



Statens försäljningar av apotek

RIR 2012:10



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 283 0

RIR 2012:10

FOTO: PATRIK LINDELL. APOTEK HJÄRTAT

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2012

RiR 2012:10

Statens försäljningar av apotek





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-04-17

DNR: 31-2010-0484

RIR 2012:10

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Statens försäljningar av apotek

Riksrevisionen har granskat statens försäljningar av apotek. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Socialdepartementet, Finansdepartementet och Apoteksgruppen i Sverige Holding AB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Konkurrensverket har faktagranskat de delar av rapporten som berör deras slutredovisning av regeringens uppdrag att följa och analysera apoteksmarknadsomregleringen.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Dimitrios Ioannidis* har varit föredragande. Enhetschef *Cristina Eriksson*, och revisionschef *Göran Hylander* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Dimitrios Ioannidis

För kännedom:

Regeringen, Socialdepartementet, Finansdepartementet,
Apoteksgruppen i Sverige Holding AB,
Konkurrensverket



Innehåll

Definitioner och förkortningar	9
Sammanfattning	11
1 Granskningens bakgrund och inriktning	17
1.1 Motiv till granskningen	17
1.2 Granskningens syfte, frågeställningar och avgränsningar	18
1.3 Utgångspunkter för granskningen	19
1.4 Granskningens genomförande	22
2 Förutsättningar för försäljningsprocessen	25
2.1 Försäljningens karaktär	25
2.2 Ansvars- och rollfördelning	26
3 Försäljningen av apotek	29
3.1 Försäljning av apotek i olika faser	30
3.2 Regeringens åtgärder för omstruktureringen av Apoteket AB	32
3.3 Apoteket Omstrukturering AB som moderbolag till Apoteket AB	33
3.4 Försäljning av apotekskluster	35
3.5 Planering för försäljningen av enskilda apotek	42
3.6 Iakttagelser av försäljningen av apotekskluster	44
4 Riksdagens och regeringens uppföljning av försäljningarna och reformen	49
4.1 Riksdagens utfrågning om mål och medel i apoteksreformen	49
4.2 KU:s betänkande om regeringens styrning av Apoteket AB	50
4.3 Redovisningen av försäljningarna	50
4.4 Iakttagelser med anledning av redovisningen av försäljningarna	54
5 Slutsatser och rekommendationer	55
5.1 Försäljningen av apotekskluster	55
5.2 Redovisningen av försäljningarna	58
5.3 Riksrevisionens rekommendationer	60
Referenser	63
Bilagor	
Bilaga 1 Utvecklade bedömningsgrunder för regeringens redovisning till riksdagen	65
Bilaga 2 Regeringens redovisning av försäljningen till riksdagen och övrig rapportering	69



Definitioner och förkortningar

Apotekskluster	Grupper av apotek som skiljts ut från Apoteket AB:s apoteksbestånd för att säljas.
Datarum	Ett samlingsnamn på de dokument och den information som säljaren gör tillgänglig inför företagsförsäljningar.
Due diligence	Den faktainsamling och granskning som görs av säljare och köpare och som föregår en speciell händelse, till exempel en försäljning. Finansiell due diligence kan omfatta ex. analys av verksamhetens historiska intäkter och lönsamhet med syfte att förstå den finansiella utvecklingen i verksamhetens olika delar.
Franchise	Franchise är en affärsmodell där ett varumärke, koncept eller produkt kan användas av (distribueras av) en oberoende näringsidkare mot en avgift till varumärkesägaren.
God redovisnings-sed	Juridisk term som är tvingande enligt årsredovisningslagen. I praktiken innebär det att företag redovisar på ett sätt som är brukligt inom branschen.
Immateriella rättigheter	I redovisningsreglerna avses med en immateriell tillgång en identifierbar, icke-monetär tillgång utan fysisk substans. Tillgången ska medföra framtida ekonomiska fördelar och kontrolleras av företaget. Redovisningsrådet har i sin rekommendation RR 15 definierat vad som avses med en immateriell tillgång. Motsvarande definition finns i International Accounting Standards 38.
Informationsmemorandum	I en försäljningsprocess förses inbjudna intressenter med ett informationsmemorandum (IM) efter undertecknande av sekretessförbindelse. Memorandumet bör innehålla tillräckligt med information för att intressenterna ska kunna genomföra en preliminär, indikativ värdering av försäljningsobjektet.
KKV	Konkurrensverket
OAB	Apoteket Omstrukturering AB, bolaget ändrade namn till Apoteksgruppen i Sverige Holding AB i april år 2010.
LV	Läkemedelsverket
Processbrev	Tillsammans med memorandumet översänds ett processbrev där tidpunkt för och innehåll i ett första, indikativt bud framgår. Processbrevet kan även innehålla information om den fortsatta processen.
Standstill	En instruktion utfärdad av ägaren till en enhet som ska säljas att inte störa försäljningsprocessen genom planering eller genomförande av aktiviteter som kan eller skulle kunna störa försäljningsprocessen.
TLV	Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

Sammanfattning

Denna granskning är en del av Riksrevisionens granskningsstrategi *Staten på marknaden*. Strategins frågeställning är om staten agerar på ett sätt som innebär att de statliga åtagandena fullföljs effektivt på olika marknader. Det statliga åtagandet på apoteksmarknaden inkluderar tillsyn, reglering, subventionering och statligt ägande.

I april år 2009 beslutade riksdagen att omreglera apoteksmarknaden. Patient- och konsumentperspektivet skulle vara centralt i omregleringen och försäljningarna av apotek var en viktig del i processen. Försäljningarna skulle, enligt riksdagens beslut, ske affärsmässigt samtidigt som konsumenterna skulle få ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service, ett bättre tjänsteutbud samt låga läkemedelskostnader.

Staten skulle även efter omregleringen och försäljningen värna olika samhällsaspekter så som säkerhet i läkemedelsförsörjningen och förbättrad läkemedelsanvändning. Försäljningarna var därmed en början på en relation mellan staten och de nya apoteksaktörerna och staten har ett fortsatt ansvar att utforma och utveckla relationen till dessa nya aktörer. Staten är en uppdragsgivare i förhållande till marknadsaktörerna.

Effektiviteten i försäljningarna, i förhållande till omregleringens och försäljningarnas mål, påverkar medborgarna som konsument, skattebetalare och som affärsidkare.

Inför försäljningen grupperades apotek som skulle säljas i så kallade apotekskluster. Under år 2009 sålde det statliga bolaget Apoteket Omstrukturering AB (OAB) apotek i åtta apotekskluster till fyra privata aktörer, med en total köpeskilling cirka 6 miljarder kronor. Försäljningen innebar en realisationsvinst på ca 4,6 miljarder kronor.

Apoteket Omstrukturering AB fick även till uppgift att inrätta ett bolag med högst 200 apotek som skulle få enskilda entreprenörer som delägare. Denna försäljning pågår fortfarande. Dotterbolaget Apoteksgruppen i Sverige AB driver för närvarande den medlemsorganisation som de enskilda sålda apoteken ingår i.

Efter försäljningen av apotekskluster övergick OAB till att vara holdingbolag i Apoteksgruppen-koncernen med två dotterbolag, Apoteksgruppen i Sverige AB och Apoteksgruppen i Sverige Förvaltning AB. Bolaget bytte samtidigt namn till Apoteksgruppen i Sverige Holding AB. Staten äger samtliga aktier i Apoteksgruppen i Sverige Holding AB, och har därmed det bestämmande inflytandet i såväl Apoteksgruppen i Sverige Holding AB som i dess dotterbolag.

Granskningens syfte är att granska om regeringen utformat och genomfört försäljningarna i enlighet med riksdagens intentioner och om de redovisats på ett transparent och ändamålsenligt sätt.

De frågeställningar granskningen tar som utgångspunkt handlar om huruvida försäljningen av apotekskluster genomförts på ett affärsmässigt och effektivt sätt, givet målbild och förutsättningarna, så att bästa möjliga värde och resultat i övrigt uppnåtts. Granskningen omfattar även en bedömning av om resultatet av försäljningen av apotekskluster och uppbyggnaden av en ny statlig koncernstruktur redovisats för riksdagen på ett ändamålsenligt sätt samt om lagar, regler och god redovisningssed följts i samband med redovisningen.

Granskningen täcker de delar av den statliga verkställighetskedjan som ansvarat för försäljning av åtta apotekskluster, omfattande 465 apotek, och 150 enskilda apotek. Detta innebär att granskningen omfattar regeringen (genom Socialdepartementet) och Apoteket Omstrukturering AB (nu namnändrat till Apoteksgruppen i Sverige Holding AB). Apoteket AB var juridisk säljare av apoteksklustren och därigenom ingår Apoteket AB:s redovisning av försäljningarna i granskningen. Se figur 1 och 3 för en illustration av hur Apoteket Omstrukturering AB utvecklats.

I granskningen görs följande avgränsningar. Granskningens ena del fokuserar på planering och genomförande av försäljningen. Här ingår inte den pågående försäljningen av enskilda apotek till entreprenörer. Granskningens andra del omfattar däremot redovisningen till riksdagen av såväl försäljningen av apotekskluster som försäljningen av enskilda apotek. Samtliga apotek som avskildes från Apoteket AB för att säljas som enskilda apotek beräknas ha sålts under år 2012. 14 mars år 2012 har 122 apotek sålts. Granskningen omfattar inte omregleringens resultat eller huruvida riksdagens mål med omregleringen uppfyllts. När det gäller bedömningen av det affärsmässiga resultatet så har Riksrevisionen inte bedömt det monetära utfallet utan avgränsat granskningen till själva genomförandet. Vad gäller klusterförsäljningarnas monetära utfall kan Riksrevisionen emellertid konstatera att det översteg den värdering som gjordes av OAB och de referenspriser som sattes inför försäljningen.

Här följer Riksrevisionens slutsatser utifrån granskningens frågeställningar.

Slutsatser om försäljningen av apotekskluster

Behov av särskilda åtgärder i förhållande till marknadsaktörerna analyserades inte

Riksrevisionen har granskat om försäljningen av apotekskluster har genomförts på ett affärsmässigt och effektivt sätt givet omregleringens mål och de angivna förutsättningarna.

Regeringen bedömde att den konkurrens som skulle uppstå på den omreglerade marknaden skulle vara ett tillräckligt effektivt medel för att uppnå omregleringens och försäljningens mål.

Riksrevisionen gör emellertid bedömningen att det hade varit ändamålsenligt att i förväg analysera i vilka avseenden och inom vilka områden det fanns risker för att marknaden inte skulle kunna leverera det önskvärda resultatet. Utifrån en sådan analys kunde regeringen ha övervägt och undersökt olika åtgärder i förhållande till marknadsaktörerna som kunde motverka dessa risker och främja måluppfyllelsen. Enligt Riksrevisionens granskning av försäljningens underlag har regeringen inte gjort någon sådan riskanalys. OAB genomförde en mer översiktlig genomgång och bedömning av köparnas planer verksamheten, vilket är rutin i samband med företagsförsäljningar. Regeringen har dock inte varit främmande för sådana överväganden, vilket framgår av de begränsningar som omfattar köpare av så kallade glesbygdsapotek att inte sälja eller stänga dessa apotek.

Behov av att i tid precisera villkoren för marknaden

För att en försäljningsprocess ska kunna genomföras på ett effektivt sätt krävs att erforderliga regleringar är på plats och i tid kan beaktas av marknadsaktörer, eftersom det annars uppstår en osäkerhet som negativt kan påverka resultatet av försäljningen. Ansvar för samordningen mellan själva försäljningen och de regleringar som krävs för ett effektivt genomförande av försäljningen har regeringen det yttersta ansvaret för.

I granskningen av planeringen och genomförandet av försäljningen noterar Riksrevisionen att det rådde osäkerhet om olika centrala myndigheter, såsom Tandvård- och läkemedelsförmånsverket (TLV), skulle kunna precisera regler och villkor i tid. Detta påverkade förutsättningarna för intresset på marknaden under försäljningsprocessen.

Brister i regeringens styrning av Apoteket AB störde försäljningsprocessen

I regeringens åtagande i försäljningsprocessen ingick att ta ansvar för utformningen och utvecklingen av statens relationer till aktörerna på apoteksmarknaden. Regeringens styrning av Apoteket AB, både som självständigt bolag och som dotterbolag till Apoteket Omstrukturering AB, var dock inte ändamålsenlig i förberedelsen och genomförandet av själva försäljningsprocessen. I kritiska skeden av försäljningsprocessen togs OAB:s resurser i anspråk för frågor rörande bl.a. framtida affärsutveckling som skapade onödig oro bland de potentiella köparna och som hade kunnat regleras tidigare av regeringen.

Ledningen för apoteksgruppen i Sverige Holding AB har ett informationsövertag på marknaden

Ett av målen var att den omreglerade apoteksmarknaden skulle kännetecknas av effektiv konkurrens och likvärdiga villkor mellan gamla och nya aktörer. I statens direktiv till OAB ingick att omstruktureringen av Apoteket AB skulle genomföras på ett transparent, effektivt och konkurrensneutralt sätt.

