

RiR 2007:8

Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag

ISBN 978 91 7086 108 0

RiR 2007:8

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2007

Till regeringen
Näringsdepartementet

Datum 2007-05-25
Dnr 33-2006-1400

Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag

Riksrevisionen har granskat regeringens genomgång av argument för och emot statligt ägarengagemang för de sex bolag som regeringen aviserat ska säljas. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Samtidigt överlämnas rapporten till Riksrevisionens styrelse. Företrädare för Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska ett utkast till granskningsrapport.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Dimitrios Ioannidis* har varit föredragande, och revisionsdirektör *Dan Ljungberg* och revisionschef *Göran Hyltander* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Dimitrios Ioannidis

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Granskningens frågeställningar	9
1.3 Motiv för granskning	10
1.4 Utgångspunkter och bedömningsgrunder	10
1.5 Avgränsningar	14
1.6 Genomförande	14
1.7 Riksrevisionens tillgång till uppgifter	15
1.8 Rapportens disposition	15
2 Regeringens uttalanden om genomgången	17
2.1 Budgetpropositionen för 2007	17
2.2 Presskonferensen den 14 december 2006	18
2.3 Proposition om försäljning av vissa statligt ägda företag	19
2.4 Den ekonomiska vårpropositionen 2007	20
2.5 Interpellationer	20
3 Statliga myndigheters synpunkter	21
3.1 Yttrande på eget initiativ	21
3.2 Yttranden på begäran av departement	21
3.3 Yttranden i samband med annan rapportering	22
3.4 Regeringens uppdrag till myndigheter	23
4 Riksrevisionens iakttagelser	25
4.1 Redogörelse från ansvariga tjänstemän vid Näringsdepartementet	25
4.2 Yttranden från statliga myndigheter och uppdrag från olika departement till myndigheter	26
4.3 Redogörelse från företrädare för regeringen	27
4.4 Information om underlag från tiden före regeringstillträdet	28
5 Riksrevisionens sammanfattande slutsatser	31
5.1 Regeringen har inte gjort en genomgång	31
5.2 Beredningen har varit otillräcklig	32
5.3 Det finns brister i dokumentationen	33

Sammanfattning

Regeringen har i budgetpropositionen för 2007 förklarat sin avsikt att genomföra en genomgång av alla statligt ägda företag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang vägs mot varandra. Regeringen planerar att sälja bolag till ett sammanlagt värde om 200 miljarder kronor under mandatperioden. Den 14 december 2006 offentliggjorde regeringen sin avsikt att minska det statliga innehavet i sex bolag: Nordea Bank AB, OMX AB, Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB, TeliaSonera AB, Vasakronan AB samt V&S Vin & Sprit AB. Regeringen har den 1 mars 2007 beslutat om en proposition till riksdagen om försäljning av de nämnda bolagen.

Den försäljning som förbereds är av stor betydelse för statsfinanserna och samhällsekonomin på kort och lång sikt. Det finns enligt internationell erfarenhet av försäljning av statliga företag risk för väsentliga fel i försäljningsprocessen och brister i beslutsunderlaget.

Riksrevisionen har granskat om regeringen för vart och ett av de sex bolag som regeringen avser sälja, genomfört den genomgång av argument för och emot statligt ägarengagemang som aviserades i budgetpropositionen för 2007. Granskningen har även avsett om regeringen har berett propositionen 2006/07:57, såvitt avser denna genomgång, på ett tillfredsställande sätt och om beredningen dokumenterats.

Riksrevisionens bedömning är att beredningen av ärendet inte uppfyller regeringsformens beredningskrav, bl.a. eftersom regeringen inte inhämtat synpunkter från myndigheter med expertkunskap. Riksrevisionens granskning visar att regeringen för de sex aktuella bolagen inte har gjort en genomgång enligt vad som aviserades i budgetpropositionen. Regeringen har till riksdagen och allmänheten förmedlat en oklar bild av vilken genomgång som ligger till grund för valet av de sex bolagen för försäljning.

Riksrevisionen konstaterar att den begränsade analys som regeringen har gjort inte har baserats på områdeskunskap från t.ex. myndigheter, och att den inte har omfattat relevanta områden för respektive bolag och de marknader de verkar på. Riksrevisionens bedömning är att det underlag regeringen har tagit fram inför riksdagens beslut, därmed inte är ett tillräckligt heltäckande underlag för bedömningen av förutsättningar för försäljning.

Bristen på dokumentation av regeringens genomgång har gjort det svårt att i efterhand granska regeringens agerande och viktiga

händelseförlopp som avser ägarförvaltningen. Riksrevisionens slutsats är att dokumentationen vid Näringsdepartementet inte uppfyller de krav på dokumentation som konstitutionsutskottet uttalat.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2007 redovisat att det statliga ägandet av företag ska minska och att målet är att sälja statliga företag motsvarande ett värde av 150 miljarder kronor under tre år. Enligt regeringen bör staten på sikt kvarstå som ägare endast då tungt vägande skäl talar för detta. Regeringen har i propositionen även förklarat sin avsikt att genomföra en genomgång av alla statligt ägda företag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang vägs mot varandra.

I riksdagens behandling av budgetpropositionen uttryckte näringsutskottet sitt stöd för att arbetet skulle genomföras på det sätt som regeringen beskrivit i budgetpropositionen.¹

Den 14 december 2006 offentliggjorde regeringen sin avsikt att minska det statliga innehavet i sex bolag: Nordea Bank AB, OMX AB, Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB, TeliaSonera AB, Vasakronan AB samt V&S Vin & Sprit AB. Regeringen har den 1 mars 2007 beslutat om en proposition² till riksdagen om bemyndigande att sälja SBAB, Vasakronan och Vin & Sprit samt bemyndigande med ändrade villkor för de tre bolag där regeringen sedan tidigare har bemyndigande.³

1.2 Granskningens frågeställningar

1.2.1 Granskningen utgår från två frågeställningar:

1. Har regeringen genomfört den genomgång av argument för och emot statligt ägarengagemang som aviserades i budgetpropositionen för 2007? Detta ska ha gjorts dels för de sex bolag som regeringen avser minska ägandet i (TeliaSonera, OMX, Nordea, SBAB, Vasakronan och

¹ Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 24, bet. 2006/07:NU1, rskr. 2006/07:62.

² Prop. 2006/07:57.

³ Äldre gällande bemyndiganden: för Nordea Bank AB (prop. 1991/92:69, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92), för OMX AB (prop. 2004/05:1, bet. 2004/05:NU1, rskr. 2004/05:117), för TeliaSonera AB (bet. 2000/01:NU11, rskr. 2000/01:272).

Vin & Sprit), dels för de två som för närvarande undantas från försäljning (Vattenfall och LKAB).

2. Har regeringen berett propositionen 2006/07:57, såvitt avser denna genomgång, på ett tillfredsställande sätt? Har beredningen dokumenterats?

