripande målen för bolaget. Målen kan sammanfattas med att Samhall skall:

1. Uppnå en volym meningsfullt och utvecklande arbete för de anställda.
2. Rekrytera en viss andel från prioriterade grupper.
3. Verka för övergångar till anställning hos annan arbetsgivare.
4. Bedriva verksamheten utifrån affärsmässig effektivitet med ett högt resursutnyttjande, bl.a. i syfte att minska kostnaderna för produktionen samt genom insatser för en god beläggning. Samhall skall löpande söka nya affärsmöjligheter för att säkerställa ökad omsättning och förädlingsvärdets tillväxt.

I Samhalls årsredovisning framhålls att bolagets produktion bygger på efterfrågade varor och tjänster samt att förutsättningarna för Samhall att skapa arbete är desamma som för andra företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad. Vidare framhålls att bolaget inte har en affärsmässigt gynnad särställning samt att konkurrensen med andra företag sker på lika villkor beträffande prissättning och kalkylering. Samhall betonar vikten av att övrigt näringsliv inte skall utsättas för osund konkurrens. Detta framhålls även i bolagets bolagsordning. I avtalet mellan staten och Samhall återfinns emellertid inga skrivelser om hur bolaget bör agera för att minimera konkurrensnedvridningen mellan bolaget och de företag som erbjuder liknande tjänster.

För att säkerställa att Samhall inte använder merkostnadsersättningen för att underprissätta sina tjänster och produkter, har Samhall i samarbete med näringslivet inrättat ett s.k. Kontaktråd. Kontaktrådet prövar klagomål från privata företag som anser sig utsatta för osund konkurrens från Samhall.

Våren 2002 tillsatte regeringen en utredning för att granska styrningen och inriktningen av Samhall.²² I enlighet med utredningsdirektivet skall utredaren i sin analys beakta de konkurrensnedvridande effekter som Samhalls verksamhet kan ge upphov till. I direktivet betonas även vikten av att Samhall agerar på ett sådant sätt att det inte snedvrider konkurrensen med det övriga näringslivet. Utredaren skall redovisa uppdraget i mars 2003.

²² Styrning och inriktning av Samhall AB, (Direktiv 2002:34).

*AB Svensk Bilprovning*²³

AB Svensk Bilprovning (Bilprovningen) uppgift är att utföra den i vägtrafiklagstiftningen föreskrivna tekniska fordonskontrollen. Bolagets syfte är att främja miljö och säkerhet genom kontroll av fordonsstandarder. Bilprovningen ägs till 52 procent av staten, resterande andel ägs av ett antal intresseorganisationer.

Bilprovningen har under de senaste två åren genomfört en renodling av verksamheten som innebär att företaget skall fokusera på huvuduppdraget att besiktiga fordon. Denna utveckling har inneburit en avveckling av ett antal dotterbolag. Enligt Bilprovningens årsredovisning för år 2001 utgör idag konkurrensutsatta tjänster och produkter runt 3 procent av den totala omsättningen på drygt 1,2 miljarder kronor. Detta motsvarar knappt 40 miljoner kronor.²⁴ Bilprovningens konkurrensutsatta verksamheter bedrivs i enskilda dotterbolag. I årsredovisningen förklaras att prissättningen på de konkurrensutsatta tjänsterna beräknas för att ta hänsyn till alla uppkomna kostnader för en korrekt belastning av moderbolaget.

I likhet med Apoteket så styrs och bedrivs den största delen av bolagets verksamhet under ett lagstadgat monopol. Förrättningsavgifterna – avgiften för obligatorisk besiktning – fastställs av Vägverket i enlighet med förordning (2001:17) om förrättningsavgifter för vissa besiktningsorgan på fordonsområdet. Enligt denna förordning skall avgifterna vara kostnadsbaserade och beräknade så att full kostnadstäckning vid effektivt resursutnyttjande uppnås i respektive besiktningsorgans verksamhet. Verksamheten skall på längre sikt varken ge överskott eller underskott. Avgifterna skall dessutom vara lika över hela landet.

I de styrdokument Statskontoret tagit del av finns inga formulerade avkastnings- och utdelningskrav för bolaget. Det ställs ej heller några närmare krav på hur bolaget prissätter de konkurrensutsatta tjänsterna.

Systembolaget AB

Systembolaget AB:s huvuduppgift är att med lagstadgad ensamrätt sälja alkoholdrycker till allmänheten. De styrdokument som reglerar Systembolagets verksamhet är alkohollagen (1994:1738), bolagsordningen samt avtal med, och ägardirektiv från, staten. Verksamheten är helt och hållet intäktsfinansierad och skall skapa utrymme för företagets utveckling och förnyelse samt ge avkastning enligt ägarens krav.

²³ Mer om AB Svensk Bilprovning i avsnitt 2.2.3.

²⁴ Denna siffra kan jämföras med 95 miljoner kronor för den konkurrensutsatta verksamheten år 1998. (Se *Staten som kommersiell aktör – Omfattning och konkurrenseffekter*, Statskontoret 2000:16, Del I Huvudrapport)

I enlighet med bolagsordningen får Systembolaget, förutom ensamrätten att sälja alkohol till allmänheten, även sälja alkoholdrycker till restauranger i konkurrens med andra partihandlare. Avtalet mellan staten och bolaget klargör att den konkurrensutsatta verksamheten skall bära sina egna kostnader, inklusive kapitalkostnader. Detta framhålls också i ett ägardirektiv från maj 2000. I det direktivet formuleras även krav på särredovisning, i den mån samma syfte inte uppnås genom att verksamheten bedrivs i ett separat bolag. Särredovisningen förklaras syfta till att det skall vara möjligt att kontrollera att den konkurrensutsatta verksamheten bär sina egna kostnader.

År 2001 var Systembolagets nettoomsättning drygt 18,2 miljarder kronor. I denna siffra ingår endast en del av den konkurrensutsatta partihandelsverksamheten till följd av att partihandeln fr.o.m. oktober 2001 lades i det separata bolaget Systembolaget Restaurangpartner AB. I september 2002 avyttrades det bolaget. Genom detta har Systembolagets konkurrensutsatta verksamhet minskat i omfattning.

I enlighet med statens ägardirektiv skall räntabiliteten i Systembolaget efter skatt på det justerade egna kapitalet, långsiktigt motsvara den tioåriga obligationsräntan med ett tillägg av fyra procentenheter. Systembolaget har även ett utdelningskrav, enligt vilket utdelningen bör uppgå till ett belopp motsvarande minst hälften av vinsten efter skatt med beaktande av soliditetsmålet på 30 procent. Om vinsten varaktigt överstiger avkastningsmålet bör detta på sikt komma kunderna till godo genom anpassning av den s.k. handelsmarginalen.²⁵

I likhet med flera andra statliga bolag genomgår Systembolaget en förändringsprocess i syfte att renodla verksamheten. I Systembolagets fall innebär detta en ökad fokusering på den lagreglerade detaljhandeln. I övrigt kan man, liksom i fallet med Apoteket, konstatera att regeringen i styrningen framhåller att bolagets konkurrensutsatta verksamhet skall bära sina egna kostnader.

AB Svenska Spel

AB Svenska Spel skall efter tillstånd från regeringen anordna spel och lotterier. Verksamhetsåret 2001 omsatte bolaget 15,6 miljarder kronor. Enligt årsredovisningen för år 2001 är Svenska Spels marknadsandel cirka 46 procent av den totala spel- och lotterimarknaden i Sverige.²⁶

²⁵ Handelsmarginalen fastställs av bolaget och skall beakta att bolaget får täckning för sina kostnader och att staten får skäligen avkastning i enlighet med räntabilitetsmålet.

²⁶ Marknadsandelen blir 32 procent om Svenska Spels värdeautomatspel räknas bort. I enlighet med ett riksdagsbeslut skall överskottet från dessa spel tillfalla Riksidrottsförbundet, Ungdomsstyrelsen och lokala idrottsklubbar.

Spel- och lotterimarknaden är reglerad och förbehållen endast ett fåtal aktörer. I likhet med Svenska Spel är Statskontoret ändå av uppfattningen att marknaden trots regleringen är att betrakta som konkurrensutsatt. De produkter som marknaden aktörer erbjuder är inte helt identiska men ändå i viss utsträckning utbytbara.²⁷ Svenska Spels huvudsakliga konkurrenter är AB Trav och Galopp samt folkrörelserna. En trend är även att konkurrensen från utländska företag som erbjuder spel på Internet har ökat.

Statens styrning av Svenska Spel sker genom bolagsordningen, ett antal regeringsbeslut samt genom ett särskilt uppdrag till bolaget. I uppdraget beskrivs vilken verksamhet bolaget får bedriva samt på vilket sätt verksamheten skall bedrivas. I uppdraget återfinns även ett antal ekonomiska krav. Enligt dessa krav, som även finns återgivna i bolagsordningen, skall ”inget av de till utdelning tillgängliga vinstmedlen utdelas till aktieägaren”. Alla till utdelning tillgängliga vinstmedel skall istället disponeras på det sätt regeringen föreskriver. I regeringsbesluten ges ett antal koncessioner till Svenska Spel för att etablera verksamhet såsom bland annat lotterier och kasinoverksamhet.