Samtliga köpare av apotekscluster utom apoteksgruppen hade emellertid tillgång till försäljningens datarum som gav information om samtliga apotek på marknaden. Ledningen för OAB och Apoteksgruppen i Sverige Holding AB är identisk och därigenom har dessa bolag fått ett informationsövertag och bättre kunskap om de nya konkurrenterna jämfört med andra aktörer på marknaden. Sammantaget gör Riksrevisionen bedömningen att förfarandet inneburit att en informationsasymmetri skapats på apoteksmarknaden.

Slutsatser angående regeringens redovisning av försäljningarna

Ofullständig redovisning

Riksrevisionen har granskat om resultatet av försäljningen av apotekscluster och uppbyggnaden av en ny statlig koncernstruktur i samband med försäljningen av enskilda apotek redovisats för regeringen på ett ändamålsenligt sätt och enligt lagar, regler och god redovisningssed.

Såväl den tidigare lagen om statsbudgeten som den nu gällande budgetlagen är tydlig med att regeringen ska lämna en redovisning till riksdagen av de resultat som uppnåtts i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen bör omfatta det affärsmässiga resultatet av samtliga försäljningar och de samlade kostnaderna för försäljningens genomförande. I redovisningen av de samlade kostnaderna för försäljningens genomförande vore det enligt Riksrevisionens bedömning rimligt att även inkludera nuvärdesberäkningar av kostnaden för staten av justeringen uppåt av handelsmarginalen och resultatet av försäljningen i förhållande till målen med omregleringen. Den hittillsvarande redovisningen som regeringen har lämnat till riksdagen innehåller inte information om detta.

Enligt uppgift från Apoteksgruppen i Sverige Holding AB kommer en slutredovisning av försäljningarna att ske innan sommaren 2012 i samband med att processen huvudsakligen kommer att vara avslutad.

Rapporteringen till riksdagen har inte varit ändamålsenlig

Regeringens rapportering till riksdagen om hur försäljningarna genomförts är hittills knapphändig och otydlig. Detta gäller såväl den redovisning som gjordes i budgetpropositionen för år 2012 som i skrivelsen år 2011 om företag med statligt ägande. Därför bedömer Riksrevisionen den hittillsvarande informationen till riksdagen som icke ändamålsenlig.

Bristerna i regeringens redovisning till riksdagen gäller också redovisningen av den nya statliga koncern som bildats, Apoteksgruppen i Sverige Holding AB. Staten kontrollerar genom denna koncern en ny rikstäckande apoteksdetaljist, Apoteksgruppen. Efter omregleringens genomförande kontrollerar staten härmed, i allt väsentligt, två apotekskoncerner – Apoteket AB och Apoteksgruppen i Sverige Holding AB - samt två till dessa tillhörande varumärken på apoteksmarknaden. Detta framgår inte tydligt av redovisningen.

Rekommendationer

Regeringens redovisning av försäljningarna behöver bli mer omfattande

Regeringen bör lämna en mer utförlig redovisning av omregleringen till riksdagen. En sådan redovisning bör omfatta försäljningens affärsmässiga resultat, inklusive de totala kostnaderna, samt resultatet av försäljningen i förhållande till målen. Regeringen bör även lämna en redovisning av den organisatoriska lösning som skapats vid försäljningen av enskilda apotek och konsekvenserna för staten, inklusive resursbehov och risker i verksamheten. Detta bidrar till bättre underlag för framtida försäljningar, även inom andra omreglerade branscher.

Regeringen bör kartlägga statens andel av apoteksmarknaden

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att kartlägga apoteksmarknaden i syfte att klargöra statens ställning på marknaden. Statens inflytande över verksamheten i Apoteksgruppen i Sverige AB bör då beaktas. Fler och mer utvecklade mått på marknadsandel och marknadsstyrka bör användas i tillägg till andel av totala antal apotek.

Regeringen bör överväga att eliminera informationsasymmetrier på apoteksmarknaden

Riksrevisionen rekommenderar att Apoteksgruppens informationsövertag jämfört med andra aktörer på marknaden utreds ur ett konkurrensneutralitetsperspektiv.

Regeringen bör utreda verksamheten i Apoteksgruppen i Sverige Holding AB i förhållande till riksdagens mål

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda och redovisa en plan för hur Apoteksgruppen i Sverige Holding AB ska utvecklas. Regeringen bör även utreda hur förutsättningar kan skapas för att staten ska kunna sälja sin andel i apoteken som är medlemmar i Apoteksgruppen i Sverige AB och lämna kontrollen över medlemsorganisationen till medlemmarna. I behandlingen av beslutet om omregleringen bedömde Socialutskottet och Näringsutskottet att statens ägande i detta bolag på sikt skulle kunna upphöra helt.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Sverige fick sitt första allmänna apotek år 1575 när slottsapotekaren i Stockholms slott fick tillstånd att flytta sin verksamhet från slottet till Stortorget för att även kunna sälja varor till allmänheten. På 1600-talet fick apotekarna monopol för handel med mediciner och gifter, och det krävdes ett så kallat apoteksprivilegium för att driva apoteksverksamhet. Dessa privilegier utgjorde regionala monopol och de gick dels i arv, dels överläts genom försäljning. År 1913 inskränktes apotekarnas monopol till regelrätta mediciner och samtidigt avreglerades partihandeln med läkemedel. Det statliga monopolet inom detaljhandel med läkemedel uppstod år 1970 när Apoteksbolaget AB bildades och staten tog över ägandet av de tidigare privata apoteken genom inlösen.¹ År 2009 beslöt riksdagen att apoteksmarknaden skulle omregleras och att delar av Apoteket AB:s bestånd av apotek skulle säljas. Det statliga bolaget Apoteket Omstrukturering AB (OAB) sålde genom dotterbolaget Apoteket AB under hösten 2009 åtta apotekskluster som totalt omfattande 465 apotek. Dessa hade avskilts från Apoteket AB:s totala bestånd om 955 apotek. Den totala köpeskillingen uppgick till ca 6 miljarder kronor.

Apoteket Omstrukturering AB fick även till uppgift att inrätta ett bolag med högst 200 apotek som skulle få enskilda entreprenörer som delägare. Bolaget bestämde att 150 apotek skulle säljas på detta sätt och att en särskild stödstruktur skulle skapas för köparna av dessa apotek. Apoteksgruppen i Sverige AB driver den stödstruktur och medlemsorganisation som de enskilda sålda apoteken ingår i. Samtliga 150 apotek beräknas ha sålts under år 2012.² Den 14 mars år 2012 har 122 apotek sålts.³

1.1 Motiv till granskningen

Försäljningen av apotek är en central del av omregleringen av apoteksmarknaden. Försäljningen är komplex och innefattar en hantering av betydande tillgångar och en omfattande omstrukturering. Apoteket AB

¹ <http://www.naringslivshistoria.se>

² Datumet har flyttats fram, Riksrevisionen har tidigare fått besked att det skulle ske under 2011.

³ Till de 150 apoteken som skulle säljas har tillförts ytterligare ett apotek till försäljning (bildat av tidigare medlem i Apoteksgruppen). Till Apoteksgruppen har också fyra ytterligare apotek anslutits utöver de 150 ursprungliga apoteken som skulle säljas (tre med befintliga medlemmar och ett med en medlem som ej köpt majoritetsposter i apotek).

skulle finnas kvar som central aktör samtidigt som vissa delar av apoteksbeståndet skulle avskiljas. Flera viktiga mål skulle således uppnås samtidigt. Försäljningens genomförande påverkar dessutom omfattningen på statens åtaganden och förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens på apoteksmarknaden. Även medborgarna skulle komma att påverkas av försäljningen som apotekskunder, näringsidkare och skattebetalare.

Granskningen identifierar väsentliga aspekter av betydelse för pågående och kommande omregleringar, där en dominerande statlig marknadsaktörs tillgångar säljs.

Redovisning av försäljningen är dessutom ett viktigt underlag till riksdagen för uppföljning och fortsatt hantering av apoteksreformen. Riksrevisionens granskning av redovisningen kan bidra med underlag till överväganden om statens åtaganden på apoteksmarknaden, och specifikt styrningen av statens bolagsengagemang inom apoteksområdet.

Riksrevisionen har tidigare granskat förberedelsearbetet i apoteksreformen (RiR 2010:19). Den här granskningen fokuserar på genomförandet av försäljningarna av apotek. Härigenom kompletterar och fördjupar Riksrevisionen den tidigare granskningen av förberedelsearbetet i apoteksreformen med en granskning av genomförandet av försäljningarna som är en viktig del av apoteksreformen.

1.2 Granskningens syfte, frågeställningar och avgränsningar

Syftet med granskningen är att granska om försäljningarna utformats och genomförts i enlighet med riksdagens intentioner och om de redovisats på ett transparent och ändamålsenligt sätt.

Granskningen har utgått från följande frågeställningar:

- Har försäljningen av apotekskluster genomförts på ett affärsmässigt och effektivt sätt, givet omregleringens mål och de angivna förutsättningarna?
- Har resultatet av försäljningen av apotekskluster och uppbyggnaden av en ny statlig koncernstruktur i samband med försäljningen av enskilda apotek redovisats för riksdagen på ett ändamålsenligt sätt och enligt lagar, regler och god redovisningssed?

1.2.1 Avgränsningar

Föremål för granskningen är de delar av den statliga verkställighetskedjan som ansvarat för planeringen, genomförandet och uppföljningen av försäljningen av apotekskluster, det vill säga regeringen, (Socialdepartementet) och Apoteket Omstrukturering AB/Apoteksgruppen i Sverige Holding AB.

Granskningens första del fokuserar på planeringen och genomförandet av försäljningen av apotekskluster. Den pågående försäljningen av enskilda apotek till entreprenörer ingår inte i denna del av granskningen. Granskningens andra del rör redovisningen som riksdagen har fått av försäljningen av apotek, både apotekskluster och de pågående försäljningarna av enskilda apotek till entreprenörer.

När det gäller bedömningen av det affärsmässiga resultatet så har Riksrevisionen inte bedömt det monetära utfallet utan avgränsat granskningen till själva genomförandet. Granskningen omfattar inte heller om riksdagens mål med omregleringen uppfyllts.

1.3 Utgångspunkter för granskningen

1.3.1 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna för granskningen utgörs av riksdagens mål för omregleringen och försäljningarna som uttrycks bland annat i omregleringspropositionen, lagstiftning och annan reglering, bolagsordningar och ägardirektiv.

Riksdagens beslut och omregleringens mål

De riksdagsbeslut som låg till grund för klusterförsäljningarna är följande:

- *Prop. 2007/08:87 Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder*, tillsammans med utskottsbetänkanden i samband med behandlingen av propositionen: Bet. 2007/08:SoU17, rskr 2007/08:182.
- *Prop. 2008/09:145 Omreglering av apoteksmarknaden* tillsammans med utskottsbetänkanden i samband med behandlingen av propositionen: Bet. 2008/09:SoU21 och Ytt. 2008/09:Nu8y, rskr 2008/09:226.

Omstruktureringsåtgärder

Regeringen bemyndigades genom riksdagens beslut att omstrukturera ägandet av Apoteket AB. Det första steget var att inrätta ett moderbolag, som skulle ansvara för och genomföra arbetet. Regeringen fick därefter vidta åtgärder för att Apoteket AB, under moderbolagets ledning, skulle avyttra en del av apoteken till utomstående aktörer. Regeringen fick också vidta åtgärder för att förbereda och anpassa Apoteket AB till en omreglerad apoteksmarknad. När omregleringen av apoteksmarknaden var genomförd var avsikten att moderbolaget skulle avvecklas.⁴

⁴ Prop. 2007/08:87

Omregleringspropositionen

Enligt den efterföljande omregleringspropositionen var reformens mål att *”ge konsumenterna på den omreglerade marknaden ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service och ett bättre tjänsteutbud och låga läkemedelskostnader till nytta för konsumenterna och det offentliga”*.⁵

Reformen skulle tillvarata apotekens bidrag till en förbättrad läkemedelsanvändning i kombination med de insatser som görs inom hälso- och sjukvården. Minst samma krav på säkerhet i läkemedelsförsörjningen som tidigare präglade handeln skulle gälla. Reformen skulle skapa utrymme för ökad tillgänglighet genom fler apotek med minst lika god täckning som de befintliga.

Såväl Socialutskottet som Näringsutskottet betonade i riksdagsbehandlingen av propositionen att en central utgångspunkt, och en nödvändig förutsättning för att målet med omregleringen skulle nås, var att patient- och konsumentperspektivet var väl integrerat i utformningen av reformen. Socialutskottet bedömde att god konkurrens och därpå följande prispress, ökad tillgänglighet och geografisk spridning underlättades om inte någon aktör hade en dominerande ställning på marknaden.⁶ Även Näringsutskottet poängterade vikten av effektiv konkurrens och att det var angeläget att omregleringen genomfördes så att den ledde till en ökad och effektiv konkurrens.⁷

I försäljningen skulle små företags möjligheter att förvärva och driva apotek beaktas. Det fanns därför förslag om att inrätta ett statligt bolag med högst 200 apotek, där enskilda entreprenörer skulle vara delägare.⁸ Socialutskottet uttalade i samband med behandlingen av propositionen att det var av yttersta vikt att detta bolag snarast inrättades, *”för att en mångskiftande konkurrensutsatt marknad skulle komma till stånd”*.⁹ I sitt ställningstagande bedömde utskottet att statens ägarandel på sikt skulle kunna komma att upphöra helt i dessa apotek.¹⁰

Målsättningen för omstruktureringen av Apoteket AB var att den skulle resultera i en marknad med väl fungerande konkurrens och ett fortsatt statligt inflytande för att säkerställa en god läkemedelsförsörjning i hela

⁵ Prop. 2008/09:145, s. 80.