1.3 Motiv för granskning

Riksrevisionen granskar den verksamhet som bedrivs av bland andra regeringen, Regeringskansliet och de statliga bolagen. Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt. Riksrevisionens uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn och medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Den försäljning som förbereds är av stor betydelse för statsfinanserna och samhällsekonomin på kort och lång sikt. Det finns enligt internationell erfarenhet av försäljning av statliga företag risk för väsentliga fel i försäljningsprocessen och brister i beslutsunderlaget.

Skälen för Riksrevisionen att granska regeringens genomgång är flera. Genomgången avser det statliga ägandet i sex bolag, där intäkterna från försäljning beräknas uppgå till sammanlagt 200 miljarder kronor.

Regeringen framför i budgetpropositionen 2007 argument för och emot statligt ägande inom ett antal områden. En genomgång av dessa analysområden i ett tidigt skede kan även identifiera väsentliga faktorer som påverkar förutsättningarna för effektivitet i försäljningsprocessen. Sådana faktorer kan t.ex. vara behov av marknadsreglerande insatser för att förbättra konkurrensen vid försäljning eller viktiga restriktioner för en renodlat affärsmässig försäljning av enskilda bolag. En effektiv försäljningsprocess är en förutsättning för ett gott utfall, bl.a. i ekonomiska termer.

Att Riksrevisionen granskar genomgången kan ha betydelse för allmänhetens och riksdagens tilltro till underlaget för förslaget om försäljning av vissa statligt ägda bolag.

1.4 Utgångspunkter och bedömningsgrunder

Riksrevisionen utgår i sina granskningar från riksdagens och regeringens beslut samt den vägledning för granskning av försäljningar av statliga bolag som utarbetats av de statliga revisionsorganens internationella samarbetsorganisation INTOSAI.

Budgetpropositionen för 2007

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2007 förklarat sin avsikt att:⁴

– ”genomföra en genomgång av alla statligt ägda företag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang vägs mot varandra”

samt att:

– ”säkerställa att ägarförvaltningen är tydlig och sköts professionellt med respekt för de krav på öppenhet och möjlighet till demokratisk kontroll som bör ställas på all statlig verksamhet”.

I propositionen beskriver regeringen argument för och emot statligt ägande inom några områden. Riksrevisionen bedömer att argumenten kan sammanfattas i sex analysområden:

- bolagets utveckling
- konkurrenssituation
- sysselsättning,
- nationella intressen
- samhällsuppdrag
- statens dubbla roller som ägare och ansvarig för utformning av regler för näringslivets verksamhet.

Riksdagens behandling av budgetpropositionen

Näringsutskottet framför i sitt betänkande med anledning av propositionen:

”I propositionen meddelar regeringen också sin avsikt att genomföra en genomgång av alla statligt ägda företag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang vägs mot varandra, varefter regeringen avser att återkomma till riksdagen med framställan om ett brett mandat för att minska det statliga ägandet av företag [...] Utskottet stöder helt att detta arbete genomförs.”⁵

Finansutskottet framför i sitt betänkande med anledning av propositionen:

”Vad gäller företagsförsäljningarna anser utskottet att fortsatt statligt ägande kan vara motiverat om det finns särskilda nationella intressen eller samhällsuppdrag som är svåra att hantera utan statligt inflytande i företagen. Företag som verkar på fullt marknadsmässiga villkor fungerar i de flesta fall bättre med privata ägare. Statens främsta uppgift inom näringspolitiken är enligt utskottets mening att genom väl utformade regelsystem och ramar skapa förutsättningar för företagen att utvecklas och växa. Utskottet vill framhålla att försäljningarna måste genomföras på ett ansvarsfullt sätt, med omsorg om skattebetalarnas pengar och på

⁴ Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 24.

⁵ Bet. 2006/07:NU1.

ett sådant sätt att konkurrensförhållandena eller andra villkor på marknaden förbättras.”⁶

Regeringsformens beredningskrav

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter vid beredning av regeringsärenden. I den omfattning som behövs ska också sammanslutningar och enskilda ges tillfälle att yttra sig. I förarbetena till regeringsformen framgår att utöver bestämmelserna i 7 kap. 2 § RF bör formerna för regeringens interna beredning inte låsas fast i grundlagen. Beredningen bör kunna genomföras på det sätt som framstår som mest ändamålsenligt. Remissförfarandet är dock, enligt förarbetena, ett betydelsefullt moment i regeringens beredning av ärenden:

”Att det som ett led i beredningen av regeringsärenden i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess.”

Det är därför, enligt förarbetena till grundlagen ”naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen kommer till uttryck i RF”.⁷

Riksdagens konstitutionsutskott har vid flera tillfällen granskat regeringens beredning av lagförslag, inom ramen för sin granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.⁸

Konstitutionsutskottet har vidare i sina årliga granskningsbetänkanden med anledning av anmälningar från riksdagens ledamöter haft anledning att behandla frågor om beredningen av även sådana regeringsärenden som inte är lagförslag. Till exempel behandlade konstitutionsutskottet i betänkandet 2005/06:KU20 regeringens beredning av ett beslut om att omlokalisera en myndighet. I sitt ställningstagande anför utskottet:

”Utskottet vill inledningsvis erinra om att utskottet tidigare har uttalat att det vid beredningen av regeringsärenden kan vara av stor vikt att berörda intressenter under olika stadier av beredningsprocessen får möjlighet att föra fram synpunkter på vad den färdiga slutprodukten bör innehålla. Vidare har utskottet därvid understrukt vikten av att säkra ett fullgott beslutsunderlag också i fall då regeringens propositioner inte rör lagförslag (bet. 2004/05:KU20 s. 127 f.).

⁶ Bet. 2006/07:FiU1.

⁷ Prop. 1973:90, s. 287.

⁸ Se bl.a. bet. 1999/2000:KU10 och bet. 2003/2004:KU10.

Dessa uttalanden gjorde utskottet vid granskningen av beredningen av regeringens proposition 2004/05:43 Försvarsmaktens grundorganisation. Det är att märka att det nu aktuella granskningsärendet rör beredningen av ett regeringsbeslut som inte avser överlämnande av någon proposition till riksdagen. Utskottet anser emellertid att de nyss redovisade uttalandena, som utskottet gjort i anslutning till tidigare granskning, är tillämpliga även på beredningen av sådana regeringsbeslut.”

I samband med utskottets behandling av det refererade ärendet i betänkandet 2004/05:KU20 anför utskottet vidare som sitt ställningstagande att:

”Remissberedning av förslag som avses ligga till grund för regeringspropositioner kan, också i de fall då de inte innehåller lagförslag, ge remissinstanser möjlighet att överblicka verkningarna i olika delar av samhället. Det är utskottets uppfattning att synpunkter som då kommer fram från myndigheter och andra berörda instanser kan utgöra ett värdefullt underlag för både regeringens och riksdagens ställningstagande.”

Bestämmelsen i 7 kap. 2 § RF kan alltså anses gälla alla ärenden som regeringen fattar beslut om.