Statsmakterna har beslutat att den svenska spel- och lotterimarknaden skall vara förbehållen endast vissa aktörer. Regeringen har således att beakta att Svenska Spels konkurrenter inte slås ut från marknaden. Konkurrensfrågan berörs inte explicit i de styrdokument Statskontoret har studerat, men regeringen har ändå i olika sammanhang uppmärksammat konkurrensförhållandena på marknaden. Exempel på detta är att regeringen har låtit utreda hur föreningslivets ställning på spel- och lotterimarknaden kan stärkas.²⁸

Teracom AB

Teracom AB är ett helstatligt bolag vars kärnverksamhet är att bedriva utsändning och överföring av radio och TV. Bolaget skall även utveckla, marknadsföra och utföra andra tjänster som är förenliga med verksamheten. Teracom förvaltar Sveriges analoga och digitala marknad för radio, TV och informationsöverföring. Bolaget utgörs av ett moderbolag och ett antal dotterbolag. År 2001 var nettoomsättningen drygt 1,6 miljarder kronor. Teracom bedriver såväl konkurrensutsatt som icke konkurrensutsatt verksamhet.

Den icke konkurrensutsatta verksamheten inkluderar analog utsändning av program för de företag som erhållits sändningstillstånd av regeringen. Utsändningstjänsterna gentemot dessa företag ska bedrivas med ”skälig lönsamhet”. Skälig lönsamhet definieras som att Teracoms intäkter i den

²⁷ Svenska Spel AB har ensamrätt på vissa spelformer som exempelvis stryktips, oddset och lotto.

²⁸ SOU 2000:9, *Föreningslivet på spel- och lotterimarknaden*, Slutbetänkande från Den nya spel- och lotteriutredningen.

icke konkurrensutsatta verksamheten ska täcka driftskostnader, avskrivningar, risker för haveri m.m. Vidare skall intäkterna täcka forsknings- och utvecklingsinsatser samt andra insatser som kan behövas för att säkerställa att bolaget kan tillhandahålla radio- och tv-tjänster på längre sikt. Även ägarens krav på förräntning av kapital skall inkluderas. Prissättningen av dessa tjänster skall baseras på självkostnadskalkyler.

Den konkurrensutsatta verksamheten utgjorde år 2001 46 procent av Teracom's intäkter vilket motsvarar cirka 630 miljoner kronor. Förutom digital utsändning av radio och tv ingår bl.a. telekom- och överförings-tjänster i denna del av verksamheten. Prissättningen av tjänsterna är marknadsanpassad. Flertalet av de konkurrensutsatta tjänsterna utnyttjar den gemensamma infrastrukturen i bolaget. Enligt Teracom blir belastningen av denna kostnadskomponent lägre över tiden även för de tjänster som ingår i den icke konkurrensutsatta verksamheten.

Statens styrning av Teracom sker via bl.a. bolagsordningen och ett antal ägardirektiv. I enlighet med ägardirektiven skall avkastningskravet för den icke konkurrensutsatta verksamheten uppgå till en nivå som motsvaras av den femåriga obligationsräntan plus två procentenheter. Motsvarande avkastningskrav för den konkurrensutsatta verksamheten skall uppgå till en nivå som motsvaras av den femåriga obligationsräntan plus fem procentenheter. Teracom's konkurrensutsatta verksamhet har även ett avkastningskrav som innebär att målet för nivån på utdelningen är långsiktig och skall ses utifrån resultatet över en konjunkturcykel.

I årsredovisningen framhåller Teracom att arbetet med att belysa förhållandet mellan den konkurrensutsatta och icke konkurrensutsatta verksamheten bör fortsätta. Vidare förklaras att bolaget avser att avyttra ett antal dotterbolag som inte anknyter till kärnverksamheten.

I en proposition från november 2001 föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen att utfärda en kreditgaranti till Teracom AB intill ett belopp om två miljarder kronor.²⁹

Statskontoret kan konstatera att det i ägardirektiven formuleras avkastningskrav för såväl Teracom's konkurrensutsatta som icke konkurrensutsatta verksamhet. Detta minskar risken för en snedvriden konkurrenssituation på marknaden. Samtidigt finns det enligt Statskontoret några faktorer som riskerar snedvrیدا konkurrensen. Exempel på detta är den kreditgaranti som ges genom Riksgäldskontoret samt det faktum att den konkurrensutsatta delen av företaget kan utnyttja bolagets infrastruktur (analog och digitala marknäten). Dessa faktorer gör att konkurrensförhållanden skiljer sig för Teracom i förhållande till konkurrenterna.

²⁹ Propositionen Teracom AB – garanti och omstrukturering (2001/02:76).

2.1.4 Statskontorets kommentarer

På vilket sätt beaktas konkurrensperspektivet i regeringens övergripande ägarpolicy?

Ovanstående kartläggning har visat vilka frågor som regeringen lyfter fram i den övergripande statliga ägarpolicyen. Genomgången visar att frågan om konkurrensneutralitet och risken för konkurrensnedvridningar när företagen med särskilda samhällsintressen konkurrerar med privata företag, inte explicit berörs vare sig som en principiellt ”viktig policyfråga” eller bland de ”riktlinjer” som regeringen utformat. Regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen från företag med statligt ägande, innehåller exempelvis inga krav på att det i årsredovisningen (i förekommande fall) skall ske en särredovisning av konkurrensutsatt respektive icke konkurrensutsatt verksamhet. Riktlinjerna ställer ej heller några krav på att företagen i årsredovisningen skall informera om vad de gör för att undvika eller minimera konkurrensnedvridningar på de marknader där de är verksamma.

Värt att framhålla är att regeringen på olika sätt ändå har uppmärksammat de konkurrensproblem som kan uppkomma när offentliga aktörer (men inte nödvändigtvis företag med särskilda samhällsintressen) konkurrerar med privata företag. Exempel på detta är att regeringen har inrättat Konkurrensrådet, att konkurrensproblem i gränslandet mellan offentlig och privat sektor berörs i propositionen Konkurrens för förnyelse och mångfald samt att regeringen tidigare givit Statskontoret i uppdrag att bl.a. kartlägga i vilken utsträckning statliga myndigheter, affärsverk och bolag bedriver kommersiell konkurrensutsatt verksamhet. Vidare kan framhållas att Regeringskansliet för närvarande bereder frågan om att införa en s.k. konfliktlösningsregel i konkurrenslagen.³⁰

På vilket sätt beaktas konkurrensperspektivet i styrningen av de enskilda företagen?

Statskontorets övergripande bedömning är att regeringen i styrningen av de sex studerade företagen i varierande utsträckning beaktar ett konkurrensneutralitetsperspektiv. I de fall konkurrensaspekten berörs i styrdokumenterna kommer detta till uttryck genom att regeringen ställer resultatkrav på verksamheterna och/eller formulerar krav på full kostnadstäckning i, och särredovisning av, den konkurrensutsatta verksamheten. Vi konstaterar också att i den utsträckning som konkurrensaspekten berörs, formuleras detta i olika styrdokument för de olika bolagen. Vidare är det sällan som sådana krav explicit motiveras utifrån vikten av att uppnå konkurrensneutralitet på marknaden.

³⁰ Konfliktlösningsregeln syftar till att komma till rätta med konkurrenshämmande offentlig säljverksamhet.

För fyra av de sex studerade bolagen har regeringen uttryckt någon form av resultat-/avkastningskrav och/eller utdelningskrav. Utformningen av dessa krav varierar. I fallet med Teracom ställer regeringen olika, men väl specificerade, avkastningskrav för den konkurrensutsatta respektive den icke konkurrensutsatta delen av bolagets verksamhet. I Apotekets fall förklarar regeringen istället i mer allmänna ordalag att alla delar av bolagets verksamhet tillsammans skall bidra till det uppsatta utdelningskravet.

I flera fall ställer regeringen särskilda krav på särredovisning av den konkurrensutsatta verksamheten. Detta gäller för exempelvis Apoteket och Systembolaget. Särredovisningskraven formuleras emellertid på olika sätt för de två företagen. I Systembolagets fall återfinns krav på särredovisningen i ett ägardirektiv och motiveras med att säkerställa att den konkurrensutsatta verksamheten bär sina egna kostnader och att detta skall kunna kontrolleras. I fallet med Apoteket ställs krav på särredovisning i statens avtal med bolaget men utan en särskild motivering för detta.

Genomgången har vidare visat att flera av företagen för närvarande genomgår förändringsprocesser i syfte att öka fokus på företagens kärnverksamheter. Detta har fått till följd att bolagen avyttrar eller begränsar den konkurrensutsatta verksamheten. Detta är fallet med exempelvis Bilprovningen, Systembolaget och Teracom.

