

DATUM: 2012-06-07
DNR: 33-2011-0039
RIR 2012:15

Regeringens styrning av Svenska Spel

Bilaga 7 till granskningsrapport RiR 2012:15
Staten på spelmarknaden – når man målen?





Bilaga 7 Regeringens styrning av Svenska Spel

Utöver lagar och förordningar med mera uttrycker sig den statliga ägarstyrningen av Svenska Spel i bolagsordningen, ägarens uppdrag till bolaget, regeringens beslut om tillstånd för spel och genom regeringens propositionstexter och andra källor. Därutöver sker kontakter av formell och informell karaktär mellan ägarförvaltningen och Svenska Spel. Regeringens uttalanden och artiklar kan få styrande inverkan.

Företrädare för enheten för statligt ägande på finansdepartementet hänvisar till bolagsordningen och ägarmappen som styrande underlag utifrån vilka bolaget ska tolka verksamhetsföremål och övriga angivna ramar. Bolagets styrelse ska sedan med stöd av dessa dokument, och underliggande propositionsuttalanden, tolka och utveckla bolagets uppdrag. Därutöver ska bolaget – liksom övriga statligt ägda bolag – förhålla sig till statens ägarpolicy med tillhörande riktlinjer för extern rapportering respektive anställningsvillkor för ledande befattningshavare.¹

Regeringen har själv betonat vikten av tydlig ägarstyrning

Ägarstyrningen behandlas i Verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande. Verksamhetsberättelsen är regeringens skrivelse till riksdagen där det redogörs för företag med statligt ägande. Denna redogörelse lämnas årligen, i enlighet med riksdagens beslut.²

I regeringens skrivelse³ för år 2010 konstateras bland annat att staten har ett ”ansvar för att vara en aktiv och professionell ägare”

och att när staten äger företag ska den ”vara en professionell, tydlig och ansvarsfull ägare”.

Vidare står i verksamhetsberättelsen att ”statens bolagsstyrning ska fortlöpande anpassas till de ökade och förändrade krav som ställs”.

¹ *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande*, Finansdepartementet 2011.

² Prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

³ I skrivelsen anger regeringen hur regeringen ska styra bolag med statligt ägande, inklusive bolag med särskilda samhällsintressen.

Apropå olika former av uppdrag för olika statliga bolag står i skrivelsen att ett övergripande mål med förvaltningen av företagen är att skapa värde och att i förekommande fall se till att uttryckta samhällsintressen infrias.⁴ När det gäller Svenska Spels uppdrag använder verksamhetsberättelsen nedanstående formuleringar:

... Regeringens ambition är att bedriva en ansvarsfull spelpolitik i syfte att säkerställa en sund och säker spelmarknad. Sociala skyddshänsyn ska stå i förgrunden för svensk spelpolitik. De statligt kontrollerade bolagen ska i sin marknadsföring av verksamheten ha en socialt ansvarstagande inriktning i syfte att inte uppfattas som alltför påträngande. Svenska Spel ska beakta konsumenternas intresse av ett trovärdigt alternativ till illegal spelverksamhet. En väl utbyggd service i såväl storstad som glesbygd ska eftersträvas. I uppdraget ligger också att sociala skyddshänsyn ska prioriteras när spelformer utvecklas och i övrig verksamhet. Bolaget ska anta en försiktighetsprincip när det gäller nya spel och nya marknader. Risken för bedrägerier och olagligt spel ska också beaktas. Maximal säkerhet i spelhanteringen ska eftersträvas. Utifrån bolagets uppdrag ska verksamheten bedrivas kostnadseffektivt. Spelarna ska erbjudas ett attraktivt spelutbud, men samtidigt ges goda möjligheter att kontrollera sitt spelande genom information, utbildning och exempelvis spelbudgetar och spelkoll. Styrelsen fastställer därutöver interna ekonomiska mål för verksamheten grundade på en avvägning mellan ansvarstagande och resultatnivå.⁵

Avsikten med bolagets bildande ger en bild av hur det är tänkt bolaget ska agera

De bakomliggande motiven till bolagets bildande fungerar som en delmängd i regeringens styrning av Svenska Spel. Riksrevisionen kan konstatera att i informationen till styrelsen inför årsstämman (även kallad ägarmappen) redogörs även för bakgrund och motiv till bildandet av Svenska Spel. Här hänvisas till sammanslagningen 1996 av Svenska Penninglotteriet AB med AB Tipstjänst.⁶

Vidare hänvisas till dåvarande regeringens motiv till sammanslagningen. Det handlade om sociala skyddshänsyn, bedrägeririsker och konsumentintressen. Avsikten var även att kunna behålla det nationella självbestämmandet på spelmarknaden. Avseende hela spelmarknaden skulle statens ambition vara att verka för att den långsiktigt utvecklas positivt, bland annat för att ge staten och föreningslivet höga inkomster. Detta skulle dock ske inom ramen för ett socialt ansvarstagande, en väl utbyggd service och utan risk för eftersatt säkerhet.