⁶ Bet. 2008/09:SoU21, s. 15.

⁷ Prop. 2008/09:145, s. 84. Bet. 2008/09:SoU21, s. 33. Bet. 2008/09: NU8y s. 10.

⁸ Prop. 2008/09:145, s.86.

⁹ Bet. 2008/09:SoU21

¹⁰ Näringsutskottet framförde en liknande ståndpunkt i ett särskilt yttrande där Näringsutskottet också ansåg att Socialutskottet i sitt betänkande borde göra ett klarläggande om att statens ägarandel på sikt skulle kunna upphöra helt. Se s. 10, Yttrande 2008/09:NU8y.

landet. Apoteket AB skulle finnas kvar som en central aktör i statlig ägo och agera utifrån samma villkor som de nya aktörerna på den konkurrensutsatta marknaden.¹¹ Den omreglerade marknaden skulle enligt propositionen kännetecknas av likvärdiga villkor oavsett företagsstorlek. Villkoren skulle vara stabila, förutsägbara och rättssäkra.

Verkställighet via Apoteket Omstrukturering AB

Apoteket Omstrukturering AB (OAB) inrättades av staten i syfte att leda och övervaka de processer som var nödvändiga för att omstrukturera Apoteket AB inför omregleringen. Det inbegrep försäljning av apotekskluster och försäljning av enskilda apotek. Apoteket Omstrukturering AB skulle emellertid inte ansvara för eller styra Apoteket AB:s åtaganden om det inte var nödvändigt för att genomföra omregleringen i enlighet med statens mål.¹² Omstruktureringsprocessen skulle genomföras på ett transparent, effektivt och konkurrensneutralt sätt.

I Apoteket Omstrukturering AB:s första ägardirektiv från juni år 2008 slogs fast att det övergripande ändamålet med bolagets verksamhet skulle vara att skapa en väl fungerande konkurrens på en omreglerad apoteksmarknad genom att leda processen för försäljning av apotek som ägdes av Apoteket AB.¹³ Apoteket Omstrukturering AB skulle i detta syfte vara moderbolag till Apoteket AB under den tid apoteksmarknaden omreglerades. Avsikten var att avveckla moderbolaget när dess uppdrag var genomfört. En förutsättning för en väl fungerande konkurrens är att inga systematiska informationsasymmetrier föreligger.

Vidare angavs målen för omregleringen som att åstadkomma bättre tillgänglighet till läkemedel för konsumenterna, prispress, en fortsatt säker och effektiv läkemedelsförsörjning samt en god läkemedelsanvändning. Dessa mål skulle uppnås genom att apoteksmarknaden öppnades för konkurrens.

De nya ägardirektiven från år 2009 som blev en följd av omregleringspropositionen slog fast att moderbolagets ändamål var att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på en omreglerad apoteksmarknad genom att leda och genomföra processen för försäljning av verksamheter som ägdes av Apoteket AB. Apoteket Omstrukturering AB skulle planera, förbereda och avyttra apotek. Direktiven från år 2009 upprepade att

¹¹ Prop. 2008/09:145, s.86.

¹² Apoteket Omstrukturering AB:s andra ägardirektiv från staten som gavs efter det att riksdagen beslutat om omregleringspropositionen skiljer sig inte från det första i dessa avseenden.

¹³ Därutöver skulle bolaget säkerställa att Apoteket AB överförde infrastruktur och servicefunktioner till Apotekens Service AB.

ett viktigt medel var att omstrukturera Apoteket AB. De nya direktiven angav också att försäljningen skulle genomföras på bästa affärsmässiga sätt och med beaktande av statens långsiktiga ambitioner med Apoteket AB.¹⁴

Apoteket Omstrukturering AB fick också till uppgift att i samband med försäljningen representera staten i tecknande av treåriga avtal med köpare av apotekskluster om apotekstäckning i glesbygd.

Lagstiftning, annan reglering och styrning

Såväl lagen (1996:1059) om statsbudgeten som upphörde att gälla den 1 april 2011, budgetlagen (2011: 203) som gäller från den 1 april 2011 och årsredovisningslagen (1995:1554) utgör bedömningsgrunder för regeringens redovisning till riksdagen. Enligt dessa lagar ska statens verksamhet eftersträva hög effektivitet och god hushållning. Med statens verksamhet avses sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Lagen gäller dock inte sådan statlig verksamhet som bedrivs av aktiebolag som ägs av staten eller stiftelser där staten medverkat vid bildandet. Verksamheten drivs då inte av det offentligt rättsliga organet staten.¹⁵ Apoteket Omstrukturering AB:s försäljning av apotek omfattades därmed inte av lagen om statsbudgeten, men däremot omfattades regeringens och Socialdepartementets agerande.¹⁶ Riksrevisionen anser emellertid att motsvarande krav om eftersträvandet av hög effektivitet, iakttagande av god hushållning med statens medel samt affärsmässighet i försäljning av lös egendom liksom krav på redovisning bör ställas på statligt ägda företag. Se bilaga 1 för en utveckling av bedömningsgrunderna för detta.

I Statens ägarpolicy för år 2009 framgår att styrelsen i statliga bolag ansvarar för att företag där staten har ägarintressen sköts föredömligt, inom lagstiftningens ramar och i enlighet med ägarens långsiktiga intressen.¹⁷

1.4 Granskningens genomförande

Granskningen har omfattat en genomgång av Apoteket Omstrukturering AB:s /Apoteksgruppen i Sverige Holding AB:s styrelsedokumentation åren 2008–2010, inkomna bud i försäljningen, avtal med köpare, bolagets redovisning

¹⁴ Apoteket Omstrukturering AB:s ägardirektiv upprepade målen för omregleringen från prop. 2008/09:145, som var att åstadkomma bättre tillgänglighet för konsumenterna, prispress, en fortsatt säker och effektiv läkemedelsförsörjning samt en god läkemedelsanvändning.

¹⁵ Prop. 1995/96:220, s. 87.

¹⁶ I regeringens ägardirektiv till Apoteket Omstrukturering AB återfinns till viss del motsvarande krav, dock inte kravet på redovisning.

¹⁷ *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2009.*

(även Apoteket AB:s redovisning i förekommande fall), intervjuer med dess ledning och styrelse samt med Regeringskansliet och berörda utskottskanslier.¹⁸ Regeringens redovisning av försäljningen till riksdagen har också granskats.

Granskningen omfattar inte försäljningarna av enskilda apotek eftersom dessa försäljningar inte avslutats vid tiden för granskningen. Däremot har Riksrevisionen granskat om den redovisning som riksdagen har fått ta del av angående försäljningen av enskilda apotek är ändamålsenlig. Riksrevisionen har därför genomfört en omfattande genomgång av Apoteket Omstrukturering AB:s/Apoteksgruppen i Sverige Holding AB:s dokumentation av denna del av processen.

Riksrevisionen har också tagit del av Konkurrensverkets slutredovisning av regeringsuppdraget att följa och analysera utvecklingen på apoteksmarknaden med anledning av omregleringen.

Riksrevisionen har också tagit del av Statskontorets hittillsvarande rapportering med anledning av regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av apoteksmarknaden.

Riksrevisionen har även gått igenom de årsakter som Socialdepartementet har sammanställt. Socialdepartementet är det bolagsförvaltande departementet. Intervjuer har genomförts med Apoteket Omstrukturering AB:s strategiska, finansiella och juridiska rådgivare samt med de fyra köparna av apotekskluster.

Granskningen har faktagranskats av Socialdepartementet och Apoteket Omstrukturering AB/Apoteksgruppen i Sverige Holding AB, enligt Riksrevisionens rutiner. Konkurrensverket har faktagranskat de delar av rapporten som berör deras slutredovisning av regeringens uppdrag att följa och analysera utvecklingen med anledning av omregleringen.

¹⁸ Riksrevisionen har i granskningen tagit del av detta material på plats på OAB/Apoteksgruppen i Sverige Holding AB.

2 Förutsättningar för försäljningsprocessen

I detta kapitel ges en bakgrund till försäljningarna genom en beskrivning av försäljningarnas karaktär, ansvars- och rollfördelningen samt åtgärder av betydelse som vidtagits av andra än Apoteket Omstrukturering AB. Kapitlet avslutas med en redogörelse av vilka faser som försäljningarna och omregleringen omfattat.

2.1 Försäljningens karaktär

Försäljningen av apotekskluster omfattade delar av Apoteket AB:s apoteksbestånd. Apotek som ingick i klustren skulle säljas till köpare som skulle verka på en konkurrensutsatt marknad, där den tidigare monopolisten skulle kvarstå som en betydande aktör. I omregleringspropositionen beskrevs detta som att Apoteket AB skulle komma att finnas kvar som en central aktör i statlig ägo.¹⁹

I en vanlig försäljning upphör relationen mellan säljare och köpare när försäljningen slutreglerats och eventuella garantiperioder löpt ut. I detta fall skulle staten även efter omregleringen fortsättningsvis subventionera konsumtionen av receptbelagda läkemedel samt värna olika samhällsaspekter, så som exempelvis säkerhet i läkemedelsförsörjningen och förbättrad läkemedelsanvändning. Försäljningen av apotek var därför början på en relation mellan staten och de nya apoteksaktörerna. Staten hade ett tydligt ansvar att utforma och utveckla förhållandet till dessa nya aktörer. Staten är i detta avseende en uppdragsgivare i förhållande till marknadsaktörerna.

Debatten kom också att präglas av att oppositionen i riksdagen tidigt signalerade att de var beredda att dra tillbaka omregleringsreformen om de kom till makten.²⁰

¹⁹ Prop. 2008/09:145, s.86.

²⁰ I februari år 2009 meddelade Socialdemokraternas talesperson i sjukvårdsfrågor i en debattartikel i Svenska Dagbladet att Socialdemokraterna tillsammans med Miljöpartiet och Vänsterpartiet hade för avsikt att riva upp den kommande apoteksreformen om de vann valet år 2010. I mars år 2010 uppgav företrädare för oppositionen att om de vann valet år 2010 skulle de inte köpa tillbaka apotek men väl ändra andra förutsättningar på marknaden radikalt.

2.2 Ansvars- och rollfördelning

Inom Regeringskansliet ansvarade Socialdepartementet för omregleringen, men det var en statssekreterare på Finansdepartementet som fick i uppdrag att ansvara för omregleringsprocessen med hjälp av Socialdepartementets tjänstemän. Detta gjordes för att undvika ett eventuellt delikatessjäv för den ansvariga statssekreteraren på Socialdepartementet. Detta innebar att huvudansvaret för uppgiften kom att ligga på ett annat departement än det departement där sakfrågorna behandlades. Socialministern var dock fortfarande ytterst ansvarigt statsråd.

2.2.1 *Regleringsinitiativ under försäljningens planering och genomförande*

Apoteket Omstrukturering AB var ansvarigt för själva genomförandet av försäljningarna, men även Läkemedelsverket, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) och Konkurrensverket hade viktiga funktioner som påverkade försäljningen.²¹ En viktig faktor i ett apoteksföretags omsättning och ekonomi är prismodellen för receptbelagda läkemedel. Tillämpningen av prismodellen beslutas av TLV och tillstånd för att driva apotek utfärdas av Läkemedelsverket. Både säljaren och köparna var därför beroende av dessa myndigheter för tillstånd, tillsyn, prissättning och lönsamhet.

TLV utformade den viktigaste faktorn i ett apoteksföretags omsättning och ekonomi – prisregler för receptbelagda läkemedel. Nya regler för apoteksmarknaden fastställdes i juni år 2009 av TLV²² och trädde i kraft i juli år 2009.²³ Dessa reglerade prissättningen på utbytbara läkemedel med generisk konkurrens och reglerna för utbyte av dessa läkemedel, ökad handelsmarginal vid försäljning av receptbelagda läkemedel samt avgifterna på de obligatoriska tjänsterna som Apotekens Service AB erbjuder. Justeringen av handelsmarginalen tillkom för att skapa incitament för nya aktörer på marknaden att bland annat öppna nya apotek. Underlag från TLV var nödvändigt för potentiella köparens möjlighet att analysera de affärsmässiga förutsättningarna på den omreglerade marknaden.

Tillstånd för att få driva apotek utfärdas däremot av Läkemedelsverket. Ansökningar om tillstånd att få bedriva apotek togs emot av Läkemedelsverket med början i juli år 2009. Läkemedelsverket publicerade också en preliminär lista på receptfria läkemedel för försäljning i butik.

²¹ Apoteket Omstrukturering AB rapporterade till Socialdepartementet.