Regeringens indelning i de två företagskategorierna

I denna förstudie har vi valt att inte närmare studera grunderna för regeringens indelning i de två företagskategorierna Företag med marknadskrav och Företag med särskilda samhällsintressen. En översiktlig genomgång av regeringens indelning visar emellertid på vissa gränsdragningsproblem och svårigheter att kategorisera företagen. Som exempel på detta kan nämnas att sex företag med marknadskrav enligt regeringens verksamhetsberättelse har (åtminstone) delvis en ensamställning på marknaden och/eller är delvis anslagsfinansierade.³¹

Posten AB är ett exempel på företag med marknadskrav som är delvis anslagsfinansierat och som har en klart dominerande ställning på marknaden. Under år 2001 erhöll företaget 200 miljoner kronor av staten i ersättning för att tillhandahålla grundläggande kassaservice i de områden där verksamheten inte är kommersiellt motiverad och det saknas alternativ till Posten. I december 2001 förtydligades Postens uppdrag genom att Riksdagen antog lagen om grundläggande kassaservice. Lagen slår fast att det ska finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser, och att denna service ska

³¹ Dessa sex företag är Akademiska Hus AB, Imego AB, Posten AB, Specialfastigheter Sverige AB, Stattum (Förvaltningsbolaget) och Svensk Exportkredit, AB.

lämnas genom Posten.³² Vidare kan konstateras att Posten trots det tidigare monopolets avskaffande år 1993 fortfarande har ett faktiskt monopol inom en stor del av sin verksamhet.³³

En relevant fråga att diskutera i sammanhanget är huruvida regeringens kategorisering i sig har någon praktisk betydelse. Mot bakgrund av de särskilda förhållanden som råder när staten är ägare av bolag, anser Statskontoret att det är viktigt att regeringen tydligt markerar syftet med de statliga företagen. Detta är i sig en viktig signal till marknaderna om att staten är en professionell ägare som tar konkurrensfrågorna på allvar. Indelningen i de två företagskategorierna utgör således en övergripande information om regeringens syfte med företagen och hur de kan förväntas påverka konkurrenssituationen på marknaden. På samma sätt som regeringen framhåller vikten av genomlysning av de enskilda företagen är det också viktigt att den övergripande ägarpolitiken karaktäriseras av transparens och genomlysning.

Policyfrågorna berörs i flera olika dokument

Regeringens ägarpolicy för de statliga företagen kommer till uttryck i bl.a. den årliga verksamhetsberättelsen samt i olika separata dokument och faktablad. Så vitt känt finns det idag inget enskilt dokument som utgör en fullständig sammanställning av alla de policyrelaterade frågor, riktlinjer etc. som regeringen har uttryckt och som berör de statliga företagen. Verksamhetsberättelsen innehåller en hel del övergripande information kring ett flertal frågor, men denna information kompletteras sedan ytterligare i andra dokument.

2.2 Erfarenheter från andra studier

I detta avsnitt gör vi en genomgång av erfarenheterna från ett antal studier, rapporter, betänkanden etc. från senare år som rör frågorna om regeringens ägarpolitik, konkurrensproblemen i mötet mellan offentliga/statliga och privata aktörer eller som direkt eller indirekt berör företagen med särskilda samhällsintressen. Genomgången utgör ingen uttömmande beskrivning av rapporterna. Vi har istället fokuserat på sådana erfarenheter som är relevanta med utgångspunkt i förstudiens syfte.

³² Posten AB har förklarat att ersättningen inte täcker företagets kostnader för denna service, varför den övriga verksamheten får bära underskottet. Eftersom tidigare ersättning varit otillräcklig har riksdagen för år 2002 anslagit 400 miljoner kronor i ersättning för samma ändamål. (Dessa ersättningsnivåer kan ställas i relation till Posten AB:s omsättning som år 2001 var 24 miljarder kronor.)

³³ I sammanhanget kan man också peka på att Telia AB (ett företag med marknadskrav) är ensam ägare av det fasta teleaccessnätet vilket ger företaget konkurrensfördelar på marknaden för olika accessnätsberoende tjänster.

2.2.1 Erfarenheter från Konkurrensverket och Konkurrensrådet

Generella erfarenheter från 1990-talet

I rapporten *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag*³⁴ har Konkurrensverket genomfört en utredning av hur konkurrensen har utvecklats i Sverige under 1990-talet. Konkurrensverket gör bl.a. en genomgång av de klagomål som verket tagit emot som rör offentliga aktörers agerande från konkurrenssynpunkt. Den viktigaste grunden för klagomålen är att privata företag och offentliga aktörer har helt skilda förutsättningar att finansiera verksamheten och erhålla riskkapital. Ofta gäller klagomålen att den offentliga aktörens priser understiger kostnaderna för verksamheten, s.k. underprissättning. Ett flertal klagomål har gällt företag inom Samhall-koncernen och Svensk Bilprovning AB.

Flera klagomål har också gällt att myndigheter och monopolföretag börjat driva verksamhet eller sälja varor och tjänster vid sidan av monopolverksamheten eller myndighetsuppgifterna. Vidare tar klagomålen ofta upp att offentliga aktörer har möjlighet att subventionera konkurrensutsatt verksamhet med stöd av anslag/skattemedel som finansierar myndighetsuppgifterna vilket snedvrider konkurrensen.

Några av Konkurrensverkets generella slutsatser om utvecklingen under 1990-talet beträffande konkurrens mellan offentliga aktörer och privata företag är i korthet följande:

- De offentliga aktörerna har ett antal särdrag jämfört med privata företag (finansiering med skattemedel, lågt ekonomiskt risktagande, självkostnadsprincipen vid prissättning m.m.).
- De offentliga aktörernas verksamhet på konkurrensmarknader har inneburit ökade konkurrensproblem.
- Utvecklingen leder till att (främst) småföretagens möjligheter att expandera sin verksamhet eller rentav finnas kvar på marknaden minskar.
- Konkurrenslagen kan oftast inte användas för att ingripa mot skatte-subventionering och underprissättning i de aktuella ärendena.
- EG-praxis på konkurrensrättens område visar att det är svårt att tillämpa konkurrenslagstiftning för att ingripa mot underprissättning av privata företag. Det är än svårare beträffande offentliga aktörer.

³⁴ Konkurrensverket, *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag*, (rapport 2000:1)

Att vårda och skapa konkurrensen

I rapporten *Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?*³⁵ har Konkurrensverket kartlagt och analyserat förutsättningarna att öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin. Konkurrensverket framhåller att motiven för att driva verksamhet i monopolform försvagas i de fall monopolisten även säljer produkter på områden där det redan finns företag som säljer samma eller liknande produkter. De konkurrensproblem som uppkommer i sådana situationer är risken för att intäkterna i monopolverksamheten korssubventionerar den konkurrensutsatta verksamheten samt att monopolisten genom monopolverksamheten får en försäljningskanal till presumtiva kunder i den konkurrensutsatta delen av verksamheten.

Rapporten diskuterar inte explicit företagen med särskilda samhällsintressen, men som en del av en mer omfattande förslagskatalog föreslår Konkurrensverket att statsmakterna genom en regelreformerings avvecklar de lagstadgade monopolerna på några marknader. Exempel på monopolmarknader som enligt verket bör avvecklas är:

- Apoteket AB:s försäljning av läkemedel, i ett första steg det receptfria sortimentet³⁶ samt
- Svensk Bilprovning AB:s obligatoriska besiktning och kontroll av fordon och mobilkranar.³⁷

Att skapa konkurrens på lika villkor

Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Konkurrensrådet) har publicerat betänkandet *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*.³⁸ I betänkandet konstaterar rådet att den helt grundläggande förutsättningen för konkurrens på lika villkor är att både offentliga och privata aktörer har samma förutsättningar för att finansiera sin verksamhet. Rådet redovisar ett antal rekommendationer för hur offentlig konkurrensutsatt verksamhet bör bedrivas för att så konkurrensneutrala villkor som möjligt skall gälla.³⁹ Några exempel på rekommendationer:

³⁵ Konkurrensverket, *Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?*, (rapport 2002:2)

³⁶ Konkurrensverket utvecklar motivet till, och formerna för, detta närmare i rapporten *Konkurrens vid försäljning av läkemedel*, (rapport 1999:4).

³⁷ Konkurrensverket har tidigare föreslagit detta i en skrivelse till regeringen, dnr. 833/1998.

³⁸ Konkurrensrådets betänkande, *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*, (SOU 2000:117)

³⁹ Rådet för också en diskussion om rekommendationernas räckvidd. Rekommendationernas tillämpning kan påverkas av exempelvis lagstiftning eller i fall där produktionen är underordnad andra verksamhetsmål, t.ex. vid sysselsättning av funktionshindrade.

- Konkurrensutsatt verksamhet bör avgränsas redovisningsmässigt och åläggas ett ekonomiskt mål om att uppnå minst full kostnadstäckning. Målet bör tydligt anges i riktlinjer eller andra lämpliga styrdokument för verksamheten i fråga. Det ekonomiska utfallet bör vara särredovisat. Hänsyn skall tas till samtliga relevanta kostnader som uppkommer i den konkurrensutsatta verksamheten.⁴⁰
- Prissättningen bör utformas på ett sådant sätt att det ekonomiska målet uppfylls, vilket innebär att den bör baseras på en självkostnadskalkyl.
- Granskning av påstådd konkurrensnedvridning förutsätter transparens. Det skall därför vara möjligt för den granskande myndigheten att ta del av relevanta uppgifter för en given konkurrensutsatt verksamhet. Hit hör ekonomiska mål och andra grundläggande villkor för verksamheten, lönsamhetsuppgifter under de senaste åren, vilka kostnader som belastat verksamheten, motiveringar till val av fördelningsnyckel vid fördelning av indirekta kostnader, hur kapitalkostnader belastat verksamheten, vilka priser och prissättningskonstruktioner som tillämpas samt vilka direkta eller indirekta subventioner som eventuellt föreligger.

Konkurrensrådet diskuterar även Samhall AB. Rådet förklarar att det inte funnit skäl att ifrågasätta konstruktionen med Samhall men framhåller samtidigt att den oundvikliga störning som företaget representerar på marknaden blir mindre om företaget innehar relativt låga marknadsandelar på olika delmarknader och därmed undviker marknadsdominans. Konkurrensrådet menar att detta synsätt skulle få en ökad tyngd om statsmakterna i sin styrning av Samhall AB tydligt formulerar ett sådant mål, t.ex. i skriftliga ägardirektiv.