Krav på dokumentation

Med avseende på regeringens förvaltning av statliga bolag har konstitutionsutskottet vid upprepade tillfällen framhållit vikten av att regeringens styrning av statligt ägda bolag sker på ett sådant sätt att det är möjligt att i efterhand granska regeringens agerande.⁹

Konstitutionsutskottet har vidare framhållit vikten av att handlingarna i Regeringskansliet hålls ordnade på ett sådant sätt att Riksrevisionen kan bilda sig en korrekt uppfattning om vilken information som finns att tillgå och på ett sådant sätt att Riksrevisionens granskning inte onödigtvis försvåras.¹⁰

Riksrevisionens bedömningsgrunder

Bestämmelser i regeringsformen ställer krav på beredningen av regeringsärenden. Genom beslutet om proposition 2006/07:57 med framställan om att inleda processen med att sälja vissa statliga bolag är beredningen av ett regeringsärende avslutat. Regeringen redovisar i propositionen som skäl för sina förslag slutsatsen att de sex aktuella bolagen verkar på marknader som är helt kommersiella och därmed präglas av fritt tillträde och fri konkurrens.

⁹ Se t.ex. bet. 2005/06:KU10.

¹⁰ Bet. 2004/05:KU20.

Förslagen och slutsatsen avser såväl de tre bolag för vilka bemyndigande krävs enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten före försäljning som de tre bolag för vilka riksdagen redan tidigare givit sitt bemyndigande.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2007 aviserat att den avser att genomföra en genomgång av alla statliga bolag där argument för och emot försäljning vägs mot varandra samt att regeringen avser att återkomma till riksdagen med begäran om bemyndigande att sälja statliga bolag.

Vid finansutskottets och näringsutskottets beredning av budgetpropositionen har utskotten uttryckt sitt stöd för de motiv som regeringen anfört för försäljning och uppfattat att en genomgång ska genomföras innan regeringen återkommer med en framställan om bemyndigande.

I granskningen utgår Riksrevisionen från följande bedömningsgrunder:

- Att regeringens proposition om försäljning av vissa statligt ägda företag bör föregås av en genomgång.
- Att genomgången innebär att argument för och emot statligt ägande ska tas fram och vägas mot varandra för vart och ett av de bolag som propositionen avser.
- Att genomgången bör omfatta de sex analysområden som beskrivs ovan.
- Att regeringens beredning och dokumentation av genomgången bör uppfylla regeringsformens krav och vad konstitutionsutskottet uttalat.

1.5 Avgränsningar

Riksrevisionens granskning omfattar den genomgång av argument för och emot statligt ägarengagemang som aviserades i budgetpropositionen för 2007 samt regeringens beredning av propositionen 2006/07:57, såvitt avser denna genomgång. Granskningen har omfattat huruvida de analysområden som regeringen utpekat i budgetpropositionen ingått i genomgången. Däremot har inte granskningen omfattat kvaliteten på enskilda delar av analysen. Den typ av genomgång som omfattar analyser som bör ske inför genomförande av själva försäljningen ingår inte heller i granskningen.

1.6 Genomförande

Riksrevisionen fick under ett antal möten med företrädare för Näringsdepartementet muntliga uppgifter om omfattningen av genomgången samt

även ta del av skriftlig dokumentation om planering av försäljningsprocessen m.m. Dessa möten ägde rum mellan den 5 mars och 4 maj 2007.¹¹

Riksrevisor Lennart Grufberg skickade en skriftlig begäran till regeringen den 26 april 2007 för att säkerställa att Riksrevisionen fick tillgång till all dokumentation och alla relevanta uppgifter för genomgången. Med anledning av denna begäran fick Riksrevisionen ta del av en redogörelse från och ställa frågor till två företrädare för regeringen, statsråden Maud Olofsson och Mats Odell, under ett möte den 4 maj 2007.

Riksrevisionen har också tagit del av regeringens presskonferens den 14 december 2007, interpellationsdebatten i riksdagen den 10 april 2007, den offentliga utfrågningen med anledning av regeringens förslag om försäljning av vissa statligt ägda företag som anordnades av näringsutskottet den 26 april 2007 samt yttranden från olika myndigheter som lämnats på eget initiativ eller på uppmaning från Regeringskansliet.

1.7 Riksrevisionens tillgång till uppgifter

För att genomföra granskningar är det nödvändigt att Riksrevisionen ges tillgång till alla skriftliga och muntliga uppgifter som belyser de områden som behandlas i granskningen. Vid mötet med de två statsråden fick vi besked om att Riksrevisionen fått tillgång till allt underlag som berör genomgången som aviserades i budgetpropositionen. Mötet med de två statsråden tillgodosåg Riksrevisionens begäran om information från regeringen.

1.8 Rapportens disposition

I avsnitt 2 redovisas sammanfattningsvis regeringens förslag till riksdagen samt övriga uppgifter regeringen lämnat till riksdagen i propositioner och i interpellationer samt till media. I avsnitt 3 redovisas synpunkter från statliga myndigheter som kan ha betydelse vid en genomgång och som framkommit på myndigheternas eget initiativ, på begäran av departement samt i samband med myndigheternas övriga rapportering. I avsnitt 4 redovisar Riksrevisionen sina iakttagelser med anledning av redogörelser från företrädare för regeringen, ansvariga tjänstemän vid Näringsdepartementet samt med anledning av yttranden från statliga myndigheter och de uppdrag som

¹¹ Faktainsamlingen har huvudsakligen skett genom förberedande granskningsinsatser inom ramen för den förstudie som Riksrevisionen inledde 5 mars 2007. Den 26 april 2007 beslutade riksrevisor Lennart Grufberg att en granskning skulle genomföras.

regeringen givit till myndigheter. I avsnitt 5 redovisas Riksrevisionens sammanfattande slutsatser.

2 Regeringens uttalanden om genomgången

Här redovisas de förslag som regeringen lämnat till riksdagen samt de motiv och andra uttalanden som regeringen framfört om försäljningen.

2.1 Budgetpropositionen för 2007

I finansplanen i budgetpropositionen för 2007 beskriver regeringen sin uppfattning att det statliga ägandet av företag bör minska. Regeringen beskriver hur den främsta näringspolitiska uppgiften för staten är att ange ramar och regler för näringslivets verksamhet och att bidra till att skapa förutsättningar för långsiktig tillväxt. Regeringen gör prognosen att försäljningsvolymen motsvarar 150 miljarder kronor jämnt fördelade över de kommande tre åren. Syftet med försäljningen är enligt regeringen att skapa bättre förutsättningar för företagen att växa och att bidra till en positiv sysselsättningsutveckling. Försäljningen av företag måste enligt regeringen ske med stor omsorg om skattebetalarnas pengar och det är därför viktigt att den görs på ett ansvarsfullt sätt.