²² Pressmeddelande från TLV den 30 juni 2009, *TLV fastställer nya regler för apoteksmarknaden*.

²³ Läkemedelsverket hade dock ännu inte förtydligat ägandebestämmelserna för tillstånd att driva apotek, till exempel om tillverkare av läkemedel kunde driva apotek.

En ny lag om handel med vissa receptfria läkemedel trädde dessutom i kraft i november år 2009. Lagen tillåter försäljning av vissa receptfria humanläkemedel på andra platser än apotek.

Den nya gemensamma apotekssymbolen för alla apotek som fått tillstånd presenterades i oktober år 2009.

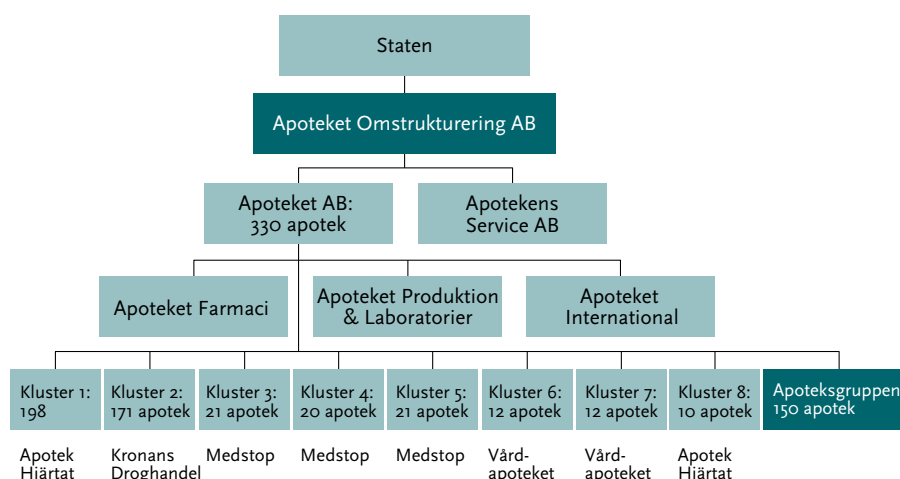
Även Konkurrensverket som är tillsynsmyndighet över konkurrensreglerna hade viktiga funktioner som påverkade försäljningen av apotek.

3 Försäljningen av apotek

I detta kapitel redogör Riksrevisionen för sina iakttagelser av hur försäljningen av apoteken genomfördes. Uppgifterna bygger på Riksrevisionens genomgång av Apoteket Omstrukturering AB/Apoteksgruppen i Sverige Holding AB:s styrelsedokumentation åren 2008–2010, inkomna bud i försäljningen, avtal med köpare, bolagets redovisning samt intervjuer med dess ledning och styrelse.²⁴

Nedanstående figur visar koncernen Apoteket Omstrukturering AB i januari år 2010.

Figur 1. Koncernöversikt över Apoteket Omstrukturering AB 1 januari år 2010



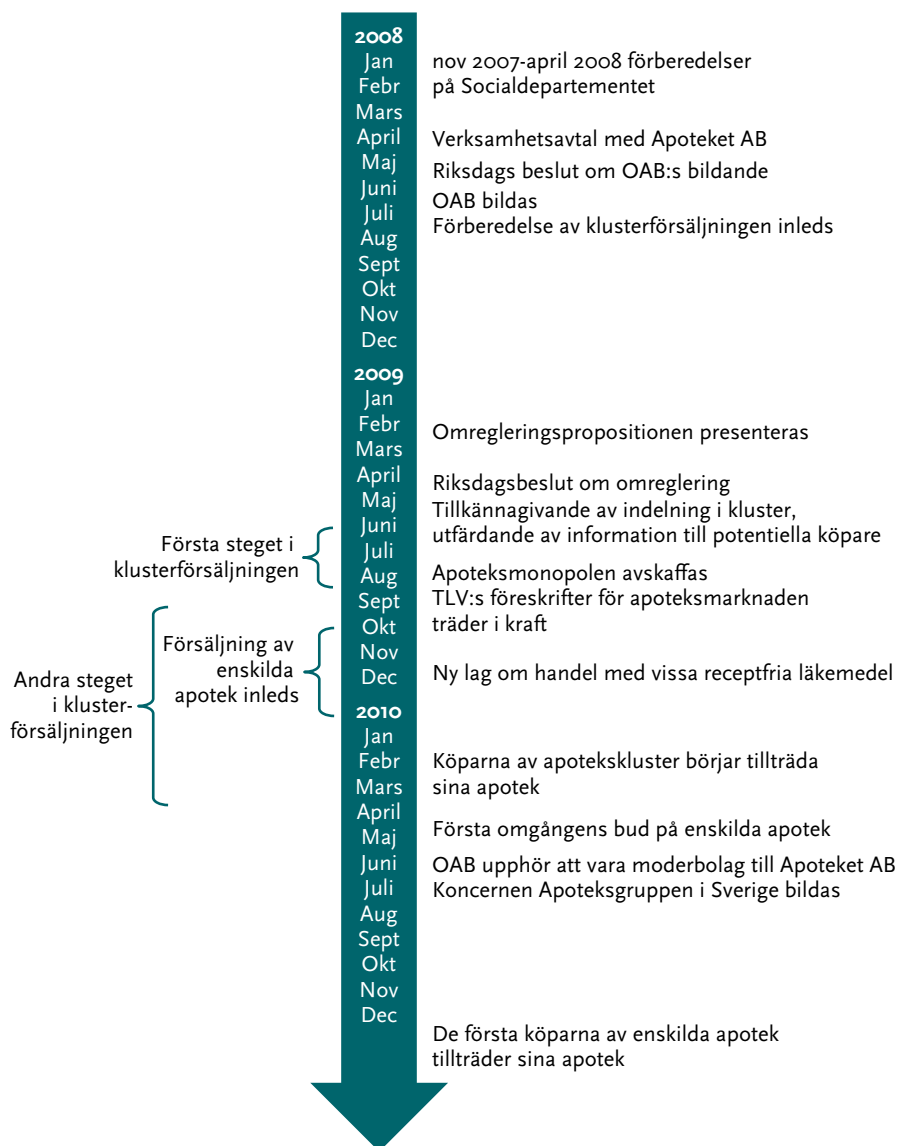
Under våren år 2010 förändrades koncernen genom att de fyra köparna Medstop, Apoteket Hjärtat, Kronans Droghandel och Vårdapoteket tillträdde apoteken i de apotekskluster de köpt. Apoteket AB återgick dessutom till direkt statlig ägo från att ha varit dotterbolag till OAB. Apotekens Service AB blev direkt ägt av staten.

²⁴ I den mån andra källor finns för beskrivningen anges det explicit.

3.1 Försäljning av apotek i olika faser

Nedanstående figur ger en översikt av försäljningens faser och därmed sammanhängande aktiviteter.

Figur 2. Försäljningen och omregleringsprocessen



3.1.1 Förberedelser

Mellan september år 2008 och april år 2009 vidtog riksdagen, regeringen, myndigheter och Apoteket AB åtgärder i syfte att förbereda den kommande försäljningen, till exempel blev Apoteket Omstrukturering AB moderbolag för Apoteket AB med ansvar för bolagets omstrukturering. Apoteket Omstrukturering AB arbetade med kartläggning, konkurrensanalys, identifiering av intressenter samt val av försäljningssätt. Under denna period fattade riksdagen en rad avgörande beslut för reformen, bland annat omregleringspropositionen.

3.1.2 Första och andra steget i klusterförsäljningen

Själva genomförandet av klusterförsäljningen skedde i två steg. Det första pågick huvudsakligen mellan maj år 2009 och juli år 2009 och omfattade främst att utfärda upprättat datum för så kallad finansiell due diligence, informationsmemorandum, processbrev samt att hantera bud från olika intressenter. Därutöver genomfördes också bolagisering av de olika apoteksklustren vid halvårsskiftet år 2009. Det andra steget, mellan augusti år 2009 och februari år 2010, omfattade due diligence, hantering slutliga bud, budutvärdering, beslut om tilldelning av kluster, underskrift av avtal och slutreglering av försäljningarna.

3.1.3 Uppdraget som moderbolag avslutas

Genomförandet av försäljningarna av enskilda apotek tog fart under hösten år 2009 då försäljningen av apotekskluster avslutades. Apoteket Omstrukturering AB arbetade dock parallellt med de två försäljningsprocesserna under en tid. Den 12 februari år 2010 lämnades bud in på enskilda apotek i en första omgång. Försäljningen av enskilda apotek beräknas vara slutförd under slutet av år 2012.²⁵

I mars år 2010 upphörde Apoteket Omstrukturering AB att vara moderbolag till Apoteket AB. Bolaget avslutade detta uppdrag genom att lämna förslag till Socialdepartementet på lämpliga mål för kapitalstruktur och andra ekonomiska mål för Apoteket AB och Apoteksgruppen i Sverige AB, den stödstruktur som skapades för köpare av enskilda apotek.

²⁵ Det som såldes var majoritetsposter i enskilda apoteksbolag. Ett för varje försäljning. Staten, genom Apoteksgruppen i Sverige Förvaltning AB, behöll en minoritetspost i alla sålda bolag. Riksrevisionen har tidigare fått uppgift att försäljningen skulle vara slutförd under år 2011.

3.2 Regeringens åtgärder för omstruktureringen av Apoteket AB

3.2.1 Kritiska tidiga förberedelser

I december år 2007 tog Socialdepartementet med hjälp av en konsult fram underlag för hur statens ägarstrategi för Apoteket AB skulle utformas. Socialdepartementet har hänvisat till detta underlag som en viktig del av departementets förberedelse för omregleringen och försäljningen, bland annat vad gäller vilken organisatorisk struktur som staten skulle ha i förhållande till Apoteket AB, samt hur ett verksamhetsavtal mellan staten och Apoteket AB skulle utformas.

I underlaget betonas betydelsen av förtroendet för Apoteket AB hos allmänheten, försäljningens intressenter och andra aktörer. Bolaget ska inte utnyttja sin starka ställning otillbörligt eftersom förtroendet är en förutsättning för att uppnå reformens mål. I underlaget noteras att ägaren kunde behöva utöva direkt styrning av Apoteket AB genom ägardirektiv, bolagsordning och verksamhetsavtal. Det konstateras också att det var av stor vikt att ägaren förtydligade Apoteket AB:s åtaganden inför reformen.

I underlaget identifieras två huvudalternativ för statens ägarstrategi i Apoteket AB: moderbolagslösningen och organisationskommittélösningen. Huvudalternativen utvärderades med avseende på hur väl nyckelkriterierna kunde förväntas bli uppfyllda samt de legala och regleringsmässiga förutsättningarna för respektive alternativ.

Följande sju nyckelkriterier bedömdes som särskilt viktiga för att säkerställa att reformen fick önskad inriktning:

- god läkemedelsförsörjning under omstruktureringsfasen
- konkurrensneutralitet
- transparens
- förtroendegivande och enkelt att kommunicera
- förutsättningar för en marknadsmässig värdering
- minimera risken för dubbla uppdrag
- tidsmässigt effektiv lösning.

I nyckelkriterierna saknades kriterier som specifikt behandlade Apoteket AB:s roll eller hur Apoteket AB:s styrka och konkurrensvillkor behövde begränsas under försäljningen och omregleringen. Det andra nyckelkriteriet, konkurrensneutralitet, skulle kunna ha berört denna fråga men i underlaget hanteras endast valet av organisationsform.

Den strategi som förordas i underlaget är en lösning med ett moderbolag för Apoteket AB istället för en organisationskommitté. Socialdepartementet valde senare denna modell.

3.2.2 Verksamhetsavtal med Apoteket AB

Regeringen tillkännagav i april år 2008 att staten ingått ett verksamhetsavtal med Apoteket AB. Avtalet innehåller Apoteket AB:s skyldighet att medverka i omregleringen. Apoteket AB tillåts också vidta förberedande åtgärder för att kunna tillhandahålla varor och tjänster och bedriva därmed förenlig verksamhet på motsvarande sätt som andra företag på den omreglerade marknaden.

Staten utfärdade dessutom ett ägardirektiv till Apoteket Omstrukturering AB i juni 2008. Enligt direktivet ska Apoteket Omstrukturering AB inte ansvara för eller styra Apoteket AB:s åtaganden om det inte är nödvändigt för omregleringens genomförande. Direktiven anger också att omstruktureringens process ska ske på ett transparent, effektivt och konkurrensneutralt sätt.

3.3 Apoteket Omstrukturering AB som moderbolag till Apoteket AB

Standstillinstruktion för Apoteket AB

Efter en diskussion mellan Apoteket Omstrukturering AB och den ansvariga statssekreteraren om Apoteket AB:s förvärvs- och samarbetsplaner tog Apoteket Omstrukturering AB i januari 2009 fram ett förslag på "standstill-instruktion" för Apoteket AB.²⁶ Standstill-instruktionen innebär att Apoteket AB inte fick avvitra, likvidera, förvärva eller starta upp verksamhet av viss art utan Apoteket Omstrukturering AB:s samtycke. Apoteket AB fick exempelvis inte genomföra ett planerat franchisekoncept och inte heller ingå, överlåta eller säga upp avtal, om detta skulle påverka omstruktureringens- och avyttringsprocessen negativt eller ge Apoteket AB konkurrensfördelar. Apoteket AB fick inte heller ansöka om eller överlåta immateriella rättigheter eller tillstånd.