2.2.2 Erfarenheter från Statskontoret

Staten som kommersiell aktör

På regeringens uppdrag har Statskontoret kartlagt i vilken utsträckning statliga myndigheter, affärsverk och hel- eller delägda bolag bedriver kommersiell verksamhet. Statskontoret lämnade också förslag på hur konkurrensnedvridande effekter kan undvikas i mötet mellan offentliga och privata aktörer. Resultatet av studien presenterades i rapporten *Staten som kommersiell aktör – Omfattning och konkurrenseffekter*.⁴¹

⁴⁰ Ett mål om full kostnadstäckning förutsätter att det är möjligt att identifiera alla relevanta kostnader som en viss konkurrensutsatt verksamhet orsakar. I betänkandet redovisar rådet några exempel på hur olika kostnadstyper bör behandlas.

⁴¹ Statskontoret, *Staten som kommersiell aktör – Omfattning och konkurrenseffekter*, (Statskontoret 2000:16, Del I Huvudrapport samt Del II Fallstudier)

Inom ramen för kartläggningen identifierade Statskontoret fem företag med särskilda samhällsintressen vars konkurrensutsatta verksamhet medför särskild risk för att konkurrensen med (i synnerhet) småföretag snedvrids.⁴² Dessa fem företag var Apoteket AB, Samhall AB, Svensk Bilprovning AB, Sveriges Rese- och Turistråd AB och Systembolaget AB. Vidare gjorde Statskontoret en bedömning av vilka effekter som statliga aktörers närvaro kan ha på konkurrensutsatta marknader. Några av de generella iakttagelserna var att:

- Det finns exempel på att konkurrens från statliga aktörer hämmar konkurrensen och tränger ut privata aktörer utan att det kan förklaras av en högre effektivitet hos de statliga aktörerna.
- Ekonomisk särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet är en nödvändig men oftast inte tillräcklig åtgärd för att garantera att konkurrensnedvridande korssubventionering inte sker.
- Inte heller statliga bolag där den kommersiella verksamheten skall vara organisatoriskt klart åtskild från den politiskt styrda myndighetsverksamheten, kan sägas vara fria från politisk styrning och subventioner.

I rapporten presenterade Statskontoret både generella och verksamhetsberoende förslag på åtgärder i syfte att minska de konkurrensnedvridande effekterna. Ett av förslagen var att införa ett krav på särredovisning av all kommersiell konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs i statliga myndigheter och bolag. Detta redovisningskrav bör också omfatta sådana uppgifter som avses i EU-kommissionens transparensdirektiv.⁴³ Beträffande Apoteket AB och Bilprovningen menade Statskontoret att bolagens ensamrätter till försäljning av läkemedel respektive utförande av obligatoriska fordonskontroller borde avvecklas.

2.2.3 Erfarenheter från Riksdagens revisorer

Statens roll som ägare av bolag

I rapporten *Statens roll som ägare av bolag*⁴⁴ granskade Riksdagens revisorer 1996/97 hur staten utövar sin ägarroll i de majoritetsägda företagen. Huvuddragen i revisorernas rapport sammanfattas kort nedan:

- Regeringskansliet ägnar för lite tid till frågor som rör målformulering och måluppföljning av statens ägande.

⁴² Kartläggningen byggde på enkätsvar från (bl.a.) 39 statligt hel- eller delägda bolag. Dessa företag uppfyllde identifierade ”riskkriterier” för snedvriden konkurrens. (Läs mer om detta i rapporten.)

⁴³ Läs mer om transparensdirektivet i kapitel 3.

⁴⁴ Riksdagens revisorer, *Statens roll som ägare av bolag*, (rapport 1997/98:2)

- Målen för statens bolag varierar i tydlighetsgrad.
- Bolagens mål redovisas i många olika dokument som bolagsordning, ägardirektiv, avtal, riksdagsbeslut, propositioner och av riksdagen gjorda policyuttalanden.
- Styrelseledamöternas syn på vem de företräder i styrelsen var ibland oklar.
- Beredningsförfarandet vid tillsättandet av styrelseledamöter varierade mellan departementen.
- Departementens utnyttjande av externa revisorer varierar.

Mot bakgrund av dessa iakttagelser efterlyste revisorerna bl.a. tydligare syftesbeskrivningar och fler preciserade verksamhetsmål för i första hand de bolag som helt eller delvis har andra mål än rent kommersiella, dvs. bolag som opererar i monopolställning, är anslagsberoende eller har särskilda samhällsåtaganden att uppfylla. Beträffande bolag som saknar andra mål än rent kommersiella framhöll revisorerna att det i första hand bör klargöras att bolagets uppgift verkligen är att bereda ägaren största möjliga långsiktiga avkastning och att bolaget inte har några andra mål. Avkastningskrav bör då vara formulerade som en typ av minimikrav på verksamheten.

I syfte att få underlag för en eventuell granskning av vilka åtgärder som regeringen har vidtagit efter granskningen 1996/97 har Riksdagens revisorer under år 2002 genomfört en förstudie. I förstudien konstaterar revisorerna att regeringen nu har genomfört flera åtgärder i syfte att stärka ägarrollen. Genomlysningen av företagen har förbättrats bl.a. genom att regeringens årliga verksamhetsberättelse under senare år gjorts mer lättillgänglig och kommit att innehålla mer information om företagen. Samtidigt framhöll revisorerna att de närmare effekterna av utvecklingsarbetet inte har följts upp av vare sig regeringen eller något annat organ.⁴⁵

Granskning av AB Svensk Bilprovning

I rapporten *Bilprovningen, fordonskontrollen och trafiksäkerheten*⁴⁶ har Riksdagens revisorer granskat AB Svensk Bilprovning (Bilprovningen). Granskningen omfattade bl.a. hur Bilprovningen följer upp verksamhetens effektivitet, hur ägarnas styrning av bolaget ser ut samt hur bolaget av-

⁴⁵ Riksdagens revisorer har därför beslutat om en närmare granskning med inriktning på detta. Det kommer dessutom att ingå en granskning av Regeringskansliets egna resurser och kompetens för ägarförvaltningen samt företagsledningarnas olika förmåner i fråga om pensionsavtal m.m. En rapport beräknas bli klar under våren 2003.

⁴⁶ Riksdagens revisorer, *Bilprovningen, fordonskontrollen och trafiksäkerheten*, (rapport 2000/01:2)

gränsar sin konkurrensutsatta verksamhet från den verksamhet som bolaget bedriver med ensamrätt.⁴⁷

För att avgränsa den konkurrensutsatta verksamheten från monopolverksamheten använder Bilprovningen en s.k. ABC-kalkyl (Activity-Based-Costing) för bolagets produktkalkylering. ABC-kalkylen är en etablerad metod att fördela direkta och indirekta kostnader mellan olika produkter i ett företag. Revisorernas granskning visade att kostnaderna beräknade enligt ABC-kalkylen i flera fall var högre än priserna på de konkurrensutsatta produkterna, men det fanns också exempel på produkter vars pris överstiger kostnaden.

Av revisorernas granskning framgår också att Bilprovningen under år 2000 inledde ett arbete med att definiera vilka närliggande produkter som tillhör kärnverksamheten. Dessa tjänster ska behållas i Bilprovningens utbud, men en diskussion har också förts om hur man hårdare ska kunna avskilja denna del av verksamheten. Bilprovningen har sett över och justerat prissättningen på produkter inom den konkurrensutsatta verksamheten för att de bättre ska motsvara självkostnaderna.

Mot bakgrund granskningen av hur Bilprovningen avgränsar den konkurrensutsatta verksamheten från den icke konkurrensutsatta förslog revisorerna:

- Att AB Svensk Bilprovning betydligt förbättrar kvaliteten i underlaget för att fördela direkta och indirekta kostnader inom företaget samt aktivt använder detta underlag för prissättning och prisjustering av konkurrensutsatta produkter och för strategiska beslut om produktsortimentet.
- Att preciserade regler utformas för myndigheters och statligt hel- eller delägda monopolföretags näringsverksamhet på konkurrensmarknader.

Beträffande frågan om ägarnas styrning av bolaget förklarade Riksdagens revisorer att bolagets verksamhetsmål och avkastningskrav framgår av de ägardirektiv som bolagsstämman tidigare fastställt och att det därmed finns tydligt fastställda mål för verksamheten. Trots tydliga mål förklarade revisorerna att det under några år funnits en viss osäkerhet om bolagets verksamhetsförutsättningar, exempelvis beträffande frågan om avgiftssättningen. Med anledning av detta föreslog revisorerna bl.a.

- att regeringen anger tydliga riktlinjer för AB Svensk Bilprovningens avgiftssättning samt ser över formerna för beslut om avgiftssättningen samt
- att regeringen utvecklar ägarstyrningen för samägda företag.

⁴⁷ I samband med att Riksdagen år 1996 beslutade om fortsatt ensamrätt för AB Svensk Bilprovning att bedriva obligatorisk fordonskontroll, uttalades också att en klar avgränsning skulle göras av de verksamheter som bedrivs i konkurrens.

Intressant att notera i sammanhanget är vidare att det av revisorernas rapport framgår att Bilprovningen i samband med att man i början av 1990-talet förberedde sig inför att de obligatoriska fordonskontrollerna skulle öppnas för konkurrens,⁴⁸ genomförde kraftiga rationaliseringar och besparingar med förbättrad lönsamhet som följd.

2.2.4 Statskontorets kommentarer

Som genomgången har visat finns det en hel del värdefulla erfarenheter att hämta från olika studier och rapporter som på olika sätt berör företagen med särskilda samhällsintressen. Med utgångspunkt i erfarenheterna kan man göra ett antal för förstudien intressanta iakttagelser och konstateranden.