⁴ Skr. 2010/11:140, s. 124.

⁵ Skr. 2010/11:140, s. 90.

⁶ Se exempelvis *Information till Styrelsen för AB Svenska Spel vid årsstämman 2010, 2011 och 2012*.

I informationen tas även upp regeringens proposition Regional tillväxt – för arbete och välfärd⁷. I denna framförs bland annat att vissa former av service är nödvändiga för att ha en skälig levnadsnivå i gles- och landsbygden, i form av bland annat varor ur Systembolagets sortiment och online tjänster från Svenska Spel.

Formella dokument till grund för statens styrning av bolaget

Ägarens uppdrag till Svenska Spel tas upp i ägarmappen, och överlämnas till styrelsen vid bolagets årsstämma. I ”Information till styrelsen för AB Svenska Spel vid årsstämman den 19 april 2011” ingick således ägarens uppdrag till bolaget, bolagets gällande tillstånd, ändamålsparagraf i bolagsordning, krav på verksamheten⁸ det vill säga ekonomiska krav och andra krav, bakgrund och motiv till bolagets bildande, riksdagens uttalande om regional tillväxt, olika regeringsbeslut om speltillstånd och därmed förenliga villkor, statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande, rapportering till kammarkollegiet och instruktion för inbetalning av utdelningar.

Riksrevisionen kan konstatera att ägarmappen inte har behandlats och sedan beslutats om på bolagsstämman utan endast överlämnats till styrelsen vilket gör att den inte är bindande enligt aktiebolagslagen. Det innebär att det inte finns någon formell skyldighet för styrelsen att följa ägaranvisningarna⁹.

Årets årsstämma ägde rum 24 april 2012. Den redogörelse som följer nedan bygger därför delvis även på denna.

Krav på verksamheten

När det gäller krav på verksamheten så är dessa i 2011 års ägarmapp indelade i två rubriker ”ekonomiska krav” och ”andra krav”. Ekonomiska krav handlar om hur bolagets vinstmedel ska hanteras. Under rubriken ”andra krav” behandlas riksdagens beslut 1996 om sammanslagningen av Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst.

Sammantaget framgår med andra ord att när det gäller ”krav på verksamheten” så ingår inga styrande formuleringar om hur bolaget ska bedriva eller prioritera sin verksamhet.

⁷ Prop. 1997/98:62, bet. 1997/98:AU11, rskr. 1997/98:204.

⁸ Information till styrelsen för AB Svenska Spel vid årsstämman den 19 april 2011.

⁹ Jmf. *Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag*, RIR 2004:8. I denna konstaterades att det finns en risk att bolagen självständigt prövar i vad mån och när de ska följa riktlinjerna.

Bolagsordningen

Enligt *bolagsordning* för Svenska Spel gäller enligt § 3 att:

... Föremålet för bolagets verksamhet skall vara att efter tillstånd av regeringen anordna lotterier om penningar och vadhållning (tippning) i samband med tävlingar samt bedriva därmed förenlig verksamhet.

I övrigt ingår inte i bolagsordningen några styrande formuleringar om hur verksamheten ska bedrivas. Bolagsordningen innehåller till exempel inte något med anknytning till bolagets sociala uppdrag.

Motsvarande formulering i bolagsordningen för Systembolaget lyder som följer:

... Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att bedriva detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl, andra jästa alkoholdrycker och alkoholfria drycker, bedriva sådan partihandel som avses i 5 kap. 1 § tredje stycket alkohollagen (2010:1622), informera om de risker som är förenade med konsumtion av alkoholdrycker samt att bedriva därmed förenlig verksamhet.

Om man jämför de bägge bolagens bolagsordningar framgår att i Systembolagets till skillnad från den för Svenska Spel ingår att informera om riskerna. Men inte heller i Systembolagets bolagsordning ingår några uttalade krav på bolaget kopplat till ett samhällsintresse, även om Systembolagets bolagsordning är lite tydligare.