²⁶ Standstill innebär i detta fall att ägaren OAB gav en särskild instruktion vid bolagsstämman avseende bolaget Apoteket AB:s agerande i olika frågor av betydelse främst för avyttringsprocessen avseende delar av Apoteket AB. OAB:s och Apoteket AB:s respektive verkställande direktörer fick också möjlighet att i samråd utforma de närmare villkoren för standstill instruktionen.

Apoteket AB fortsatte emellertid sitt arbete med de planerade samarbetsstrategierna under våren. I april år 2009 fick därför Apoteket Omstrukturering AB:s styrelseordförande i uppdrag att förhandla fram en ny standstill-reglering samt att inrätta ett samråd med Apoteket AB för att lösa frågor i anslutning till den gällande standstill-regleringen. Apoteket Omstrukturering AB lämnade ytterligare en reviderad ägarinstruktion, inklusive skärpta standstill-bestämmelser i maj år 2009 och dessa antogs på en bolagsstämma i Apoteket AB. Vid en extra bolagsstämma i juli i Apoteket AB lämnade Apoteket Omstrukturering AB en ytterligare reviderad ägarinstruktion inklusive standstill-reglering.

Apoteket Omstrukturering AB:s styrelse beslöt att vissa förvärvsplaner och övriga samarbetsplaner inte fick inledas förrän omregleringen av apoteksmarknaden hade genomförts, eftersom målet med omregleringen annars riskerade att äventyras. Apoteket AB skulle inte utan Apoteket Omstrukturering AB:s samtycke kunna föra diskussioner, förhandla eller ingå avtal om strategiplanerna.

Under detta skede tillkännagav Apoteket Omstrukturering AB vilka apotek som skulle säljas och i vilka kluster de delats in i. Processbrev och informationsmemorandum distribuerades till potentiella köpare. En kort tid senare tillkännagav Apoteket Omstrukturering AB vilka potentiella köpare som gått vidare i processen.²⁷

Apoteket Omstrukturering AB besvarade kontinuerligt frågor från potentiella köpare om Apoteket AB. I september år 2009 erhöll Apoteket Omstrukturering AB information från potentiella köpare om att Apoteket AB:s strategiplaner påverkade deras intresse att köpa apotekskluster negativt.

Apoteket AB vill offentliggöra sitt samarbete med ICA

En av effekterna av Apoteket AB:s fortsatta arbete med de pågående samarbets- och förvävsstrategier var att Apoteket AB fortsatte att utveckla ett samarbete med ICA. Apoteket AB ville i början av augusti år 2009 offentliggöra sitt planerade samarbete med ICA. Apoteket Omstrukturering AB:s styrelse diskuterade därför återigen Apoteket AB:s samarbetsplaner och huruvida dessa fick vidareutvecklas eller ej, och fattade beslut om att Apoteket AB skulle frysa dessa samarbetsplaner och i vissa avseenden avveckla dem. Styrelsen konstaterade även att Socialdepartementet arbetade med hur frågan skulle hanteras.

²⁷ I en försäljningsprocess förses inbjudna intressenter med ett *informationsmemorandum* (IM) efter undertecknande av sekretessförbindelse. Memorandumet bör innehålla tillräckligt med information för att intressenterna ska kunna genomföra en preliminär, indikativ värdering av försäljningsobjektet. Tillsammans med memorandumet översänds ett *processbrev* med den tidpunkt då ett första, indikativt bud ska lämnas in samt en beskrivning av hur detta bud ska presenteras. Processbrevet kan även innehålla information om den fortsatta processen.

Apoteket Omstrukturering AB bedömde att en rimlig lösning vore att Apoteket AB tilläts offentliggöra att diskussioner fördes om ett eventuellt framtida samarbete men att samarbetet inte fick bekräftas genom överenskommelse eller avtal. Samarbetet skulle inte heller få inledas förrän standstill-perioden gått ut. Apoteket Omstrukturering AB:s styrelse diskuterade också Apoteket AB:s rekrytering av franchisetagare till Apoteket AB:s planerade franchiselösning. Styrelsen konstaterade att en rimlig lösning var att Apoteket AB tilläts inleda en rekryteringsprocess men att inga avtal fick ingås förrän standstill-perioden gått ut.

I slutet av augusti år 2009 fick Apoteket Omstrukturering AB ytterligare information som tydde på att Apoteket AB hade vidareutvecklat sitt samarbete med ICA, vilket var i strid med standstillbestämmelserna. OAB:s styrelse ansåg att förtroendet för Apoteket AB:s styrelse var förbrukat och kunde konstatera att Apoteket AB under lång tid medvetet undanhållit information för OAB och att samarbetet med ICA måste upphöra. Samtliga nödvändiga åtgärder för att avveckla samarbetet måste vidtas omedelbart, inklusive omplacering av personal som arbetade med samarbetet. Apoteket AB skulle även offentliggöra uppsägningar av samarbetet i enlighet med närmare instruktion från Apoteket Omstrukturering AB.

Apoteket Omstrukturering AB höll i början av oktober år 2009 en extra bolagsstämma i Apoteket AB. OAB entledigade då bolagets styrelse och tillsatte en ny. En reviderad ägarinstruktion inklusive standstillreglering lämnades från OAB och antogs på en ytterligare bolagsstämma i Apoteket AB senare under oktober.

3.4 Försäljning av apotekskluster

3.4.1 Försäljningen förbereds

I september år 2008 fattade Apoteket Omstrukturering AB beslut om att uppdra åt konsulter att analysera målbilden för försäljningen, analysera marknaden för försäljningen, föreslå en transaktionsmetod och underlag samt förbereda transaktionsprocessen.

Identifiering av potentiella köpare började under hösten år 2008. Apoteket Omstrukturering AB träffade flera potentiella köpare i syfte att inhämta kunskap om deras syn på omregleringen och vilka kriterier de prioriterade. Bolaget konstaterade att de potentiella köparna hade ett stort informationsbehov. Propositionen om omreglering var ännu inte lagd av regeringen, och kunskapen om att driva apotek och att bedöma apoteksverksamhet var låg på marknaderna för förvärv och finansiering av

bolag. Detta hade betydelse exempelvis för köparnas finansiering. Apoteket Omstrukturering AB saknade också information om hur TLV skulle kunna hantera sin uppgift att fastställa handelsmarginalen på receptbelagda läkemedel, både på kort och på lång sikt. Detta var en central fråga för de potentiella apoteksdetaljisterna och enligt Apoteket Omstrukturering AB oroade sig potentiella köpare för hur TLV skulle hantera frågan. Sammantaget påverkade detta förutsättningarna för intresset på marknaden för försäljningen. När samtliga bud lämnades in i juni 2009 hade handelsmarginalen tydliggjorts av TLV, enligt OAB/apoteksgruppen.

TLV lämnade en rapport om den beräknade lönsamheten på den omreglerade marknaden i april år 2009. En konsult sammanfattade och analyserade rapporten åt Apoteket Omstrukturering AB och utvärderade TLV:s kriterier för en fungerande marknad samt potentiella köparens möjligheter att finansiera köp av apotekscluster mot bakgrund av det rådande finansieringsklimatet. Den beräknade genomsnittliga lönsamheten på den omreglerade marknaden i det försämrade finansieringsklimatet antogs vara i det nedre intervallet av det som kunde tänkas vara acceptabelt för de potentiella köparna.

Indelning och marknadsförutsättningar

Den principiella inriktningen för indelningen av apotek i apotekscluster fastställdes i mars år 2009. Uppdelningen var följande:

- nationella och regionala apotekscluster som skulle säljas
- enskilda apotek som skulle säljas till entreprenörer (det som senare blev Apoteksgruppen)
- apotek som Apoteket AB skulle behålla.

Vid indelningen av apotek var det viktigt att åstadkomma en långsiktigt hållbar konkurrens utan att oligopol skulle uppstå. Vidare skulle mångfald och fortsatt god apotekstäckning säkerställas. Apoteken som drevs av enskilda entreprenörer borde därför ges förutsättningar för konkurrens och mångfald i ägandet. Klustrens antal och sammansättning skulle utformas på ett sådant sätt att effektiv konkurrens nåddes i budgivningen. Färre cluster bedömdes ge högre pris i budgivningen och relativt mindre mångfald, medan fler cluster tänktes ge lägre pris och större mångfald. Samtidigt med detta arbete fastställdes också transaktionsprocessen och en tidplan.

Försäljningssättet och hur försäljningen skulle genomföras godkändes av Apoteket Omstrukturering AB:s styrelse i april år 2009. Detta innefattade principerna för fördelning av apotek mellan Apoteket AB och de apotek som

skulle delas in i kluster samt klusterindelning inklusive försäljningen av enskilda apotek.

När riksdagen i april år 2009 fattat beslutet om omreglering av apoteksmarknaden togs ett presentationsmaterial fram av Apoteket Omstrukturering AB. I materialet angavs principerna för fördelningen av apotek mellan Apoteket AB och resten av marknaden. Här förtydligades att även Apotekets hyreskontrakt för nyetablering av apotek skulle komma att ingå i det totala antalet apotek som skulle fördelas. Den föreslagna klusterindelningen skulle leda till att uppnå konkurrensneutralitet i så hög grad som möjligt. Det avsåg konkurrensneutralitet mellan olika apotekskluster inbördes, inklusive kvarvarande andel i Apoteket AB, och konkurrens i budgivningen.²⁸

Av materialet framgick två delmål för klusterindelningen: ”god konkurrens” och ”rationell drift”. God konkurrens skulle uppnås bland annat om lokala monopol undveks, vilket förutsatte att den lokala apoteksmarknaden tillät flera marknadsaktörer. Rationell drift förutsatte att apoteksinnehaven var tillräckligt sammanhållna, att större apotek gav stöd till mindre apotek och att det var möjligt att bemanna apotek i glesbygd. Aktörernas möjligheter att förvärva apotek skulle komma att regleras genom begränsningar av antal kluster och kombinationer av kluster. Detta för att undvika oönskade effekter ur konkurrenssynpunkt. Apoteket Omstrukturering AB skulle dessutom ha fri prövningsrätt i valet av köpare.

OAB:s slutsats om ägarens målbild

Riksdagens mål för försäljningsprocessen diskuterades av Apoteket Omstrukturering AB:s styrelse i april år 2009. Styrelsen drog slutsatsen att målbilden visserligen innefattade ekonomiska mål men att de rangordnades efter omregleringens målsättningar.

OAB:s reaktioner på reglerings- och tillståndsmyndigheternas agerande

Redan i november år 2008 skrev Apoteket Omstrukturering AB:s styrelseordförande till den ansvariga statssekreteraren om vissa grundläggande förhållanden i omstruktureringsprocessen. Brevet behandlade prismodellens betydelse för måluppfyllelsen, valet av tidpunkt för reglering av försäljningen av receptfria läkemedel och statens utvärderingspunkt om två till tre år samt aktörernas osäkerhet. Styrelseordföranden tog även upp frågor som TLV:s

²⁸ Konkurrensverket skulle i senare stadium av processen utvärdera om målet med konkurrensneutralitet uppfylldes enligt omregleringspropositionen.

och Läkemedelverkets betydelse, den gemensamma apotekssymbolen samt Apotekets volymmarknadsandel.²⁹

Bolaget följde löpande TLV:s agerande och tidplanen för TLV:s åtaganden med betydelse för bolagets uppdrag i avyttringsprocessen. I februari år 2009 beslöt bolaget att skjuta på sin interna tidplan för försäljningen, bland annat på grund av att TLV hade skjutit på tidplanen för färdigställandet av regelverk för receptbelagda och receptfria läkemedel samt för kostnads- och prisnivå för Apotekens Service AB. Bolaget bedömde att det var centralt att kunna belysa hur marknadsförutsättningarna skulle komma att se ut på den omreglerade marknaden, inklusive Apoteket AB:s position. Apoteket Omstrukturering AB bedömde att en tidsförskjutning av processen skulle öka kvaliteten i innehållet i informationen till potentiella köpare, till exempel i ett informationsmemorandum.³⁰

Den 5 februari år 2009 utsåg regeringen en ny generaldirektör för TLV, som tillträdde den 9 februari år 2009. I samband med detta beslutades om ett senare rapporteringsdatum för TLV:s uppdrag till den 1 april år 2009.

3.4.2 Första steget i klusterförsäljningen

Informationsmemorandum och processbrev

I maj 2009 tillkännagavs vilka apotek som skulle säljas och vilka apotekskluster de delats in i.³¹ Apoteket Omstrukturering AB:s styrelse beslöt också att godkänna det förslag till informationsmemorandum och processbrev som sammanställdes.