Regeringen utvecklar sina motiv inom ramen för Utgiftsområde 24 Näringsliv politikområdet Näringspolitik. De motiv som anförs behandlar de sex analysområden som beskrivs i avsnitt 1.4 ovan:

- bolagets utveckling
- konkurrenssituation
- sysselsättning
- nationella intressen
- samhällsuppdrag
- statens dubbla roller som ägare och ansvarig för utformning av regler för näringslivets verksamhet.

Regeringen menar att staten bör kvarstå som ägare av företag endast då tungt vägande skäl talar för det. Regeringen nämner några problem som kan uppstå om staten både äger företag och reglerar näringslivets verksamhet: risk för konkurrenssnedvridning, risk för inoptimala investeringsbeslut samt svårigheter att tillföra kapital till företag som behöver kapital för expansion (beskrivningen avser analysområdet *statens dubbla roller som ägare och ansvarig för utformning av regler för näringslivets verksamhet*).

Regeringen menar vidare att staten i de flesta fall inte är en ägare som ger företagen de bästa möjligheterna. Privatiseringar har enligt regeringen lett till ökad effektivitet, förbättrad lönsamhet och ökade investeringar (*bolagets utveckling*). Regeringen bedömer också att privatiseringar bidrar till en starkare sysselsättningsutveckling i företagen och de branscher som berörs (*sysselsättning*).

Det kan emellertid enligt regeringen finnas företag som staten behöver ha inflytande över också i fortsättningen. Det finns ingen anledning att sälja företag som utvecklas bättre med staten som ägare (*bolagets utveckling*). Försäljningen bör inte heller ske om marknadsförhållandena är sådana att konkurrensen skulle försämrats (*konkurrenssituation*) eller god sysselsättningsutveckling motverkas (*sysselsättning*). Det kan enligt regeringen också vara motiverat med fortsatt statligt ägande om det föreligger särskilda *nationella intressen* eller *samhällsuppdrag* som svårligen kan hanteras utan statligt inflytande. I detta sammanhang bedömer regeringen att Vattenfall och LKAB inte är aktuella att sälja.

Regeringen meddelar i propositionen sin avsikt att:

- ”genomföra en genomgång av alla statligt ägda företag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang vägs mot varandra”
- ”se över de statligt ägda bolagens kapitalstruktur i syfte att uppnå en optimal kapitalstruktur”
- ”återkomma till riksdagen med framställan om ett brett mandat för att minska det statliga ägandet av företag”
- ”vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ägarförvaltningen är tydlig och sköts professionellt med respekt för de krav på öppenhet och möjlighet till demokratisk kontroll som bör ställas på all statlig verksamhet”.

2.2 Presskonferensen den 14 december 2006

Näringsminister Maud Olofsson och finansmarknadsminister Mats Odell kallade till en presskonferens den 14 december 2006 om försäljningen av statliga företag. Regeringen hade då bestämt att starta försäljningsprocessen. På presskonferensen redogjorde de båda statsråden för regeringens avsikt att minska ägandet i Nordea Bank AB, TeliaSonera AB, OMX AB, Vasakronan AB, SBAB och V&S Vin & Sprit AB. De nämnda bolagen verkar enligt regeringen på marknader som är helt kommersiella och präglas av fungerande konkurrens. För de tre helägda bolagen meddelade regeringen sin avsikt att lämna förslag till riksdagen om bemyndigande att sälja. Regeringen hade inte tagit ställning till när, hur eller i vilken ordning bolagen

skulle säljas. På presskonferensen meddelades också att ansvaret för försäljningsprocessen lagts på Mats Odell. De sex bolag som den 14 december 2006 offentliggjordes var enligt regeringen färdiganalyserade. För övriga bolag redogjorde statsråden för avsikten att framöver, efter det att analyserna avslutats, meddela om de skulle säljas.

2.3 Proposition om försäljning av vissa statligt ägda företag

Regeringen överlämnade den 2 mars 2007 propositionen Försäljning av vissa statligt ägda företag (prop. 2006/07:57) till riksdagen. Regeringen anförde: "Efter en första genomgång av de statligt ägda företagen bedömer regeringen att försäljningsprocessen bör inledas." Ett minskat statligt ägande skulle inledas med de sex redan offentliggjorda bolagen. I propositionen hänvisar regeringen inledningsvis till sin redogörelse i budgetpropositionen. Regeringen ansåg vidare att det vid ärendets beredning inte varit behövt att inhämta yttranden från myndigheter, sammanslutningar och enskilda.

I propositionen lämnas förslag om att riksdagen:

- bemyndigar regeringen att helt eller delvis avyttra statens aktier i de tre helägda företagen
- bemyndigar regeringen att vid en försäljning av aktier i de sex företagen som likvid motta aktier eller andra former av tillgångar, att avyttra de tillgångar som på så sätt mottas som likvid och att vidta de övriga åtgärder som krävs för transaktionerna
- godkänner att kostnaderna för försäljningen får avräknas mot intäkterna.

Som motiv för förslaget om bemyndigande att sälja de helägda bolagen anger regeringen att de tre företagen verkar på marknader som är helt kommersiella och därmed präglas av fritt tillträde och fri konkurrens och att det därför inte finns något skäl att fortsätta äga företagen. Även de allmänna motiv för minskat statligt ägande av företag som angavs i budgetpropositionen anges i propositionen som skäl för förslaget. Regeringen redogör också för att bedömningen kvarstår att det inte är aktuellt att sälja Vattenfall AB och LKAB.

Under annan rubrik i propositionen anges att förhållandet att företagen verkar på marknader som är helt kommersiella gäller alla sex företag.

Vid en försäljning kommer regeringen enligt propositionen att pröva olika alternativ för att hitta det som vid en samlad bedömning bedöms vara det mest affärsmässiga. I propositionen anges också som en allmän

förklaring av budgetlagens¹² bestämmelser att med ”affärsmässighet avses att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten och att försäljning till underpris inte sker”.

I den bilaga som fogats till propositionen ges korta beskrivningar av de sex bolagen avseende verksamhet och finansiella nyckeltal.

2.4 Den ekonomiska vårpropositionen 2007

I 2007 års ekonomiska vårproposition¹³ utökades de prognostiserade intäkterna av försäljningen med ytterligare 50 miljarder kronor under 2010, det vill säga totalt 200 miljarder kronor under perioden 2007–2010.

2.5 Interpellationer

Ett antal interpellationer har väckts med anledning av frågan om försäljning av statliga företag.¹⁴ Bland annat tog Bosse Ringholm (s) upp frågor om konsekvensanalyser av statliga företag i en interpellation.¹⁵ I interpellationen ställdes tre frågor till näringsminister Maud Olofsson om redovisningen av konsekvensanalyser av vad som händer med statsfinanserna, konkurrensen, konsumenterna, lokalisering av huvudkontor.

I sitt svar i riksdagen den 10 april 2007 redogjorde näringsministern för att regeringen i budgetpropositionen anmält, att man avsåg genomföra en genomgång av alla statligt ägda företag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang vägs mot varandra, och att regeringen den 2 mars 2007 lämnade propositionen Försäljning av vissa statligt ägda bolag till riksdagen, i vilken det framgår att regeringen bedömer att en försäljningsprocess för sex av de statligt ägda bolagen då kunde inledas och vilka motiv som regeringen hade för förslaget.