Däremot har Systembolaget omvandlat sin uppgift att informera om risker med alkohol i sin ägarroll till IQ initiativet AB, som är ett helägt dotterbolag till Systembolaget. I dotterbolagets uppdrag ingår en tydlig formulering om att ta tillvara ett samhällsintresse:

”Föremålet för bolagets verksamhet är att verka för en måttfull alkoholkonsumtion i Sverige och för avhållsamhet från alkoholkonsumtion i trafiken, på arbetet samt för ungdomar och gravida och med ovan nämnda verksamhet förenlig verksamhet. Syftet med bolagets verksamhet är ej att bereda vinst åt aktieägarna utan att främja ovan angivet ändamål och aktierna medför inte rätt till utdelning.”

Sammantaget gör detta att i ägarens styrning av Systembolaget ingår ett uppdrag om att ta tillvara ett samhällsintresse, även om huvuddelen av detta samhällsansvar verkställs av IQ-initiativet.¹⁰

¹⁰ Vidare kan konstateras att Systembolaget är distributör och har ansvar för tillsyn över egna ombud, jämfört med Svenska Spel som även är producent av de tjänster som sedan ska levereras. Det betyder att Svenska Spel både ska leverera och producera på ett sätt som är i linje med sitt uppdrag, medan Systembolaget ska distribuera. I den bemärkelsen kan man säga att Svenska Spel har ett delvis svårare uppdrag. Det innebära att Svenska Spels uppdrag utgår från en komplex situation som regeringen i sin styrning måste hantera. IQ verksamheten startade 2005 på initiativ av Systembolaget och har som huvudmålgrupp unga vuxna i åldern 18-25 år. Systembolaget har gett IQ i uppgift att skapa fokus i alkoholfrågan och bidra till att minska alkoholkonsumtionen. Detta sker genom exempelvis kampanjer, undersökningar samt att IQ deltar i samhällsdialogen om alkoholfrågan. (svar från Systembolaget i samband med faktagranskning, 17 april 2012).

Ägarens uppdrag i ägarmappen

Vidare ingår det ett uppdrag som finns formulerat i bolagets ägarmapp – ”Ägarens uppdrag till bolaget”. I 2011 års ägarmapp lyder det som följer:

AB Svenska Spel ska efter tillstånd av regeringen anordna spel och lotterier. AB Svenska Spel ska beakta konsumenternas intresse av ett trovärdigt alternativ till illegal spelverksamhet. En väl utbyggd service såväl i storstad som i glesbygd ska eftersträvas. Sociala skyddshänsyn ska prioriteras när spelformer utvecklas och i övrig verksamhet. Risker för bedrägerier och olagligt spel ska också beaktas. Maximal säkerhet i spelhanteringen ska eftersträvas. En effektiv och oberoende kontroll ska möjliggöras för tillsynsmyndigheten. AB Svenska Spel ska anta en försiktighetsprincip när det gäller nya spel och nya marknader. Bolaget ska i sin marknadsföring av verksamheten ha en ansvarsfull inriktning som också innebär ett socialt åtagande, i syfte att inte uppfattas som alltför påträngande. Utifrån bolagets uppdrag ska verksamheten bedrivas kostnadseffektivt.¹¹

Detta uppdrag hänvisas till som bolagets ”tio punkter”. I nästa avsnitt följer mer om hur Svenska Spel har uppfattat och tolkat detta.

I samband med årsstämman 2012 beslutades om bolagets nya uppdrag. Där beslutades att Svenska Spel ska:

- a) tillgodose konsumenternas efterfrågan på attraktiv spelverksamhet;
- b) inom ramen för ett socialt ansvarstagande kunna tillhandahålla sådana spelformer som kan bedömas medföra risker av social karaktär, när det bedöms kunna stävja illegalt spel i kontrollerade former;
- c) vara ett trovärdigt men samtidigt attraktivt alternativ till i första hand okontrollerad spelverksamhet;
- d) beakta sociala skyddshänsyn, bedrägeririsker och konsumentintressen när spelformer utvecklas och i verksamheten i övrigt;
- e) eftersträva en väl utbyggd service såväl i storstad som i glesbygd;
- f) i sin marknadsföring ha en inriktning som är socialt ansvarstagande så att den inte uppfattas som alltför påträngande.¹²

Vidare har ett ekonomiskt effektivitetsmål beslutats vid årsstämman 2012.¹³ Detta mål är att rörelsemarginalen över en konjunkturcykel bör uppgå till minst 22 procent.

¹¹ Information till styrelsen för AB Svenska Spel vid årsstämman den 20 april 2010.

¹² Ägaranvisning för AB Svenska Spel, beslutad vid årsstämman den 24 april 2012.

¹³ Styrelsens förslag på nya ekonomiska mål 2012-04-04, ingår i regeringens information till styrelsen för AB Svenska Spel vid årsstämman den 24 april 2012.