²⁹ Apoteket Omstrukturering AB tillskrev ansvarig statssekreterare i december år 2008 och uttryckte oro över TLV:s vilja/möjligheter att i tid genomföra de planerade åtgärderna som hade påverkan på försäljningsprocessen. I juni år 2009 beslutade bolagets styrelse att uppdraga åt bolagets VD att tillskriva Läkemedelsverket och försöka påpeka behovet av ett förtydligande innan intressenterna lämnade bud i försäljningsprocessen. Detta gjordes mot bakgrund av att Läkemedelsverket, trots att omregleringen trätt i kraft i juni 2009, inte gjort vissa förtydliganden om tillståndsgivningen. När Läkemedelsverket presenterade den nya gemensamma apotekssymbolen för branschen i oktober år 2009 var det enligt Apoteket Omstrukturering AB ett antal dagar senare än förväntat och oklarheter kvarstod vid detta tillfälle om hur rådgivningsskyldigheten skulle lösas.

³⁰ Se not 53 för en beskrivning av informationsmemorandum.

³¹ Kluster 1 innehöll 199 apotek med spridning över hela landet. Kluster 2 innehöll 171 apotek med spridning över hela landet. Kluster 3 innehöll 21 apotek med koncentration runt Stockholm och Mälardalen. Samtliga dessa apotek var kommersiella med undantag av ett vårdcentralsapotek och en *Apoteket shop*. Kluster 4 innehöll 20 apotek med koncentration runt Göteborg och Halland. Samtliga apotek var kommersiella. Kluster 5 innehöll 21 apotek med koncentration runt Skåne, Småland och Blekinge. Samtliga apotek var kommersiella med undantag av fyra vårdcentralsapotek och en Apoteket shop. Kluster 6 innehöll 12 apotek med koncentration runt Svealand. Samtliga apotek var expeditiionsapotek (apotek i anslutning till sjukhus). Kluster 7 innehöll 12 apotek med koncentration runt Sydsverige. Samtliga apotek var expeditiionsapotek. Kluster 8 innehöll 10 apotek med koncentration runt Stockholm, Göteborg och Malmö. Samtliga apotek var stora kommersiella apotek med hög försäljningsvolym.

Informationsmemorandumet innehöll omfattande och detaljerad information om bland annat omregleringen, prissättningsmodellen, möjlig lönsamhet och konkurrens på en omreglerad marknad, samt beskrivning av apoteksverksamhet avseende drift, system, processer, varuflöden samt personal. Det innehöll detaljerad information om samtliga Apoteket AB:s apotek, det vill säga även information om de apotek som inte skulle säljas. Detta gjordes med syftet att skapa konkurrensneutrala förutsättningar mellan Apoteket AB och köparna av apotek.

Det första processbrevet för försäljningen utfärdades i maj år 2009. Det beskrev hur transaktionsprocessen var utformad, villkoren för denna samt de kommande försäljningsavtalens utformning. Detta var särskilt viktigt att kommunicera tidigt eftersom säljaren inte önskade utfärda några garantier avseende försäljningen. När en säljare inte lämnar garantier behöver potentiella köpare veta det i god tid för att kunna beakta detta när de lämnar bud. Köparna förväntades dessutom visa att de hade finansieringen klar när de lämnade bindande bud. De aktörer som var intresserade av att gå vidare i processen efter att ha tagit emot informationsmemorandum uppmanades att lämna indikativa bud, det vill säga första bud på de kluster som de ville förvärva. Budgivningen skedde enligt särskilda budregler.³²

I processbrevet begärde säljaren även särskild information om de strategiska överväganden som låg till grund för de potentiella köparnas intresse att köpa ett kluster. Denna informationsbegäran är vanlig vid större försäljningar och är ett sätt för säljaren att kunna sålla bland budgivarna. Det kan till exempel finnas aktörer som har som mål att endast få tillgång till informationen i budprocessen. Apoteket Omstrukturering AB kontrollerade att de köparna uppfyllde Konkurrensverkets och Läkemedelsverkets kriterier samt att de hade finansiell förmåga att genomföra förvärvet enligt budet. Enligt Riksrevisionens bedömning har OAB inte gjort någon mer omfattande bedömning av köparna ur ett kort- eller långsiktig perspektiv. Direktiven från regeringen till OAB omfattade inte något sådant uppdrag enligt Riksrevisionens bedömning. Dessa omfattade dock uppgiften att sluta för köparna begränsande avtal vad gäller glesbygdspotek.³³ Däremot gjorde OAB en översiktlig genomgång och bedömning av köparnas planer för verksamheten som brukligt är i vanliga försäljningar.

³² Kluster 1 kunde förvävas i kombination med ett mindre kluster. Kluster 2 kunde förvävas i kombination med två mindre kluster. Maximalt tre små kluster kunde förvävas tillsammans. Bud fick dock läggas på samtliga kluster.

³³ Dessa uppgifter kommer från intervju med Apoteket Omstrukturering AB:s juridiska rådgivare. En jämförelse utgör förfarandet vid försäljningen av 150 enskilda apotek till entreprenörer, där noggrann genomgång och bedömning av potentiella köpare gjordes, vilket också inbegrep köparnas affärsplaner, mot bakgrund av att staten lånade ut pengar till dem och att staten skulle ha en längre relation till dem. Klusterköparna granskades noggrant innan de valdes ut ur perspektiv som t.ex. säkrad finansiering och lämplighetsperspektiv enligt Läkemedelsverkets kriterier.

Genomgång av köpare

Apoteket Omstrukturering AB gjorde en genomgång av alla de köpare som fick ta del av informationsmemorandumet och som undertecknade sekretessavtalet. Apoteksklustren hade utformades av Apoteket Omstrukturering AB med syfte att sannolikheten skulle vara låg för oligopol och för att mångfald av olika aktörer skulle förvärva klustren. Apoteket Omstrukturering AB hade som mål att finna köpare med olika intressen för inriktning och fortsatt drift.

Cirka 50 intressenter hade i juni år 2009 undertecknat sekretessavtal och mottagit informationsmemorandumet. Apoteket Omstrukturering AB gjorde dock bedömningen att färre intressenter än så faktiskt skulle lämna indikativa bud den 30 juni år 2009. När dessa första bud kom in skulle de som lämnat konkurrenskraftiga bud bjudas in till en andra budomgång, där de skulle erhålla mer detaljerad finansiell, legal och ekonomisk information i ett så kallat datarum för att kunna orientera sig mer om försäljningsobjekten.

Apoteket Omstrukturering AB:s styrelse fattade i juli år 2009 beslut om vilka budgivare som skulle delta i budprocessen, och ett andra processbrev utfärdades i samma månad.³⁴

I juli 2009 år identifierade bolaget 150 apotek som skulle säljas till enskilda entreprenörer.

3.4.3 Andra steget i klusterförsäljningen

Försäljningen slutförs

De potentiella köparna och Apoteket Omstrukturering AB genomförde under augusti 2009 olika besiktningprocesser och datarummet öppnades. Även Apoteket AB:s affärsplaner och budgetar för klusterbolagen fanns tillgängliga i datarummet.³⁵

För att intressenterna skulle ha möjlighet att väga in ny information om Apoteket AB:s förutsättningar att fortsätta att vidta strategiska initiativ på marknaden, flyttades tidplanen för intressenternas slutbud fram ett antal dagar.

³⁴ 15 av 16 budgivare togs vidare till nästa fas (fas II) i transaktionsprocessen. De resterande budgivarna skulle erbjudas möjlighet att delta i fas II under förutsättning att de först kunde göra sannolikt att en mycket kraftig höjning av deras indikativa bud var att vänta. Budgivarna skulle komma att informeras om vilka av deras bud som var konkurrenskraftiga men de tilläts bjuda på alla kluster i fas II. Antalet konkurrenskraftiga bud per budgivare styrde vilka möten med ledningarna för klusterbolagen och apoteksbesök som var schemalagda liksom antalet frågor som fick ställas per dag i datarummet. Antalet expertmöten var lika för alla budgivare och oberoende av antalet konkurrenskraftiga bud.

³⁵ Till datarummet var också knutet en frågefunktion där kompletterande frågor kunde ställas. Cirka 1 300 frågor ställdes av intressenterna och besvarades av Apoteket AB och Apoteket Omstrukturering AB under några veckor.

Slutbuden kom in i oktober år 2009 och budutvärderingar gjordes. Apoteket Omstrukturering AB fattade beslut om hur klusterbolagen skulle fördelas på olika köpare och den 9 november år 2009 offentliggjordes namnen på köparna. Åtta apotekskluster med sammanlagt 450 apotek såldes till fyra köpare. I Apoteket AB:s ägo kvarstod 490 apotek, varav 150 skulle säljas till enskilda entreprenörer via Apoteksgruppen AB.

Den totala försäljningssumman uppgick till 5 867 miljoner kronor. Försäljningssumman i samtliga försäljningar översteg de lägsta försäljningspriser (reservationspriser) som Apoteket Omstrukturering AB:s styrelse beslutat om.

Avtalen med köparna utformades för att möjliggöra att riksdagens mål, så som bolaget uppfattade dem, kunde uppfyllas. Samtidigt var ambitionen att tillämpa de villkor som gällt vid tidigare statliga försäljningar³⁶.

Glesbyggsdefinitionen var inte given av propositionen, därför diskuterades strukturen på dessa avtal grundligt i flera omgångar.

Mål om bättre tjänsteutbud samt bättre kvalitet reglerades inte i avtalen. Apoteket Omstrukturering AB ansåg dels att marknaden själv skulle styra utvecklingen, och dels att detta delvis redan styrdes genom Läkemiddelsverkets tillståndsreglering.

Under januari och februari år 2010 tillträdde köparna sina apotek och började sälja receptbelagda läkemedel.

OAB upphör att vara moderbolag för Apoteket AB

Apoteket Omstrukturering AB hade ett uppdrag från staten att medverka vid fastställandet av en lämpliga mål för kapitalstruktur och andra ekonomiska mål för Apoteket AB efter försäljningarna.³⁷ Arbetet startade under hösten 2009 i samarbete med Socialdepartementet, Näringsdepartementet och Apoteket AB och fokuserade på konkurrensneutralitet, rörelsekapitalbehov, anpassning efter affärsplan och strategisk plan, affärsmässigt avkastningskrav samt utdelningsmål.

I mars år 2010 avslutade Apoteket Omstrukturering AB uppdraget som moderbolag till Apoteket AB. I samband med att uppdraget avslutades lämnade bolaget ett förslag till Socialdepartementet på ekonomiska mål för Apoteket AB avseende soliditet, avkastning på eget kapital samt utdelning.

³⁶ Villkoren var att inga garantier lämnades, att fast köpeskilling gällde och ingen så kallad closing risk för säljaren (det vill säga köparen skulle alltså ta risken om till exempel finansieringsproblem uppstod eller konkurrensmyndigheten inte gav sitt godkännande till affären).

³⁷ Syftet med detta uppdrag var enkelt uttryckt att göra en bedömning av och rekommendation om hur mycket kapital som Apoteket AB behövde för den verksamhet som planerades och vilka ekonomiska mål som var lämpliga för Apoteket AB givet den verksamhet som planerades.

3.5 Planering för försäljningen av enskilda apotek

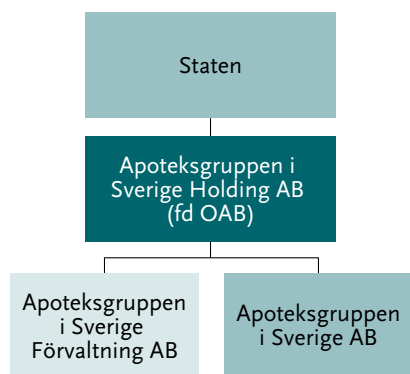
Försäljningsprocessen för enskilda apotek inleddes parallellt med klusterförsäljningen. Under februari år 2010 skulle bud läggas på majoritetsposter i enskilda apotek i en första omgång. I september år 2011 hade majoritetsposter i 116 apotek sålts.

Av underlaget till Socialdepartementet framgår också att Apoteket Omstrukturering AB även i framtiden kan komma att inneha helägda apotek, det vill säga apotek som ägs och drivs centralt och som inte är majoritetsägda av någon entreprenör. För dessa apotek föreslog man ett särskilt avkastningsmål. Dessa apotek skulle dock enligt uppgift från Apoteket Omstrukturering AB endast drivas under en övergångsperiod, det vill säga fram till att de blir sålda.

3.5.1 OAB:s verksamhet ändrar inriktning till försäljning av enskilda apotek

Apoteket Omstrukturering AB namnändrades till Apoteksgruppen i Sverige Holding AB i april 2010 i samband med att uppdraget att sälja apotekskluster hade avslutats. Verksamheten fokuserades i stället på uppdraget att sälja enskilda apotek.

Figur 3. Apoteksgruppen i Sverige Holding AB – nuvarande koncernstruktur efter bolagsstämman 29 april 2010



Apoteksgruppen i Sverige Holding AB är en statlig helägd koncern som kontrollerar Apoteksgruppen i Sverige AB, vilket är den juridiska säljaren av enskilda apotek.³⁸ Apoteksgruppen i Sverige AB som bildades under våren 2010 är en slags huvudkontorsfunktion med ansvar för bland annat varumärke, inköp och sortiment, IT-system med mera i den stödstruktur som köparna av enskilda apotek måste vara anslutna till. Apoteksgruppen i Sverige AB driver

³⁸ Apoteksgruppen i Sverige Holding AB är koncernmoderbolag för försäljningen av enskilda apotek.

medlemsorganisationen Apoteksgruppen och utför centrala funktioner i organisationens verksamhet. De centrala funktionerna är reglerade i kontrakt genom medlemsavtalet.