I den efterföljande debatten tillade näringsministern att regeringen redovisat både i propositionen och före valet varför dessa sex bolag ska säljas. Analysen av de sex bolagen för vilka försäljningsprocessen inletts var enligt näringsministern klar. För Vattenfall och LKAB, för vilka regeringen tagit ställning mot en försäljning, var analysen också klar. För övriga bolag skulle genomgången göras och redovisas senare enligt näringsministern.

¹² Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

¹³ Prop. 2006/07:100.

¹⁴ Ip. 2006/07:81 om statens aktieinnehav i Nordea och TeliaSonera, ip. 2006/07:281 om förlust av intäkter och inflytande vid utförsäljning, ip. 2006/07:422 om konsekvensanalyser av statliga företag, ip. 2006/07:461 om departementstjänstemännens roll i utförsäljningen av statliga företag, m.fl.

¹⁵ Ip. 2006/07:422.

3 Statliga myndigheters synpunkter

Riksrevisionen har undersökt förekomsten av yttranden och rapportering från olika centrala myndigheter som redovisar aspekter av betydelse vid en genomgång.

De yttranden som statliga myndigheter avgivit har lämnats in på eget initiativ, efter anmodan av olika departement i generella uppdrag i regleringsbrev eller efter specifik förfrågan med anledning av försäljningen av de aktuella bolagen.

3.1 Yttrande på eget initiativ

Exempel på ett yttrande som lämnats av en statlig myndighet på eget initiativ är Statens Fastighetsverks (SFV:s) skrivelse som skickades den 15 februari 2007 till Finansdepartementet. I denna skrivelse konstaterar SFV att verket inte har någon heltäckande bild av Vasakronans fastighetsbestånd. Utifrån den bild som SFV hade, redogjorde de i skrivelsen för vilka delar av Vasakronans fastighetsbestånd, som det finns anledning att överväga om de ska tillåtas övergå i privat ägo, eftersom de är del av det nationella kulturarvet. Fyra fastigheter i Vasakronans bestånd angavs av verket vara del av det nationella kulturarvet: Musikaliska Akademin, Kungliga Myntet, Generaltullstyrelsen samt Patentverket. SFV aktualiserade även frågan om Stockholms rådhus, som det enligt SFV finns anledning att behålla i statlig ägo också av andra skäl än de rent kulturhistoriska. SFV angav även att det borde prövas om Polishögskolans fastighet i Solna även fortsättningsvis borde behållas i statlig ägo.

3.2 Yttranden på begäran av departement

Här följer exempel på yttranden som lämnats in av statliga myndigheter efter anmodan av olika departement.

Förvarsdepartementet anmodade den 7 mars 2007 Försvarmakten att redovisa konsekvenserna för myndigheten och för Sveriges militära försvar, av en försäljning av hela eller delar av statens återstående aktieinnehav i TeliaSonera. Försvarmakten skulle enligt denna anmodan särskilt belysa situationen att TeliaSonera domineras av utländskt ägande. Försvarmakten lämnade sin redovisning den 20 mars 2007. En försäljning av TeliaSonera skulle få konsekvenser för Försvarmaktens säkerhetsbedömningar. Delar av TeliaSoneras kabelnät för fast telefoni och bredband är vitalt ur ett

sekretessperspektiv: "Den del det handlar om är den sista biten kabel från det allmänna kabelnätet in till de för rikets säkerhet känsliga delarna. TeliaSonera distribuerar kabel hela vägen fram, vid en förändrad ägarstruktur måste en ny säkerhetsanalys göras." Enligt Försvarmakten finns det två huvudalternativ om säkerhetsanalysen skulle visa att TeliaSoneras planerade nya ägarbild innebär att företaget inte längre uppfyller säkerhetskraven:

- Att Försvarmakten tar hand om driften av de ur säkerhetsintresse vitala delarna.
- Att den planerade ägarstrukturen ändras för att uppfylla säkerhetskraven.

Finansdepartementet, Riksbanken och Finansinspektionen håller kvartalsvisa möten, så kallade stabilitetsråd. Vid det möte som hölls den 16 mars 2007 lämnade Riksbanken besked att den inte såg några stabilitetsrisker med en försäljning av statens ägande i Nordea och SBAB. Denna bedömning var oberoende av om köparen var inhemsk eller utländsk. Finansinspektionen delade Riksbankens syn på denna fråga.

3.3 Yttranden i samband med annan rapportering

Här följer exempel på rapportering som inte är specifikt föranledd av regeringens uttalade behov av underlag för frågan om genomgång.

I Konkurrensverkets (KKV:s) rapport, Konkurrensen i Sverige 2006, som publicerades i december 2006, noterar KKV att konsumentintresset särskilt bör beaktas vid försäljning av statliga företag. KKV hänvisar specifikt till området elektroniska kommunikationer och TeliaSoneras dominerande position genom ägandet av stam- och accessnätet. En separation av stam- och accessnätet bör övervägas innan det statliga ägandet minskas, eftersom förutsättningarna för att åstadkomma en separation kan vara svårare i ett helt privatägt företag. För banktjänster noterar KKV i rapporten att de fyra storbankerna svarar för 70-80 procent av marknaden vilket är en hög marknadskoncentration i ett internationellt perspektiv.

Post- och Telestyrelsen (PTS) publicerade den 15 februari 2007 en rapport, Förslag till bredbandsstrategi för Sverige. I denna rapport konstateras att det finns hinder som i dag omöjliggör eller åtminstone allvarligt försvårar den fortsatta etableringen av bredbandsnät. Accessnätet som ägs av TeliaSonera, utgör enligt PTS en nyckel till bättre bredbandskonkurrens. För att öka förutsättningarna för en effektiv konkurrens och minska riskerna för en snedvridning av konkurrensen behövs enligt PTS en effektiv modell som säkerställer likabehandling av operatörer vid tillträde till accessnätet, genom någon form av separation mellan TeliaSonera och det accessnät som

företaget kontrollerar sedan sin tid som monopolist. En sådan förändring skulle enligt PTS stärka förutsättningarna för marknadens aktörer att göra effektiva investeringar och skapa innovationer. Enligt PTS bör staten som storägare i TeliaSonera verka för att företaget självmant genomför en funktionell separation som garanterar likabehandling mellan operatörer. I rapporten, Hinder för utbyggnad av bredband, som publicerades den 28 februari 2007 konstaterar PTS vidare att de betydande problem för operatörer som vill ha tillträde till TeliaSonerans nät, hindrar en effektiv konkurrens på bredbandsmarknaden. På slutkundsmarknaden tar sig detta uttryck till exempel i problem vid byte av operatör och flytt av abonnemang.