Skilda finansieringsvillkor är en viktig orsak till konkurrensnedvridningar och klagomål mot företag med särskilda samhällsintressen

I avsnitt 1.2 konstaterade vi att det finns ett antal villkor som gör att verksamhetsförutsättningarna skiljer sig mellan statliga och privata företag. Av ovan redovisade erfarenheter att döma är det i synnerhet finansierings- och avkastningsaspekterna som är de viktigaste orsakerna till att konkurrensen riskerar att snedvridas. Många företag med särskilda samhällsintressen finansierar hela eller delar av verksamheten i särskild ordning. Detta sker genom särskilda anslag och ersättningar eller genom intäkter från monopolverksamhet. På detta sätt möjliggörs att priserna i den konkurrensutsatta verksamheten kan understiga kostnaderna för verksamheten. Även lågt ställda krav på avkastning i den konkurrensutsatta verksamheten kan få dessa effekter.

Erfarenheterna visar att det under senare år har framförts ett antal klagomål till Konkurrensverket som rör offentliga aktörers agerande på konkurrensmarknaderna. Detta gäller såväl statliga som kommunala myndigheter/förvaltningar och bolag. Klagomål har framförts mot exempelvis Samhall-koncernen och AB Svensk Bilprovning. Ofta avser dessa klagomål att de offentliga aktörerna underprissätter sina produkter eller att de genom anslag och monopolintäkter har möjlighet att korssubventionerar den konkurrensutsatta verksamheten.

Konkurrensrådets rekommendationer utgör en god vägledning

Konkurrensrådets ovan redovisade rekommendationer för hur offentlig konkurrensutsatt verksamhet bör bedrivas utgör en god vägledning för företagen med särskilda samhällsintressen. Samtidigt är det viktigt att framhålla att erfarenheterna också visar att exempelvis krav på ekonomisk

⁴⁸ Detta hade beslutats av Riksdagen men drogs senare tillbaka av densamma.

särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet är en nödvändig men ofta inte tillräcklig åtgärd för att garantera att korssubventionering inte sker.

Viktigt att verksamheterna i företag med särskilda samhällsintressen karaktäriseras av transparens och tydlighet

Något som ofta återkommer när statliga bolag (i synnerhet företag med särskilda samhällsintressen) diskuteras är vikten av att skapa transparens och tydlighet i deras verksamheter. Detta är viktigt för såväl ägaren, granskande myndigheter som konkurrenterna på marknaden. Transparens i detta sammanhang avser enligt Statskontoret inte enbart den ekonomiska rapporteringen från de enskilda bolagen. Det måste också finnas en transparens och tydlighet beträffande ägarens mål och syften för företagen med särskilda samhällsintressen.

Vidare bör ägaren, staten, på såväl övergripande nivå som i styrningen av de enskilda företagen, tydligt markera vikten av konkurrensneutralitet på marknaden. Så långt det är möjligt skall det finnas preciserade regler och krav på företagens verksamheter på konkurrensmarknaderna. På detta sätt minskar risken för otillbörlig korssubventionering och underprissättning samtidigt som det är en signal till de privata företagen om att staten och dess företag tar risken för konkurrensnedvridningar på allvar. Redan det faktum att konkurrenter misstänker att företag med särskilda samhällsintressen har möjlighet att korssubventionera den konkurrensutsatta verksamheten, riskerar att ha en etableringshämmande effekt.

2.3 Vad säger forskningen?

Inom ramen för kartläggningen har vi gjort en översiktlig genomgång av huruvida det finns någon forskning som rör frågorna om statens ägarpolitik, företagen med särskilda samhällsintressen eller konkurrensproblematiken i mötet mellan offentliga/statliga och privata aktörer.

Ont om forskning som rör konkurrensnedvridningsproblemen i konkurrensen mellan offentliga och privata företag

En bedömning utifrån vår översiktliga genomgång är att det inte finns någon mer omfattande forskning som fokuserar på frågorna om konkurrensnedvridningar mellan offentliga och privata företag och ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen. Däremot finns det hel en del national-ekonomisk forskning som, utifrån andra utgångspunkter, berör offentliga/statliga företag. Denna forskning tar upp frågor som exempelvis

- vilka mekanismer som kan förklara skillnader i kostnadseffektivitet mellan offentliga/statliga och privata företag,

- hur företagsägare (t.ex. staten) kan utöva kontroll och övervakning över företagsledningen,⁴⁹
- vilka prisregleringsprinciper som en reglerare skall tillämpa på monopolverksamheter (som ibland bedrivs i statliga företag) samt
- hur offentliga/statliga bolag kan vara en lösning på olika typer av marknadsmisslyckanden.

Mekanismer som innebär nackdelar för statliga bolag⁵⁰

I den nationalekonomiska forskningen har ett antal mekanismer identifierats som talar för att det finns nackdelar med statliga bolag jämfört med privata bolag:

- Statliga bolag är inte utsatta för den kontinuerliga övervakning från kapitalmarknadens aktörer som privata bolag utsätts för.⁵¹ Aktiemarknaden reagerar omedelbart på beslut som bedöms ha en negativ inverkan på ett företags långsiktiga värde, men motsvarande informationsmekanism saknas för statliga bolag. Privata bolag som sköts dåligt löper också risk att bli uppköpta vilket kan få till följd att den befintliga ledningen byts ut.
- Statliga bolag möter ofta en s.k. mjuk budgetrestriktion vilket minskar konkursrisken och incitamenten till kostnadskontroll.
- Statliga bolag har ofta en diffus målsättning. De kan exempelvis förväntas ta hänsyn till sysselsättning eller regionala frågor på ett annat sätt än privata bolag.
- Statliga bolag är lättare att påverka genom lobbying än privata företag.

Dessa nackdelar kan i många fall även vara tillämpliga på reglerade privata företag. Vidare framhåller vissa forskare att offentligt ägande innebär en fördel på så sätt att det blir enklare för staten att göra direkta välfärdshöjande ingrepp i oförutsedda situationer.

Även om den empiriska forskningen tyder på att privata företag uppvisar en större kostnadseffektivitet än offentliga/statliga företag, så är det samtidigt flera forskare som framhåller att graden av konkurrens på en marknad påverkar kostnadseffektiviteten i större utsträckning än ägandeformen.

⁴⁹ Denna forskningsgren benämns Corporate Governance.

⁵⁰ Denna diskussion är hämtad från ESO-rapporten *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering* (Ds 2002:21), författad av docent Mats Bergman.

⁵¹ De fem delägda statliga bolag som är noterade på Stockholmsbörsen bör dock betraktas som (åtminstone delvis) utsatta för kapitalmarknadens övervakning.

Statliga bolag ställer särskilda krav på styrning och uppföljning

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har i rapporten *Staten och bolagskapitalet*⁵² närmare studerat statens roll som företagsägare med fokus på styrning, kontroll och uppföljning av de statliga företagens verksamhet. Rapporten tar sin utgångspunkt i den s.k. Corporate Governance-forskningen och rapportförfattarna diskuterar det trovärdighetsproblem som hänger samman med att staten äger företag.⁵³ För staten som ägare innebär det framför allt att man måste skapa ökad tydlighet och klarhet kring de långsiktiga spelreglerna för de statliga bolagen samt utveckla och tillämpa styrinstrument som kan minska betydelsen av trovärdighetsproblemet. Beträffande företagen med särskilda samhällsintressen framhåller rapportförfattarna att de multipla mål som dessa företag ofta skall uppnå, ställer särskilda krav på styrningen och uppföljningen.

I rapporten lämnas förslag till åtgärder som kan bidra till att staten blir en effektivare, tydligare och mer aktiv ägare. Förslagen i sammanfattning:

- Renodla bolagsägandet.
- Använd motiven för att äga som styrmedel.
- Se över styrelsernas sammansättning och utnyttja dem bättre.
- Använd kompensationskontrakt.
- Stärk ägarfunktionen i Regeringskansliet.
- Upprätta avvecklingsplaner som trovärdighetsinstrument.
- Satsa på forskning om staten som bolagsägare.

Beträffande förslaget om att använda motiven för att äga som ett styrmedel, framhåller rapportförfattarna att statens motiv för att äga tydligt bör framgå av målformuleringen för ett bolag och aktivt användas i såväl styrningen som uppföljningen av verksamheten. Med enhetliga målformuleringar inom bolagssektorn skapas förutsättningar för transparens i betydelsen att mål och resultat synliggörs för ägare, företagsledning och externa bedömare. Rapportförfattarna menar att det i en långsiktig ägarstrategi bör ingå att översätta motiven bakom ägandet till krav och målformuleringar som kan följas upp. I en sådan strategi måste ägaren pröva och klargöra betydelsen av lönsamhetsmål kontra andra typer av mål, dvs. om det finns en rangordning av målen så att t.ex. lönsamhetsmål underordnas sociala/samhälleliga mål eller vice versa.

Rapportförfattarna framhåller vidare att den formella styrningen av de statliga bolagen endast kan utövas på bolagsstämman som fattar beslut om ägar-

⁵² Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag*, (Ds 1998:64). Rapporten är författad av civilekonom Susanne Lindh och fil. dr Eva M. Meyerson.