Apoteksgruppen i Sverige Holding AB har ett bestämmande inflytande över medlemsorganisationens stadgar genom att bolaget kontrollerar årsstämman i Apoteksgruppen i Sverige AB, där dessa stadgar bestäms. Det finns också ett åtagande för Apoteksgruppen i Sverige AB i förhållande till ägarna av enskilda apotek genom medlemsavtalet med Apoteksgruppen i Sverige AB.³⁹

Majoritetsägarna i de enskilda apoteken sluter vid köpet en rad avtal med Apoteksgruppen i Sverige AB, dessa inkluderar medlemsavtal i Apoteksgruppen. I avtalspaketets bilagor finns en affärsplan för det köpta apoteket och stadgar för medlemskapet i Apoteksgruppen.

De enskilda entreprenörerna blir genom ingåendet av medlemsavtalet medlemmar i den medlemsorganisation som Apoteksgruppen utgör. De saknar dock juridiskt inflytande på bolagsstämman i Apoteksgruppen i Sverige AB.⁴⁰ Stadgarna för medlemskap kontrolleras av årsstämman i Apoteksgruppen i Sverige AB. Medlemmarna utövar sitt inflytande genom årliga medlemsmöten som ska ske i anslutning till årsstämman i Apoteksgruppen i Sverige AB och råd bestående av medlemsrådsmöten. Apoteksgruppen AB:s VD har en röst av tre i den nomineringskommitté som föreslår medlemmar till medlemsrådsmöten.

I koncernen ingår också Apoteksgruppen i Sverige Förvaltning AB som förvaltar statens minoritetsägande i de apotek som sålts. Köparna av enskilda apotek har som angivits inledningsvis köpt majoritetsposter i de enskilda apoteken, och staten har behållit ett minoritetsägande.

Apoteksgruppen i Sverige Förvaltning AB förvaltar också de krediter som staten gett till de köpare som utnyttjat sig av kredit. Denna utlåning kan maximalt uppgå till 40 procent av det referenspris som fastställts av Apoteksgruppen och ligger förmånsrättsligt direkt efter banklån. Apoteksgruppen lånade i genomsnitt ut 34,6 procent av den slutliga köpeskillingen i de försäljningar av enskilda apotek som avslutades under år 2010.

³⁹ Från Apoteksgruppen i Sverige AB:s bolagsordning: Bolaget har till föremål för sin verksamhet att direkt eller indirekt tillhandahålla varor och tjänster inom läkemedels-, hälso- och friskvårdsområdet, erbjuda stödfunktioner till apoteksverksamhet såsom logistik-, inköps-, och administrativa tjänster, tillhandahålla finansiering, bedriva utbildning samt äga och förvalta fast och lös egendom samt bedriva uthyrning av lokaler samt därmed förenlig verksamhet.

⁴⁰ Entreprenörerna är medlemmar i Apoteksgruppen AB som är helägt av Apoteksgruppen i Sverige Holding AB som i sin tur är helägt av staten.

3.6 Iakttagelser av försäljningen av apotekskluster

De iakttagelser som kan göras har dels att göra med regeringens styrning av processen, dels att göra med styrningen av Apoteket Omstrukturering AB och bolagets genomförande av försäljningsprocessen.

Riksrevisionens granskning fokuserar på försäljningens genomförande och inte försäljningens resultat. Riksrevisionen kan dock konstatera att det monetära utfallet översteg värdet enligt den värdering som gjordes av Apoteket Omstrukturering AB och de referenspriser som sattes.

Riksrevisionens iakttagelse är att regeringen i sin styrning av processen formulerade mål och gav styrsignaler, men att samordningen och samsynen i dessa inte var tillräcklig i förhållanden till uppgiftens svårighet och komplexitet, vilket skapade osäkerhet under processen. När det gäller Apoteket Omstrukturering AB konstaterar Riksrevisionen att bolaget i sitt arbete med processen att fördela apotek i kluster vägledades på ett konsekvent sätt av avregleringens målsättningar.

Regeringens åtgärder för reglering av marknaden under försäljningen

För att en försäljningsprocess ska kunna genomföras på ett effektivt sätt krävs att nödvändiga regleringar är på plats och i tid kan beaktas av marknadens aktörer, annars uppstår en osäkerhet som negativt kan påverka resultatet av försäljningen. Samordningen mellan själva försäljningen och de regleringar som krävs för ett effektivt genomförande av försäljningen har regeringen det yttersta ansvaret för. Regeringen hade redan i november år 2008 uppmärksammats på bland annat prismodellens betydelse för måluppfyllelsen, valet av tidpunkt för reglering av försäljningen av receptfria läkemedel och statens utvärderingstidpunkt samt aktörernas osäkerhet.

I granskningen av planeringen och genomförandet av försäljningen noterar Riksrevisionen att det rådde osäkerhet om hur olika centrala myndigheter, såsom TLV, skulle kunna precisera regler och villkor i tid. Apoteket Omstrukturering AB beslöt av dessa skäl att skjuta på sin interna tidplan för förberedelsearbetet till februari år 2009. Förtroendet för myndigheternas förberedelsearbete var vid olika tidpunkter lågt hos de potentiella köparna enligt Apoteket Omstrukturering AB. Sammantaget påverkade detta förutsättningarna för intresset på marknaden under försäljningsprocessen.

Regeringens styrning av Apoteket AB under försäljningen

Apoteket Omstrukturering AB bildades av regeringen i syfte att styra försäljningsprocessen och för att vara moderbolag för Apoteket AB och därmed implementera statens ägarstrategi i Apoteket AB under omregleringsprocessen. Detta var en organisatorisk lösning som regeringen valde efter att ha övervägt

andra alternativ. Riksrevisionen noterar att när Socialdepartementet valde denna lösning användes kriterier som inte specifikt tog upp Apoteket AB:s roll, eller om och hur Apoteket AB:s styrka/marknadsstorlek behövde begränsas under försäljningen och omregleringen för att uppnå de av riksdagen uppsatta målen för en effektiv apoteksmarknad. Verksamhetsavtalet med staten, som Apoteket AB ingick år 2008, gav bolaget rätt att vidta förberedande åtgärder för att på motsvarande sätt som andra företag på en omreglerad marknad affärsmässigt kunna tillhandahålla varor och tjänster och bedriva därmed förenlig verksamhet.

Apoteket AB skulle dock enligt verksamhetsavtalet med staten i alla relevanta avseenden bistå Apoteket Omstrukturering AB i försäljningen. Men Apoteket AB hade förvärvs- och samarbetsplaner inför framtiden som kom att störa processen. Apoteket AB hade vidareutvecklat samarbeten i strid med de fastställda "standstill-bestämmelserna" och undanhållit Apoteket Omstrukturering AB information. Detta fick negativa konsekvenser för processen och kom att innebära extra arbete för Apoteket Omstrukturering AB, bland annat med att hantera negativa reaktioner samt oro och osäkerhet bland de potentiella klusterköparna. Detta skedde under kritiska skeden i försäljningen, som exempelvis när klusterförsäljningen officiellt inleddes under sensvåren år 2009 och när Apoteket Omstrukturering AB väl tillkännagivit vilka potentiella köpare som gått vidare i försäljningsprocessen under sommaren år 2009.

Regeringens styrning av Apoteket Omstrukturering AB och Apoteket AB under perioden våren 2008 till hösten 2009 var inte tillräckligt tydlig och medförde osäkerhet om inriktningen och genomförandet av försäljningsprocessen.

Regeringens analys av behovet av åtgärder

Riksrevisionen noterar att Apoteket Omstrukturering AB i processbrevet begärde särskild information om de potentiella köparnas strategiska överväganden som låg till grund för deras intresse att köpa ett kluster, i förhållande till omregleringens mål. Avsikten med denna informationsbegäran var enligt uppgift från Apoteket Omstrukturering AB att på sedvanligt sätt översiktligt få en bild av potentiella köparens planer för verksamheten. Riksrevisionen konstaterar att en sådan begäran är vanlig vid större försäljningar.

Riksrevisionen konstaterar att Apoteket Omstrukturering AB tecknande treåriga avtal om apotekstäckning i glesbygd med köpare av apotek i glesbygd. I dessa avtal reglerades både tjänsteutbud och service. För övriga apotek har regeringen avstått från att närmare särskilt reglera tjänsteutbud och service på längre sikt i avtalen med köparna.

Apoteket Omstrukturering AB hade god kännedom om riksdagens mål om bättre tjänsteutbud och service, men gjorde bedömningen att marknaden själv skulle styra i riktning mot målen och att detta delvis styrdes genom Läke-medelsverkets tillståndsreglering. Bolaget ansåg sig heller inte ha något uppdrag från regeringen att bedöma köparna ur ett kortsiktigt eller långsiktigt perspektiv. Det är också tydligt i direktiven från regeringen att de inte hade detta uppdrag.⁴¹

För att säkerställa apoteks försäljningen över olika delar av landet, gav regeringen ägardirektiv till Apoteket Omstrukturering AB om att representera staten vid tecknande av treåriga avtal med köpare av apotek, som skulle garantera en viss täckning. Såväl regeringen som Apoteket Omstrukturering AB var således bekanta med möjligheten att via förhandlingar och avtalsreglering överväga och genomdriva särskilda villkor.⁴²

Riksrevisionen konstaterar att konstruktionen av apoteks kluster gjordes med utgångspunkten att genom dessa erhålla flera köpare och köpare med olika inriktningar. Därför konstruerades till exempel tre rikstäckande kluster, ett storstadskluster, ett vårdnära kluster samt några mindre kluster. Likaså fanns budregler som till exempel styrde hur många kluster som en köpare kunde köpa. Syftet med dessa åtgärder var enligt Apoteket Omstrukturering AB att få en bred konkurrens och därmed styra mot bättre service och öppettider utan att tillgripa andra åtgärder.

Utöver dessa åtgärder har det i i Riksrevisionens granskning av försäljningens underlag inte framkommit att regeringen gjort någon riskanalys av i vilka avseenden och inom vilka områden som det fanns risk för att marknaden ensam inte skulle kunna leverera det önskvärda resultatet. Däremot gjorde OAB en översiktlig genomgång och bedömning av köparnas planer för verksamheten, vilket är rutin vid försäljningar av företag.

En analys i de förberedande skeendena av behov av ytterligare åtgärder för att uppnå apoteksomregleringens mål och ge ett underlag med argument för och emot sådana åtgärder hade främjat regeringens kontroll av processen i förhållande till reformens mål. Regeringen har inte tagit fram någon sådan fördjupad analys inför försäljningsprocessens genomförande och uppföljning. Även Riksrevisionens granskning av förberedelsearbetet i apoteksreformen (RiR 2010:19) visade på att regeringens beredning av apoteksreformen inte

⁴¹ Enligt Apoteket Omstrukturering AB/Apoteksgruppen kan köparna aldrig regleras ur ett långsiktigt perspektiv om en fri marknad eftersträvas, däremot kan detta ske kortsiktigt. Ur ett kortsiktigt perspektiv och i linje med uppdraget att uppnå en väl fungerande konkurrens lades det in begränsande funktioner i köpeavtalen, enligt Apoteket Omstrukturering AB/Apoteksgruppen.

⁴² Det fanns inga förutsättningar för denna typ av avtalsvillkor i propositionen eller i uppdraget till Apoteket Omstrukturering AB, utan de står snarast i motsats till målet med reformen om väl fungerande konkurrens, enligt Apoteket Omstrukturering AB /Apoteksgruppen.

var tillräcklig i vissa avseenden, vilket riskerade försvåra arbetet med att skapa en apoteksmarknad och nå målen med reformen. Granskningen visade också att regeringens organisering och arbetssätt i förberedelsearbetet i vissa delar motverkade en effektiv användning av statens resurser.

OAB:s kunskap om den omreglerade marknadens aktörer

För att nå reformens mål ansågs det vara av yttersta vikt att en mångskiftande konkurrensutsatt marknad skulle komma till stånd. Detta ställer krav på konkurrensneutralitet och att inga informationsövertag uppstår. I samband med en omreglering och försäljning av statlig egendom är det därför av vikt att processen inte leder till att systematiska informationsövertag och informationsasymmetrier skapas.

I samband med försäljningen exponerades omfattande information om samtliga apotek för potentiella köpare i försäljningens datarum. Under försäljningsprocessen hade de potentiella köparna även möjlighet att ställa frågor med anledning av sin genomgång i datarummet. Riksrevisionen konstaterar vidare att Apoteket Omstrukturering AB:s ledning, genom sitt genomförande av försäljningen av apotekskluster, både tillhandahöll information till köparna men också skaffade sig omfattande information om de fyra största privata apoteksaktörerna på marknaden.