3.4 Regeringens uppdrag till myndigheter

Regeringen beslutade den 19 april 2007 att PTS i mitten av juni 2007 ska lämna förslag till ny lag om vertikal separation av teleoperatörers accessnät, alltså att avskilja TeliaSonerans nätdel. Regeringen anger i sitt beslut att den strävar efter att gå från sektorsspecifik konkurrensfrämjande reglering på området för elektronisk kommunikation till generell reglering. För att det i framtiden ska vara möjligt att enbart använda sig av den allmänna konkurrensrätten även inom området elektronisk kommunikation krävs verkningsfulla åtgärder som säkerställer icke-diskriminering och transparens när det gäller villkoren för tillträde till accessnätet. Regeringen anför att uppdraget till PTS bör ses som en del i regeringens arbete med regelförenkling. Regeringen hänvisar i sitt beslut till PTS förslag till bredbandsstrategi som PTS överlämnade till regeringen den 15 februari 2007.

Regeringen beslutade också den 26 april 2007 om en lagrådsremiss med förslag till åtgärder för att effektivisera lagen om elektronisk kommunikation. En proposition kommer att lämnas till riksdagen i maj 2007. Förslagen syftar till att förkorta handläggningstiden och effektivisera processen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna i mål enligt lagen om elektronisk kommunikation.¹⁶

¹⁶ Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

4 Riksrevisionens iakttagelser

Följande redogörelse för Riksrevisionens iakttagelser är uppdelad i fyra delar. Den första delen omfattar iakttagelser från den faktainsamling som vi har genomfört på enheten för statligt ägande och på rättssekretariatet i Näringsdepartementet. Den andra delen omfattar iakttagelser från de yttranden från statliga myndigheter och uppdrag från olika departement till myndigheter som är av relevans för vår granskning. Den tredje delen omfattar iakttagelser från den beskrivning som vi har fått av företrädare för regeringen av hur ärendet om försäljning av statliga företag beretts. Den fjärde delen omfattar information om underlag från tiden före regeringstillträdet.

4.1 Redogörelse från ansvariga tjänstemän vid Näringsdepartementet

Riksrevisionen har tagit del av Näringsdepartementets arbetsmaterial om de aktuella bolagen samt planeringen av och genomförandet av den initiala försäljningsprocessen.

Den 19 oktober 2006 hade Näringsdepartementet tagit fram ett arbetsmaterial om enskilda bolag med inriktning på behovet av åtgärder vid försäljning, metoder för försäljning samt försäljningstillfälle. I detta underlag finns också kortare avsnitt med rubriken Argument för och emot försäljning. Dessa avsnitt innehåller endast kortfattade kommentarer om enskilda argument.

För vart och ett av de bolag som Näringsdepartementet förvaltar finns bolagspresentationer som har tagits fram med underlag från den löpande förvaltningen. Dessa bolagspresentationer behandlade vid denna tidpunkt inte några specifika frågor om ekonomiska eller andra effekter av bolagens verksamhet i samhället och på de marknader som bolagen är verksamma. I vissa fall ingår i detta material överväganden av relevans för frågan om försäljning, i termer av konsekvenser för bolagets utveckling.

Den 30 november hade Näringsdepartementet tagit fram ett arbetsmaterial, som beskrev planer på organisation och ansvarsfördelning inom Regeringskansliet avseende, såväl den genomgång av samtliga bolag som utlovats av regeringen i budgetpropositionen för 2007, som försäljningen av statliga företag. Planeringen av genomgången skulle resultera i en proposition till riksdagen med begäran om ett brett mandat för regeringen att minska ägandet i statliga bolag.

I det arbetsmaterial från den 30 november 2006 som Riksrevisionen tagit del av görs bedömningen att TeliaSonera, Nordea och OMX borde kunna vara klara för försäljning efter en relativt snabb analys. Till dessa bolag kunde läggas ytterligare tre företag som även de efter en relativt snabb analys borde kunna vara klara för försäljning, nämligen SBAB, Vasakronan, Vin & Sprit.

Näringsdepartementets tjänstemän uppgav till Riksrevisionen att regeringen mellan den 30 november och den 14 december 2006 genomförde en fortsatt genomgång av de sex bolagen där argument för och emot ett statligt ägarengagemang vägts mot varandra. Riksrevisionen begärde att få ta del av dokumentation från denna diskussion och analys, och fick beskedet att sådan inte fanns. Denna fortsatta genomgång resulterade enligt Näringsdepartementets uppgifter till Riksrevisionen i att regeringen den 14 december 2006 vid en presskonferens meddelade att den avsåg att minska ägandet i de sex bolagen.

Den 2 mars 2007 överlämnade regeringen proposition 2006/07:57, *Försäljning av vissa statligt ägda företag*, till riksdagen. Enligt Näringsdepartementet föranledde beredningen av propositionen inte regeringen att ändra den bedömning som redovisades den 14 december 2006.

Riksrevisionen har från Näringsdepartementets tjänstemän efterfrågat relevant underlag från denna beredning. Riksrevisionen fick besked om att beredningen skett på politisk nivå genom bland annat samtal mellan statsråd. Skriftligt material från beredningen som bevarats skulle därför enligt tjänstemännen ge en ofullständig bild av beredningen.¹⁷

I detta sammanhang kan noteras att regeringen i proposition 2006/07:57 redovisar att den i beredningen inte ansett det behövt att inhämta yttranden från myndigheter, sammanslutningar och enskilda.

4.2 Yttranden från statliga myndigheter och uppdrag från olika departement till myndigheter

Även om regeringen i proposition 2006/07:57 har angivit att det inte finns behov av att inhämta synpunkter från myndigheter har vissa uppgifter av betydelse för en genomgång framförts, vilket framgår av avsnitt 3 ovan. Exempelen visar på följande.

De statliga myndigheterna och regeringen har identifierat relevanta frågor för tre av de sex områden inom vilka argument för och emot statligt ägande kan finnas enligt regeringens uttalanden i budgetpropositionen för år 2007. Fastighetsverket och Försvarsmakten har identifierat aspekter av

¹⁷ Riksrevisor Lennart Grufberg skickade en skriftlig begäran till regeringen den 26 april 2007 för att säkerställa att Riksrevisionen fick tillgång till all dokumentation och alla relevanta uppgifter för genomgången.

relevans för det nationella intresset. Konkurrensverket (KKV) och Post- och telestyrelsen (PTS) har identifierat aspekter av relevans för konkurrensen och statens dubbla roller som ägare och ansvarig för utformning av regler för näringslivets verksamhet.

I tre fall redovisar myndigheter synpunkter av relevans för frågan om genomgång innan regeringen överlämnade propositionen om försäljning av vissa statliga bolag¹⁸: Fastighetsverket lämnade på eget initiativ sin skrivelse till Finansdepartementet. KKV och PTS publicerade rapporter med anledning av generella uppdrag i sina respektive regleringsbrev.

Försvarsmakten rapporterade, efter anmodan från Försvarsdepartementet, efter det att regeringen överlämnat propositionen.