⁵³ Trovärdighetsproblemet består av en kombination av problem med moral hazard, bristande tidsinkonsistens, multipla mål och förekomst av mjuk budgetrestriktion.

direktiv, bolagsordning och eventuella avtal mellan staten och bolaget. För att beslut som tas av regering och riksdag rörande bolagens verksamhet skall vara bindande krävs således att besluten fastställs vid en bolagsstämma. Genom möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser om exempelvis bolagets mål, kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. I den mån bolaget uppbär statliga anslag kan staten ange särskilda villkor för hur anslaget får användas.

3 **Transparensdirektivet**

I detta kapitel gör vi en kortfattad beskrivning av EU-kommissionens s.k. transparensdirektiv. I syfte att bl.a. minska risken för otillbörlig korssubventionering, ställer transparensdirektivet särskilda krav på insyn i vissa offentliga och privata företag. Flera företag med särskilda samhällsintressen kan förväntas omfattas av direktivet.

Vilket syfte fyller transparensdirektivet?

EG-fördragets statsstödsregler innebär ett generellt förbud mot att medlemsstater ger finansiellt stöd till offentliga eller privata företag som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Med statligt stöd avses i princip alla former av offentliga medel som påverkar företagens kostnadskalkyl. Det kan röra sig om direkta anslag eller bidrag eller indirekta stöd som statliga lånegarantier, räntesubventioner och skattelättnader.

EG-fördraget ålägger EU-kommissionen att se till att medlemsstaterna inte ger sådant stöd till offentliga eller privata företag som strider mot den gemensamma marknaden och tillämpningen av konkurrensreglerna. Ofta är dock förhållandet mellan offentliga myndigheter⁵⁴ och offentliga företag⁵⁵ så komplicerat att kommissionens uppgift blir svår. För att möjliggöra tillämpningen av fördraget i denna del har *transparensdirektivet*⁵⁶ tillkommit så att kommissionen kan få insyn i förbindelserna mellan myndigheter och offentliga företag i respektive medlemsstater. Genom denna insyn skall det vara möjligt att skilja mellan statens roll som offentlig myndighet och dess roll som ägare.

*Vad föreskrivs i transparensdirektivet?*⁵⁷

I enlighet med direktivet skall medlemsstaterna se till att finansiella förbindelser⁵⁸ mellan offentliga myndigheter och offentliga företag redovisas

⁵⁴ Begreppet offentlig myndighet inbegriper staten, regionala och lokala myndigheter samt alla territoriella myndigheter.

⁵⁵ Med begreppet avses varje företag över vilket de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt kan utöva ett dominerande inflytande till följd av ägarskap, finansiell medverkan eller gällande regler.

⁵⁶ Direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet.

⁵⁷ Följande genomgång utgör inte en fullständig beskrivning av vad som föreskrivs i direktivet.

⁵⁸ De finansiella förbindelser som avses gäller täckande av driftunderskott, tillskott av kapital, amorteringsfria tillskott eller lån till förmånliga villkor, gynnande genom avkall på vinst eller fordringar, gynnande genom avkall på normal avkastning på utnyttjade allmänna medel samt ersättningar för ekonomiska ålägganden från myndigheter.

öppet så att det framgår vilka allmänna medel som offentliga myndigheter direkt tillfört offentliga företag, vilka allmänna medel som offentliga myndigheter tillfört offentliga företag indirekt via andra offentliga företag eller finansiella institut samt på vilket sätt dessa allmänna medel använts.⁵⁹

Medlemsstaterna skall vidare säkerställa att den finansiella och organisatoriska strukturen i varje företag som är skyldigt att ha separat redovisning, redovisas så att det tydligt framgår vilka kostnader och intäkter som härrör från de olika verksamheterna.⁶⁰ Det skall också finnas fullständiga uppgifter om de metoder som tillämpats på konteringen och fördelningen av kostnaderna och intäkterna på de olika verksamheterna.⁶¹

Separat redovisning gäller för sådana företag som har beviljats ”exklusiva rättigheter” eller ”särskilda rättigheter” av en medlemsstat. Separat redovisning gäller även för företag som anförtrotts att tillhandahålla ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”, och som får statligt stöd i någon form för tillhandahållandet av en sådan tjänst, samtidigt som företaget även bedriver annan verksamhet.

Med ”exklusiva rättigheter” avses rättigheter som en medlemsstat genom lag eller annan författning beviljar ett företag och som ger detta företag ensamrätt att tillhandahålla en tjänst eller bedriva en viss verksamhet. ”Särskilda rättigheter” avser rättigheter som en medlemsstat genom lag eller annan författning beviljar ett begränsat antal företag och som därmed begränsar antalet företag som har tillstånd att tillhandahålla en viss tjänst eller bedriva en viss verksamhet. Viktigt att framhålla är således att kravet på separat redovisning även omfattar de privata företag som av medlemsstaterna givits exklusiva eller särskilda rättigheter eller anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Utredning om införlivandet av transparensdirektivet

I september 2002 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppgift att analysera vissa frågor som rör införlivandet av transparens-

⁵⁹ I direktivet finns ett antal begränsningsregler som anger i vilka fall dessa redovisningskrav inte gäller eller skall tillämpas på ett annat sätt. Vidare gäller särskilda redovisningskrav för s.k. tillverkande offentliga företag i tillverkningsindustrin.

⁶⁰ För att säkerställa denna insyn skall medlemsstaterna se till att de berörda företagen för en separat internredovisning för var och en av verksamheterna, korrekt konterar eller fördelar alla kostnader och intäkter på grundval av konsekvent tillämpade och sakligt motiverade redovisningsprinciper samt klart anger vilka principer för kostnadsredovisning som ligger till grund för den separata redovisningen.

⁶¹ I direktivet finns ett antal begränsningsregler som anger i vilka fall dessa krav på insyn inte gäller eller skall tillämpas på ett annat sätt.

direktivet i Sverige.⁶² Utredaren har fått till uppgift att göra en samlad analys av i vilken utsträckning de krav som ställs i direktivet tillgodoses genom gällande svenska regler. Analysen skall klarlägga behovet av ny lagstiftning samt huruvida befintlig lagstiftning behöver kompletteras. I uppgiften ingår att föreslå den lagstiftning som krävs för att direktivet skall anses införlivat i svensk rätt. Av kommittédirektivet framgår vidare att det finns ett behov av att göra en kartläggning av de företag inom olika sektorer som omfattas av direktivets krav.

På vilket sätt berör transparensdirektivet företag med särskilda samhällsintressen?

Med utgångspunkt i beskrivningen av transparensdirektivet är det rimligt att dra slutsatsen att flera av företagen med särskilda samhällsintressen omfattas av direktivet. Utan att i denna förstudie ha gjort en närmare analys, anser vi att flera av företagen av statsmakterna har givits ”exklusiva” eller ”särskilda” rättigheter eller att de givits uppgiften att tillhandahålla ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”. I enlighet med direktivet ställer detta särskilda krav på öppen redovisning av vissa finansiella förbindelser och/eller krav på redovisning av den finansiella och organisatoriska strukturen i företagen.

Viktigt att framhålla i sammanhanget är vidare att det även kan finnas sådana företag som regeringen definierar som företag med marknadskrav som omfattas av transparensdirektivet.

⁶² Utredning om införlivandet av kommissionens direktiv 80/723/EEG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet, (Dir. 2002:117).

4 Att uppnå en konkurrensneutral ägarpolicy – slutsatser och förslag

4.1 Statskontorets slutsatser

Med utgångspunkt i kartläggningen gör vi här en övergripande bedömning och formulerar några sammanfattande slutsatser.

Regeringens ägarpolitik har utvecklats under senare år

Statskontoret kan konstatera att regeringens ägarpolitik har utvecklats under senare år. Detta kommer bl.a. till uttryck i den årliga verksamhetsberättelse som under senare år kommit att innehålla mer information om såväl vissa övergripande policyfrågor som information om de enskilda statliga företagen. Regeringen har även utformat riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen från de statliga företagen. Vidare kan konstateras att regeringen alltmer kommit att uppmärksamma de konkurrensproblem som uppkommer när offentliga aktörer konkurrerar med privata företag. Statskontoret uppfattar detta som att regeringen ser det som en prioriterad uppgift att utveckla den statliga ägarpolitiken.

Offentliga aktörer riskerar att snedvrیدا konkurrensen

Erfarenheterna visar att offentliga aktörers konkurrensutsatta verksamheter innebär faktiska konkurrensproblem och att utvecklingen leder till att (i synnerhet) småföretagens möjligheter att expandera sin verksamhet minskar. Exempel på förhållanden som gör att företag med särskilda samhällsintressen kan snedvrیدا konkurrensen på marknaden är:

- de ekonomiska avkastningskraven (inklusive utdelningskraven),
- finansieringsfrågorna (exempelvis beträffande särskilda ersättningar och anslag),
- sälj- och prissättningspolicy,
- företagens redovisning samt
- frågor som rör mål- och resultatstyrning avseende särskilda samhällsmål.

Mot bakgrund av detta anser Statskontorets att det finns ett behov av att vidareutveckla regeringens ägarpolitik genom att utarbeta och upprätta en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen.

En konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen gynnar ägaren samt skapar förutsättningar för tillväxt

Genom att upprätta en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen, kan regeringen åstadkomma mer jämlika konkurrensförhållanden på de marknader där företagen konkurrerar med andra aktörer. Erfarenheterna visar att detta tvingar fram en högre kostnadseffektivitet i företagens verksamheter vilket i sin tur innebär bättre förutsättningar att generera avkastning till ägaren. Mer jämlika konkurrensvillkor leder vidare till fler nyetableringar på marknaden samtidigt som man minskar risken för undanträngningar av befintliga företag. På detta sätt ges bättre förutsättningar för att åstadkomma tillväxt och uppnå en samhälls-ekonomiskt effektiv produktion.