Konkurrensverket, Riksbanken, Finansinspektionen, Post- och Telestyrelsen, Konsumentverket och Institutet för tillväxtpolitiska studier uppger efter förfrågan från Riksrevisionen att de inte deltagit i delning av underlag inför eller lämnat underlag till beredningen av proposition 2006/07:57.

Som framgår av avsnitt 3 beslutade regeringen den 19 april 2007 att ge PTS i uppdrag att utreda förutsättningarna för och lämna förslag till reglering om vertikal separation av teleoperatörer med en dominerande ställning inom accessnät. Den 26 april 2007 beslutade också regeringen om en lagrådsremiss med förslag till åtgärder för att effektivisera lagen om elektronisk kommunikation.

Dessa två initiativ har sin bakgrund i det stora antal långvariga processer som förekommer mellan TeliaSonera och bolagets konkurrenter som samtidigt är grossistkunder hos bolaget och den offentliga debatt som förts om dessa tvister och problem som sammanhänger med dem. Som framgått av avsnitt 3 har såväl PTS som KKV bedömt att problemen med de många och långvariga processerna påverkar investeringsviljan inom tele- och IT-marknaderna negativt.

Uppdraget till PTS visar på att regeringen anser att det finns behov av att säkerställa en tillfredsställande konkurrens inom tele- och IT-marknaderna. Dessa initiativ togs en och en halv månad efter det att regeringen överlämnade proposition 2006/07:57 till riksdagen.

4.3 Redogörelse från företrädare för regeringen

Riksrevisionen har av de två statsråden, Maud Olofsson och Mats Odell, fått en beskrivning av hur regeringen berett ärendet om genomgången av statliga bolag.

¹⁸ Prop. 2006/07:57.

När regeringen tillträdde var tiden knapp för att ta fram en budgetproposition som kunde läggas i tid i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen (1974:153). Det övervägdes i detta tidiga skede att redan i budgetpropositionen peka ut vilka bolag som var aktuella för försäljning. Detta gjordes emellertid inte. De formuleringar som ingick i propositionen var enligt statsråden på en punkt missvisande. Den genomgång som aviserades avsåg inte de bolag som före valet hade pekats ut som försäljningsobjekt av de fyra nuvarande regeringspartierna, utan endast övriga statligt ägda bolag. För de tidigare utpekade bolagen skulle en avstämning göras av att förhållandena inte hade förändrats sedan de fyra partierna gjorde sin analys före valet.

För analysen av de sju bolagen, som i ett senare skede reducerades till sex, hänvisade regeringen företrädare till arbete som skett före valet. Den analys som gjorts återfinns enligt regerings företrädare i dels Allians för Sveriges underlag inför valet, dels i motioner från partierna före valet – särskilt den gemensamma flerpartimotion¹⁹ som lämnades med anledning av den ekonomiska vårpropositionen för 2006.²⁰ Detta material beskrivs därför kortfattat nedan.

4.4 Information om underlag från tiden före regeringstillträdet

Vid mötet med företrädare för regeringen hänvisade statsråden till offentliggjorda dokument från före valet 2006 då de nuvarande regeringspartierna var i opposition. Riksrevisionen kan inte granska detta underlag. Riksrevisionen har dock tagit del av dessa dokument.

I den flerpartimotion som nämns ovan beskrivs i ett avsnitt, 9.14 Privatiseringar, motionärernas syn på staten som ägare av bolag. I vissa stycken är beskrivningen identisk med den som återfinns i budgetpropositionen för 2007. Motionärerna redogör dock för några motiv för en försäljning som inte på samma sätt beskrivs i budgetpropositionen:

- Privatisering kan frigöra kreativitet och konkurrens som kan bidra till snabb sysselsättningstillväxt. På senare år har avregleringar och privatiseringar av telekommunikationsbranschen, medieföretag och den finansiella sektorn bidragit till ett bättre företagsklimat.

¹⁹ Mot. 2005/06:Fi12.

²⁰ Prop. 2005/06:100.

- LKAB bör inte säljas, eftersom framtida malmbrytning kan påverka Kiruna på ett sätt som kan föranleda omfattande samhällsinvesteringar som kräver ansvarstagande från ägaren samt att malmen utgör en central naturtillgång som ska utnyttjas för nationella svenska intressen.
- Vattenfall bör ha staten som huvudägare även under nästa mandatperiod eftersom Vattenfall är en dominerande aktör på en marknad som i vissa avseenden inte fungerar väl samt att företaget också i framtiden bör kunna spela en roll på energimarknaden och i energipolitiken.

Allians för Sverige publicerade i februari 2006 rapporten Rivstart för Sverige, resultatet av Alliansgrupp Tillväxtregion Sverige. I kapitel 8 beskrivs *En ny politik för statligt ägande*. Bland förslagen återfinns; att en genomgång bör göras av alla företag med den inriktning som sedan angavs i budgetpropositionen, att riksdagen bör ge regeringen ett brett bemyndigande att sälja de företag som efter analys bedömts vara lämpliga att sälja, att intäkterna av försäljningen bör användas för att amortera på statskulden samt att öppenheten och möjligheten till ansvarsutkrävande ska förbättras. I kapitlet beskrivs generella motiv för minskat statligt ägande, på ett sätt som i vissa stycken är likartad den som sedan återfinns i flerpartimotionen och i budgetpropositionen för 2007. Allians för Sverige anger i kapitlet sin avsikt att "metodiskt gå igenom hela den statliga företagsportföljen och för varje företag identifiera och ange vilka skäl som en gång åberopades för det statliga ägandet och vilka skäl som alltjämt är giltiga". De sju företag som senare återkommer i flerpartimotionen anges som "exempel på sådana företag" som det saknas vägande skäl för att staten ska fortsätta äga, eftersom de fungerar på helt kommersiella marknader.

5 Riksrevisionens sammanfattande slutsatser

Regeringen har i budgetpropositionen aviserat att en genomgång ska göras för vart och ett av de statliga bolagen där argument för och emot försäljning ska tas fram och vägas mot varandra. Ett antal analysområden har beskrivits, inom vilka regeringen i propositionen för en generell diskussion om att argument för och emot statligt ägande kan finnas. Dessa analysområden är sammanfattningsvis följande: bolagets utveckling, konkurrenssituation, sysselsättning, nationella intressen, samhällsuppdrag samt statens dubbla roller som ägare och ansvarig för utformning av regler för näringslivets verksamhet.

På presskonferensen den 14 december 2006, då regeringens företrädare redovisade att regeringen bestämt sig för att sälja de sex namngivna bolagen, redovisades att de sex bolagen var färdiganalyserade.

I propositionen 2006/07:57 om bemyndigande att sälja sex bolag anför regeringen inledningsvis att en första genomgång av de statligt ägda bolagen gjorts och bedömer att en försäljningsprocess bör inledas.

I sitt interpellationssvar i riksdagen den 10 april 2007 redogjorde näringsministern för att regeringen i budgetpropositionen anmält att man avsåg genomföra en genomgång. I den efterföljande debatten tillade näringsministern att regeringen redovisat både i propositionen som överlämnades den 2 mars 2007 och före valet varför dessa sex bolag ska säljas. Analysen av de sex bolagen för vilka försäljningsprocessen inletts var enligt näringsministern klar. Analysen var också klar för Vattenfall och LKAB, som regeringen för närvarande inte avser att sälja.

5.1 Regeringen har inte gjort en genomgång

Regeringen anger i propositionen om försäljning av vissa statligt ägda företag, att det vid ärendets beredning inte varit behövt att inhämta yttranden från myndigheter, sammanslutningar eller enskilda. Regeringen har inte redovisat motiv för denna bedömning. Riksrevisionen anser att innehållet i propositionen är av sådan vikt att det inte är motiverat att avstå från sådana yttranden. Tidsspannet mellan budgetpropositionen i oktober 2006 till beslutet om proposition 2006/07:57 den 1 mars 2007, borde ha varit tillräckligt för att inhämta yttranden.

Riksrevisionens granskning visar att det inte finns några uppgifter om att en genomgång enligt vad som aviserades i budgetpropositionen har gjorts eller föredragits för den politiska ledningen.

De två statsråden verifierar att regeringen inte gjort den genomgång som aviserats av de sex bolag i vilka regeringen har för avsikt att minska det statliga ägandet.

Regeringens företrädare uppger till Riksrevisionen att regeringen inte hade för avsikt att göra en genomgång av de sex bolag som nu är aktuella och att formuleringen i budgetpropositionen blev missvisande. Som förklaring till detta anges den mycket korta tiden mellan regeringens tillträde och beslutet om budgetpropositionen 2007.

Regeringens företrädare hänvisar till att genomgången gjordes innan valet 2006 i analyser genomförda i gemensamma arbetsgrupper för de fyra regeringspartierna. Resultatet från dessa analyser redovisades i ett för de fyra partierna gemensamt dokument inför valet 2006 och i en flerpartimotion.

Riksrevisionen har tagit del av innehållet i det gemensamma dokumentet från de fyra partierna och den motion som regeringens företrädare hänvisat till. I dessa redovisas inte några analyser som motsvarar en genomgång av vart och ett av de sex bolagen enligt den ambitionsnivå som aviserades i budgetpropositionen.

Riksrevisionens bedömning är att beredningen av ärendet inte uppfyller regeringsformens beredningskrav, bl.a. eftersom regeringen inte inhämtat synpunkter från myndigheter med expertkunskap. Riksrevisionens granskning visar att regeringen för de sex aktuella bolagen inte har gjort en genomgång enligt vad som aviserades i budgetpropositionen. Regeringen har till riksdagen och allmänheten förmedlat en oklar bild av vilken genomgång som ligger till grund för valet av de sex bolagen för försäljning.

5.2 Beredningen har varit otillräcklig

Statliga myndigheter och departement har identifierat frågor av relevans för tre av de sex områden inom vilka argument för och emot statligt ägande kan finnas enligt regeringens uttalanden i budgetpropositionen för år 2007. Statens fastighetsverk och Försvarsmakten har identifierat aspekter av relevans för det nationella intresset. Konkurrensverket och Post- och telestyrelsen har identifierat aspekter av relevans för konkurrensen och statens dubbla roller som ägare och ansvarig för utformning av regler för näringslivets verksamhet. I ett av dessa fall, Försvarsmakten, rapporterades detta efter det att regeringen överlämnat proposition 2006/07:57 om att inleda processen med att sälja sex bolag. I de övriga fallen skedde

rapporteringen före regeringens överlämnande av denna proposition på myndigheternas eget initiativ eller av annat skäl än regeringens uttalade behov av underlag för en genomgång. Det gäller Fastighetsverket, Konkurrensverket och Post- och telestyrelsen. Försvarsdepartementet och Finansdepartementet är de departement, som med anledning av försäljningen av sex bolag, har begärt synpunkter från myndigheter med expertkunskap. I båda fallen skedde detta efter att proposition 2006/07:57 hade avlämnats.

Regeringens uppdrag till Post- och telestyrelsen om att lämna förslag till ny lag om vertikal separation av teleoperatörers accessnät visar på behov av att ytterligare utreda och åtgärda konkurrensförhållandena.

Riksrevisionen konstaterar att den begränsade analys som regeringen har gjort inte har baserats på kunskap från t.ex. myndigheter, och att den inte har omfattat relevanta områden för respektive bolag och de marknader de verkar på. Riksrevisionens bedömning är att det underlag regeringen har tagit fram inför riksdagens beslut, därmed inte är ett tillräckligt heltäckande underlag för bedömningen av förutsättningar för försäljning.

5.3 Det finns brister i dokumentationen

Konstitutionsutskottet har framhållit vikten av att handlingarna i Regeringskansliet hålls ordnade på ett sådant sätt att Riksrevisionen kan bilda sig en korrekt uppfattning om vilken information som finns att tillgå och på sådant sätt att Riksrevisionens granskning inte onödigtvis försvåras. Konstitutionsutskottet har också framhållit att styrningen av statligt ägda bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande.

Bristen på dokumentation av regeringens genomgång har gjort det svårt att i efterhand granska regeringens agerande och viktiga händelseförlopp som avser ägarförvaltningen. Bristen på dokumentation i den nu aktuella genomgången riskerar enligt Riksrevisionen också att försämra underlaget för regeringens och riksdagens beslut. Bristen på dokumentation har också bidragit till att fördröja Riksrevisionens granskning.

Riksrevisionens slutsats är att dokumentationen vid Näringsdepartementet inte uppfyller de krav på dokumentation som konstitutionsutskottet uttalat.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
2004:4 Den statliga garantimodellen
2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– *uppföljning av kriminalvårdens klienter*
2004:6 Materiel för miljarder – *en granskning av försvarets materieförsörjning*
2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
2004:8 Uppdrag statistik Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
2004:10 Bistånd via ambassader
– *en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet*
2004:11 Betyg med lika värde? – *en granskning av statens insatser*
2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– *statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen*
2004:16 Premiepensionens första år
2004:17 Rätt avgifter? – *statens uttag av tvingande avgifter*
2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
2004:22 Arlandabanan Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
2004:23 Regelförenklingar för företag
2004:24 Snabbare asylprövning
2004:25 Sjukpenninganslaget – *utgiftsutveckling under kontroll?*
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag?
– *Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet*
2004:27 Stödet till polisens brottsutredningar
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – *för mycket och för lite*
2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?

- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstudier – *uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvaliteten i elöverföringen – *finns förutsättningar för en effektiv tillsyn*
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – *tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten
– *förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?*
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – *fungerar tillsynen?*
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – *utbildning för marknadens behov?*
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen

- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens Årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskotts målet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik Blev det billigare och effektivare
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – *det möjliga och det rimliga*
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – *lika för alla?*
- 2007:7 Den största affären i livet – *Tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjligheter till tvistelösning*

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se