Genom att utarbeta och upprätta en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen ökar regeringens ägarinflytande i dessa företag. Detta kan innebära minskad risk för att det uppstår målkonflikter mellan konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet vilket underlättar styrningen av företagen.

4.2 Statskontorets förslag till fortsatt arbete

Statskontoret anser att det finns förutsättningar att vidareutveckla regeringens ägarpolitik genom att utarbeta en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen. Mot bakgrund av Statskontorets kompetens om, och erfarenheter från, konkurrensproblematiken i mötet mellan offentlig/statlig och privat verksamhet, kan vi utgöra en resurs för regeringen i det fortsatta arbetet.

Med utgångspunkt i denna förstudie beskriver vi nedan några förslag till hur det fortsatta arbetet bör bedrivas i syfte att åstadkomma en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen. Dessa förslag skall ses som kompletterande och kan sägas utgöra delar i en samlad konkurrensneutralitetsstrategi. Även om strategin i första hand tar sikte på företag med särskilda samhällsintressen, omfattar den i vissa delar även företagen med marknadskrav.

I avsnitt 4.2.1 redogör vi för förslag som är av mer utredande karaktär och där vi bedömer att Statskontoret kan bidra till arbetet. I avsnitt 4.2.2 lyfter vi fram några förslag som inte bedöms kräva ett mer omfattande utredningsarbete och som lämpligen hanteras inom ramen för regeringens löpande förvaltning av de statliga företagen. Om ett sådant behov finns kan emellertid Statskontoret även bidra i arbetet med dessa förslag.

4.2.1 Förslag som bedöms kräva ett mer omfattande utredningsarbete

Förslagen i sammanfattning:

- Studera hur konkurrensneutralitetsperspektivet kan integreras i regeringens styrning av enskilda företag med särskilda samhällsintressen.
- Analysera huruvida avkastningskraven i företag med särskilda samhällsintressen påverkar konkurrensen och kostnadseffektiviteten.
- Studera om och hur transparensdirektivet skall tillämpas på företag med särskilda samhällsintressen.

Studera hur konkurrensneutralitetsperspektivet kan integreras i regeringens styrning av enskilda företag med särskilda samhällsintressen

Det är viktigt att regeringen i styrningen av de enskilda företagen med särskilda samhällsintressen tydligt markerar vikten av att företagen beaktar risken för konkurrensnedvridningar på de konkurrensutsatta marknaderna. Därför bör det närmare studeras på vilket sätt konkurrensneutralitetsperspektivet bäst kan integreras i styrningen. En sådan analys handlar om att studera vilka utlåtanden och krav som ägaren kan och bör uttrycka i styrdokumentet i syfte att minimera risken för konkurrensnedvridningar. En sådan analys måste beakta att företagen med särskilda samhällsintressen skall uppfylla olika typer av samhällsmål och att de verkar under särskilda verksamhetsförutsättningar. Detta innebär att konkurrensperspektivet till viss del kan komma att integreras på olika sätt för de olika företagen.

Regeringens styrning av företagen sker genom ett antal styrdokument som bolagsordning, särskilda ägardirektiv samt avtal mellan staten som ägare å den ena sidan och de statliga företagen å den andra. Inom ramen för arbetet med att analysera hur konkurrensperspektivet bäst integreras i styrningen, kan man också behöva föra en diskussion om hur specifik man kan och bör vara i styrningen i detta avseende i de olika styrdokumentet. Analysen kan också komma att innebära en diskussion om hur regeringen kan uppmärksamma konkurrensfrågorna genom företagsstyrelserna.

Analysera huruvida avkastningskraven i företag med särskilda samhällsintressen påverkar konkurrensen och kostnadseffektiviteten

Företagen med särskilda samhällsintressen verkar under särskilda förutsättningar och skall uppfylla speciella mål. Detta innebär att kraven på ekonomisk avkastning avviker från vad som är gängse i verksamheter som bedrivs på helt marknadsmässiga villkor. Regeringen har uttryckt någon form av resultat-/avkastningskrav och/eller utdelningskrav på några men inte alla

företag med särskilda samhällsintressen. Utformningen av dessa krav varierar mellan företagen.

Eftersom företagen med särskilda samhällsintressen också är verksamma på konkurrensutsatta marknader, är det viktigt att avkastningskraven på verksamheterna är utformade på ett sådant sätt att man undviker att konkurrensen med privata företag (som har krav på sig att generera vinst) snedvrids. Avsaknad av eller för lågt satta avkastningskrav innebär en snedvriden konkurrenssituation som i sin tur även minskar trycket på företagen att genomföra kostnadseffektiviseringar i verksamheterna.

Mot bakgrund av dessa potentiella problem bör det genomföras en närmare analys av huruvida utformningen på dagens avkastningskrav riskerar att leda till att konkurrenssituationen på marknaden och kostnadseffektiviteten i företagen påverkas negativt. En sådan analys måste beakta att företagen med särskilda samhällsintressen verkar under olika förutsättningar och i olika branscher.

Studera om och hur transparensdirektivet skall tillämpas på företag med särskilda samhällsintressen

Transparensdirektivet ställer krav på särskild redovisning i syfte att möjliggöra insyn i de finansiella transaktionerna mellan offentliga myndigheter och offentliga företag samt insyn i den finansiella och organisatoriska strukturen hos vissa offentliga och privata företag. Eftersom det finns god anledning att anta att (i synnerhet) företag med särskilda samhällsintressen omfattas av direktivet, bör man göra en närmare analys av vilka företag som omfattas, på vilket sätt direktivet skall tillämpas och vilka konsekvenser detta får.

En iakttagelse i förstudien är att det även kan finnas företag med marknadskrav som berörs av transparensdirektivet.⁶³ Därför bör en analys av direktivets tillämpning omfatta hela den statliga företagssektorn. Frågan om på vilket sätt transparensdirektivet skall tillämpas på de statliga företagen, har således en koppling till regeringens indelning i de två företagskategorierna Företag med marknadskrav respektive Företag med särskilda samhällsintressen. Därför finns det anledning att också närmare analysera och, om så behövs, vidareutveckla regeringens nuvarande "kriterier" för indelning i de två kategorierna. Vid sidan av att detta underlättar diskussionen beträffande när och hur transparensdirektivet skall tillämpas, skulle en sådan precisering också innebära en (jämfört med idag) bättre övergripande information till marknaden om regeringens syfte med de statliga företagen och hur de kan förväntas påverka konkurrenssituationen.

⁶³ Som nämnts har åtminstone sex företag med marknadskrav en delvis ensamställning på marknaden och/eller är delvis anslagsfinansierade. Posten AB erhåller 400 miljoner kronor i ersättning av staten för att bolaget skall garantera kassaservice i hela landet.

4.2.2 Förslag som bedöms kunna hanteras inom ramen för den löpande ägarförvaltningen

Förslagen i sammanfattning:

- Studera hur en generell konkurrensneutralitetspolicy kan införas i regeringens övergripande ägarpolicy för statliga företag.
- Studera hur konkurrensneutralitetsperspektivet kan integreras i regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen.
- Sammanställ regeringens ägarpolicy i ett särskilt dokument.

Studera hur en generell konkurrensneutralitetspolicy kan införas i regeringens övergripande ägarpolicy för statliga företag

Regeringen har idag redogjort för sin policy för de statliga företagen i vissa frågor av principiell karaktär, exempelvis beträffande frågor som rör miljö- och etikhänsyn, jämställdhet och mångfald. På samma sätt bör regeringen överväga att också införa en övergripande konkurrensneutralitetspolicy. Genom en övergripande konkurrensneutralitetspolicy ger regeringen en tydlig signal till såväl de egna företagen som andra aktörer om att man tar konkurrensfrågorna på allvar. I arbetet med att utforma en sådan policy, är det viktigt att man beaktar det faktum att företag med särskilda samhällsintressen syftar till att uppfylla vissa samhällsmål och att de ofta verkar under särskilda förutsättningar.

Studera hur konkurrensneutralitetsperspektivet kan integreras i regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen

Regeringen har formulerat riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen från företag med statligt ägande. Som vi konstaterat i kartläggningen berörs inte konkurrensneutralitetsaspekten i dessa riktlinjer. I syfte att öka transparensen i företagen med särskilda samhällsintressen, bör regeringen därför studera på vilket sätt riktlinjerna för den externa ekonomiska rapporteringen kan vidareutvecklas genom att även integrera konkurrensperspektivet. Regeringen bör exempelvis överväga att i riktlinjerna ställa krav på att företagen i årsredovisningen skall informera om vad de gör för att undvika eller minimera konkurrensnedvridningar på de marknader där de är verksamma.⁶⁴ Ett annat tänkbart redovisningskrav är att de statliga företagen i årsredovisningarna skall särredovisa konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet.⁶⁵

⁶⁴ Riktlinjerna ställer idag krav på att årsredovisningarna skall innehålla beskrivningar av bl.a. bolagens jämställdhetspolicy, arbetet med mångfald samt att det skall finnas information om företagets miljöarbete.

⁶⁵ Transparensdirektivets redovisningskrav kan utgöra en vägledning i arbetet med att utforma sådana särredovisningskrav.

Sammanställ regeringens ägarpolicy i ett särskilt dokument

Regeringens ägarpolicy för de statliga företagen kommer till uttryck i bl.a. den årliga verksamhetsberättelsen samt i olika separata dokument och faktablad. Idag saknas ett enskilt dokument som utgör en fullständig sammanställning kring alla de policyfrågor, riktlinjer etc. som regeringen har uttryckt och som berör de statliga företagen. Verksamhetsberättelsen innehåller en hel del övergripande information kring ett flertal policyrelaterade frågor, men denna information kompletteras sedan ytterligare i andra dokument. Detta riskerar att skapa otydlighet för såväl de statliga företagen själva som marknadens övriga aktörer. I syfte att öka transparensen i ägarutöandet, bör regeringen därför sammanställa ett fullständigt och sammanhängande ägarpolicydokument – en ”Regeringens ägarpolicy för statliga företag”.⁶⁶ Detta arbete integreras naturligen med förslaget ovan om att formulera en övergripande konkurrensneutralitetspolicy för företag med särskilda samhällsintressen.

⁶⁶ Tänkbart är också att inom ramen för detta arbete göra en mer grundläggande genomgång av vilka andra frågor (än de som berörs idag) som regeringens ägarpolicy bör innehålla.

Referensförteckning

Direktiv 2002:117, Utredning om införlivandet av kommissionens direktiv 80/723/EEG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet

Direktiv 2002:34, Styrning och inriktning av Samhall AB

Direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet

Ds 1995:82, *Apoteksbolagets framtida roll – utgångspunkter och förslag*

ESO, Mats Bergman, *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, Ds 2002:21

ESO, Susanne Lindh och Eva M. Meyerson, *Staten och bolagskapitalet, Om aktiv styrning av statliga bolag*, Ds 1998:64

Konkurrensverket, *Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?*, 2002:2

Konkurrensverket, *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag*, 2000:1

Konkurrensverket, *Konkurrens vid försäljning av läkemedel*, 1999:4

Näringsdepartementet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2001*

Proposition 2001/02:76, Teracom AB – garanti och omstrukturering

Proposition 1999/2000:140, Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald

Riksdagens revisorer, *Bilprovningen, fordonskontrollen och trafiksäkerheten*, 2000/01:2

Riksdagens revisorer, *Statens roll som ägare av bolag*, 1997/98:2

SOU 2000:117, *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*, Betänkande från Konkurrensrådet

SOU 2000:9, *Föreningslivet på spel- och lotterimarknaden*, Slutbetänkande från Den nya spel- och lotteriutredningen

SOU 1997:38, *Myndighet eller marknad – Statsförvaltningens olika verksamhetsformer*, Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen

Statskontoret, *Staten som kommersiell aktör – Omfattning och konkurrens-effekter*, Del I Huvudrapport och del II Fallstudier, 2000:16

Statskontorets publikationer för 2001 och 2002

2001

- 01:1 Samverkan 6.1. Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan? **100:-**
- 01:2 Granskning av IT-utvecklingen rörande ledningsstöd och riskhantering inom Överstyrelsen för civil beredskap och Statens räddningsverk.
Finns endast som pdf
- 01:3 Kvalitetsjämförelser inom utbildning och arbetsförmedling. **100:-**
- 01:4 Särskilda ungdomsåtgärder? *Om kommunala ungdomsprogrammet och utvecklingsgarantin.* **GRATIS**
- 01:5 FRIÅRET *Erfarenheter från den danska friårsmodellen och Trelleborgsförsöket.* **GRATIS**
- 01:6 Svenska myndigheter och euron II-lägesrapport. **GRATIS**
- 01:7 Utvärdering av PC-upphandlingen 2000. Miljökravens inverkan på anbudsgivarens verksamhet. **GRATIS**
- 01:8 Utvärdering av PC-upphandlingen 2000. Miljökravens inverkan på anbudsgivarens verksamhet – diverse kommentarer. **GRATIS**
- 01:9 Evaluation of PC-procurement 2000. Effects of environmental requirements on the operations of suppliers. **GRATIS**
- 01:10 Evaluation of PC-procurement 2000. Effects of environmental requirements on the operations of suppliers – sundry comments. **GRATIS**
- 01:11 Administrationskostnader för regionala strukturfondsprogram II. **GRATIS**
- 01:12 Hantering av IT-incidenter - vem gör vad och hur? **GRATIS**
- 01:13 Konsulter - Hur, varför och till vad? **GRATIS**
- 01:14 En till syn på tillsyn - *hur svenska tillsynsmyndigheter påverkats av EU.* **GRATIS**
- 01:15 Statens i omvandling 2001. **175:-.**
- 01:16 Förslag till finansiering av kärnkraftsmyndigheternas kostnader. **GRATIS**
- 01:17 Svenska nationella experter i EU-tjänst. En utvärdering. **GRATIS**
- 01:18 På väg mot ett bättre myndighetsspråk. **100:-**
- 01:19 Målet är en effektiv och säker statlig pensionsadministration. *Förutsättningarna för en ombildning av Statens pensionsverk från myndighet till bolag.* **GRATIS**
- 01:20 Tjänster för telefoni och datakommunikation 2001. Vägledning för tillämpning av ramavtal. **GRATIS**
- 01:21 Euroförberedelser i offentlig sektor. *Lägesrapport III.* **GRATIS**
- 01:22 Utvärdera för bättre beslut! *Att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet.* **GRATIS**
- 01:23 What lessons can we learn from the UK's next steps agencies model? **GRATIS**
- 01:24 Kommissionens utläggningspolitik
– *enhetlighet, effektivitet och stärkt kontroll.* **75:-**
- 01:25 Gemensam administration vid utlandsmyndigheterna i Bryssel. **GRATIS**
- 01:26 Internetval. *En utvärdering av kårvalet vid Umeå studentkår.* **100:-**

- 01:27 Rättsutredning huruvida vissa EG-direktiv på tillsynsområdet ställer organisatoriska krav. **GRATIS**
- 01:28 Internet- och datoranvändning i Sverige år 2000. **GRATIS**
- 01:29 Utnyttja företagshälsovården bättre. **100:-**
- 01:30 Datortek/aktivitetscentra. *En uppföljning.* **GRATIS**
- 01:31 Försöksverksamhet med servicedeklarationer och servicedialog. *Delrapport.* **GRATIS**
- 01:32 Vägledning - Elektronisk identifiering. **GRATIS**

2002

- 02:1 Offentlighet & IT. **150:-**
- 02:2 EU:s sysselsättningsstrategi och utformningen av den nationella politiken. **GRATIS**
- 02:3 Prognos för SMHI - myndighet, bolag eller både och? **GRATIS**
- 02:4 Ansvar för registrering av ärenden enligt äktenskapsbalken och äktenskapsregistret. **GRATIS**
- 02:5 Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting. **GRATIS**
- 02:6 Omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. **GRATIS**
- 02:7 En sammanhållen elektronisk förvaltning. **GRATIS**
- 02:8 XML-teknik och metadata. *Vägledning.* **Endast i pdf.**
- 02:9 Övergång till euro. Erfarenheter från den offentliga sektorn i euroländerna. **GRATIS**
- 02:10 En modell för att beskriva det framtida resursbehovet för vård och omsorg om äldre. **GRATIS**
- 02:11 Ny organisation för tolk- och översättarutbildning. **GRATIS**
- 02:12 Att ta reda på vad folket tycker. *En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning.* **150:-**
- 02:13 24-timmarswebben. Rekommendationer och råd för 24-timmarsmyndighetens webbplats. **50:-**
- 02:14 Lokala styrelser och andra brukarorgan. *En studie av brukarinflytande i skolan.* **GRATIS**
- 02:15 Utvärdering av kontrollfunktionen i staten. **GRATIS**
- 02:16 Att euroanpassa en myndighet. En vägledning. **75:-**
- 02:17 24-timmarsmyndigheten. En förvaltning i medborgarens tjänst. *Lägesrapport december 2001.* **GRATIS**
- 02:18 Utveckling av 24-timmarsmyndigheter. *Lägesrapport juni 2002.* **GRATIS**
- 02:19 Vägledning om ramavtal för programvaror och tjänster. **GRATIS**
- 02:20 Utvärderingar – Av vem och till vad? *En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser.* **GRATIS**
- 02:21 Utvärderingar och politik II. – *Hur använder regeringen utvärderingar?* **GRATIS**
- 02:22 Stat/kommunrelationer i Europa. *En studie av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivån i nio europeiska länder.* **GRATIS**

- 02:23 Tillsammans i storstaden. *En studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen.* **GRATIS**
- 02:24 Samhällsintresset och konkurrensen. *Ägarpolicy för styrning och tillväxt.*
GRATIS

Svenska staten är en betydande företagsägare. På vilket sätt regeringen utövar ägarförvaltningen är därför av stor vikt för såväl de enskilda statliga företagen som hela den svenska ekonomin.

Statskontoret har genomfört en förstudie där vi studerat förutsättningarna för att upprätta en konkurrensneutral ägarpolicy för statens företag med särskilda samhällsintressen. Resultatet av studien presenteras i denna rapport.

I rapporten lämnar Statskontoret förslag på åtgärder i syfte att åstadkomma en konkurrensneutral ägarpolicy. Genom att upprätta en sådan policy förbättras ägarens styrningsmöjligheter samtidigt som förutsättningarna ökar för att uppnå jämlika konkurrensförhållanden på marknaden. En mer jämlik konkurrenssituation innebär bättre förutsättningar för att uppnå kostnadseffektivitet i företagen och tillväxt på marknaden.



STATSKONTORET

Box 2280, 103 17 Stockholm,
Norra Riddarholmshamnen 1,
Telefon 08-454 46 00, Fax 08-791 89 72,
www.statskontoret.se