När Apoteket Omstrukturering AB ändrade namn till Apoteksgruppen i Sverige Holding AB kvarstod samma personer som styrelseordförande och vd. Apoteksgruppen i Sverige Holding har därför en ledning som har förvärvat särskilt god kunskap om apoteksmarknaden, konkurrensförutsättningar på marknaden och sina konkurrenter. Ledningens uppgift övergick till att huvudsakligen leda en verksamhet som konkurrerade med de tidigare köparna av apoteksklustren samtidigt som de jämfört med dessa hade fått ett informationsövertag.⁴³

Samtliga köpare av apotekskluster utom Apoteksgruppen hade däremot tillgång till försäljningens datarum som gav information om samtliga apotek på marknaden.

⁴³ Enligt Apoteket Omstrukturering AB/Apoteksgruppen fanns all information om samtliga apotek och om marknaden i datarummet som innehöll tusentals dokument. Köparna fick möjlighet att ställa frågor med anledning av informationen i datarummet, något som de utnyttjade.

4 Riksdagens och regeringens uppföljning av försäljningarna och reformen

Riksdagen har fått information om försäljningen och omregleringen bland annat genom att socialministern deltagit i utfrågning i Socialutskottet, Konstitutionsutskottets (KU:s) behandling av regeringens skrivelse om statliga företag och budgetpropositionen. Apoteket Omstrukturering AB och Apoteksgruppen i Sverige AB har också lämnat information till regeringen i sina årsredovisningar och delårsrapporter. I Apoteket Omstrukturering AB:s styrelse fanns en styrelseledamot som även var anställd på Socialdepartementet, och lekmanrevision genomfördes även av en riksdagsledamot.⁴⁴

4.1 Riksdagens utfrågning om mål och medel i apoteksreformen

I försäljningen förlitade sig regeringen på marknaden för att uppnå viktiga delar av målen för omregleringen. Detta framgår av socialministerns svar i Socialutskottets utfrågning i anslutning till försäljningens slutförande i november år 2009.⁴⁵ Socialministern anförde att målen med reformen var en trygg och säker läkemedelsförsörjning, ökad tillgänglighet, förbättrad service, bättre tjänsteutbud, möjliggörande av småföretagande, låga läkemedelskostnader samt att skapa en lagstiftning som stod i samklang med EU-rättsliga principer.

Målen skulle enligt ministern uppnås genom den ökade tillgängligheten och utvecklade service som skulle följa av konkurrens på en fungerande marknad, starkare drivkraft att möta kundernas behov och önskemål samt försäljning av receptfria läkemedel i övrig detaljhandel. Låga läkemedelskostnader skulle uppnås genom konkurrens och därmed prispress främst på receptfria läkemedel. Priset på receptbelagda läkemedel skulle minska genom att TLV satte lägre pris på receptbelagda läkemedel och genom ett effektiviserat utbyte av dyra originalläkemedel till likvärdiga (generiska) läkemedel.

⁴⁴ Riksrevisionen har i granskningen tagit del av lekmanrevisorernas rapporter.

⁴⁵ De uppdrag som de centrala myndigheterna TLV och Läkemedelsverket hade samt tex. urskiljandet av viktig infrastruktur till Apotekens Service AB syftade också till att uppfylla målen för omregleringen.

4.2 KU:s betänkande om regeringens styrning av Apoteket AB

Konstitutionsutskottet behandlade i juni år 2010 regeringens styrning av Apoteket AB med anledning av en anmälan från tre riksdagsledamöter. Anmälan gällde regeringens styrning av Apoteket AB under omregleringen och Regeringskansliets dokumentation i denna fråga. Anmälarna menade bland annat att den organisatoriska lösningen med Apoteket Omstrukturering AB som moderbolag till Apoteket AB hindrade riksdagsmännens insyn i verksamheten.

Utskottet konstaterade att riksdagen godkänt regeringens konstruktion med Apoteket Omstrukturering AB som moderbolag till Apoteket AB samt att riksdagen bemyndigat regeringen att vidta de åtgärder som behövdes för att Apoteket AB skulle kunna sälja apotek till utomstående. Utskottet ansåg att kraven på öppenhet och transparens hade uppfyllts vid omregleringen av apoteksmarknaden och regeringens styrning av Apoteket AB.⁴⁶

4.3 Redovisningen av försäljningarna

Regeringen ska redovisa för riksdagen uppnådda resultat av omformningen av apoteksmarknaden. I detta avsnitt redogör Riksrevisionen för de mest centrala iakttagelserna som observerats i redovisningen av försäljningarna. För en detaljerad bild av redovisningen av försäljningen och de allmängiltiga villkoren för försäljningarna, såväl för kluster som för försäljningen av enskilda apotek, se bilaga 2.

4.3.1 Regeringens skrivelse till riksdagen om statliga företag 2010

Regeringens skrivelse till riksdagen om statliga företag år 2010 innehåller två avsnitt av särskilt intresse: "En ny apoteksmarknad tar form", och en företagspresentation med rubriken "Apoteksgruppen". Företagspresentationen avser dock Apoteksgruppen i Sverige Holding AB.

I företagspresentationen av Apoteksgruppen i Sverige Holding AB sägs att företaget ansvarar för att skapa en serviceorganisation som stöd för småföretagarnas drift av apoteken. Det framgår inte av texten att detta sker genom dotterbolaget Apoteksgruppen i Sverige AB.

Enligt avsnittet om den nya apoteksmarknaden samverkar småföretagare som köpt apotek från Apoteksgruppen genom en central serviceorganisation.

⁴⁶ Vidare bedömde utskottet att det inte hade framkommit annat än att försäljningen av apotek hade skett på marknadsmissiga villkor och på bästa affärsmissiga sätt i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen.

Informationen ger sammantaget intrycket av att dessa är medlemmar i denna serviceorganisation. I avsnittet sägs vidare att Apoteksgruppen kommer att ansluta nya medlemmar.

4.3.2 Budgetpropositionen för 2012

Det finns en oklarhet i budgetpropositionens skrivningar om rollfördelningen i Apoteksgruppen i Sverige AB. Det noteras att *Apoteksgruppen i Sverige ansvarar för en medlemsorganisation för småföretagare som förvärvat apotek ...*⁴⁷ Det framgår inte vem som styr denna medlemsorganisation, vilken associationsrättslig form den har och vilken relation den har till Apoteksgruppen i Sverige AB och till Apoteksgruppen i Sverige Holding AB.

4.3.3 Apoteket Omstrukturering AB:s och Apoteksgruppens årsredovisningar

Försäljningen av apotekskluster har beskrivits av Apoteket Omstrukturering AB i årsredovisningen för år 2009. Betalning för förvärvade apotek skedde i samband med tillträde av klustren som skedde i januari och februari år 2010. Därmed redovisades realisationsvinsterna i årsredovisningen för år 2010 enligt god redovisningssed. I Apoteket AB:s årsredovisningar för åren 2009 samt 2010 redovisas också försäljningarna, då Apoteket AB var juridisk säljare av klusterbolagen.

I delårsrapporterna för Apoteksgruppen i Sverige AB för år 2010 är beskrivningen av rollfördelningen mellan Apoteksgruppen och entreprenörerna som nya ägare av apotek otydlig. Två motstridiga bilder presenteras i delårsrapporterna. Samverkan mellan Apoteksgruppen och de nya ägarna av apotek beskrivs i termer av "affärspartner", samtidigt som Apoteksgruppen "kommer att vara den gemensamma serviceorganisationen", "intäkter från serviceavgifter kommer att öka", och "medlemsanslutning kommer att gälla för de nya ägarna". Medlemsorganisationen ska vara nära anknuten till Apoteksgruppen, men dess associationsrättsliga status för de nya ägarna framgår inte heller tydligt i delårsrapporternas beskrivningar.

I delårsrapporterna informeras vidare om genomförda försäljningar av apotek men statens finansiering genom Apoteksgruppen i Sverige Förvaltning AB och därmed förknippade finansieringsrisker nämns inte.

Det är ett pedagogiskt problem för den som vill ha information om medlemmorganisationen Apoteksgruppen att årsredovisningen för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB för år 2010 på flera ställen, bland annat på omslaget, anges vara Apoteksgruppens årsredovisning. Benämningen Apoteksgruppen kan syfta på ett antal olika bolag och på en

⁴⁷ Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 9, 4.14.25, s. 85.

medlemsorganisation, även om den kan te sig naturlig som ett samlingsnamn. Årsredovisningen innehåller på sidan 7 ett organisationsschema som visar skillnaden mellan de två bolagen. I förvaltningsberättelsen (som utgör större delen av den löpande texten) anges den däremot vara årsredovisning för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB. I årsredovisningens finansiella rapporter syftar begreppet moderbolag sålunda på Apoteksgruppen i Sverige Holding AB utan att detta explicit anges. Resultat- och balansräkningar för Apoteksgruppen i Sverige AB respektive Apoteksgruppen i Sverige Förvaltning AB är på olika ställen insprängda som tabeller i Apoteksgruppen i Sverige Holding AB:s förvaltningsberättelse. På Apoteksgruppens hemsida är länken identisk för årsredovisningen 2010 för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB och för årsredovisningen 2010 för Apoteksgruppen i Sverige AB. Detta är emellertid inte ett krav då det är fråga om en koncernredovisning och bolagen ingår i samma koncern. En sådan redovisning hade dock varit mer ändamålsenlig för att informera om Apoteksgruppen i Sverige AB.

Samma typ av oklarhet finns i företagspresentationen av Apoteksgruppen i Sverige Holding AB i regeringens skrivelse till riksdagen om statliga företag för år 2010.

Enligt uppgift från Apoteksgruppen i Sverige Holding AB kommer en slutredovisning av försäljningarna att ske innan sommaren 2012 i samband med att processen huvudsakligen kommer att vara avslutad.

4.3.4 *Regeringsuppdrag att följa och analysera utvecklingen med anledning av omregleringen*

Konkurrensverket fick regeringens uppdrag i maj år 2008 att under omregleringsperioden löpande följa och analysera åtgärder som aviseras eller vidtas av aktörer på apoteksmarknaden och som kan ha betydelse för målet att skapa en fungerande marknad. I december 2009 förlängde regeringen uppdraget till Konkurrensverket med motiveringen att det skulle komma att ta tid innan marknaden helt hade stabiliserats. Det fanns därför anledning att låta Konkurrensverket följa och analysera utvecklingen även under den inledande perioden av den nya apoteksmarknaden. Uppdraget skulle slutredovisas den 31 december år 2010.

I sin slutredovisning behandlar Konkurrensverket relevanta aspekter för Riksrevisionens granskning såsom Apoteket AB:s ställning och marknadsandel samt statens totala andel av den nya apoteksmarknaden.

Vad beträffar Apoteket AB:s ställning i relation till statens ägarpolitik kommenteras detta i rapporten på följande sätt.

- ”Apoteket AB är den största aktören på apoteksmarknaden även efter omregleringen och försäljningen av apotek.”

- ”Konkurrensverket är av uppfattningen att bolaget i kraft av sin storlek och närvaro på marknaden, sitt välkända varumärke och operativa förstag, fortfarande har en särställning på marknaden.”
- ”Konkurrensverket har ofta framhållit vikten av att det finns en tydlig, transparent och långsiktig ägarpolitik för Apoteket AB.”
- ”Statens ägarpolitik är ett viktigt verktyg för regeringen i styrningen av bolaget och utgör samtidigt, mot bakgrund av Apoteket AB:s ställning på marknaden, information som berör befintliga och potentiella aktörer på apoteks- och läkemedelsområdena.”
- ”Konkurrensverket anser att det i dag finns oklarheter kring viktiga delar av regeringens långsiktiga ägarpolitik för Apoteket AB.”

Vad beträffar marknadsandelar och statens del av marknaden kommenteras detta på följande sätt i rapporten.

- Konkurrensverket anser att det finns en oklar formulering som väcker frågor i Apoteket AB:s ägardirektiv om att Apoteket AB ”inte får nyetablera öppenvårdsapotek i större omfattning än vad som krävs för att behålla koncernens befintliga marknadsandel”.

Exempel på frågor som väcks enligt Konkurrensverket.

- Hur stor är Apoteket AB:s befintliga marknadsandel?
Vilken är referenspunkten?
- Hur definieras marknaden? Avses all försäljning som sker vid fysiska apotek, enbart läkemedelsförsörjning vid fysiska apotek eller något annat? Ingår distanshandel med läkemedel, dosdispenseringsverksamheten eller försäljningen som sker via apoteksombud i marknaden?
- Hur beräknas marknadsandelarna? Beräknas de i antal apotek eller något annat?

Konkurrensverkets rapport visar att det rådde en betydande brist på transparens om Apotekets storlek på marknaden och om styrningen av Apoteket AB.

Statens totala andel av marknaden, genom Apoteket AB och Apoteksgruppen i Sverige AB, behandlades inte i Konkurrensverkets rapport.

Regeringen gav i juni år 2010 Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av apoteksmarknaden utifrån målen med reformen.⁴⁸

⁴⁸ I ett första steg skulle Statskontoret bryta ned målen med omregleringen till ett antal konkreta indikatorer som sedan skulle ligga till grund för uppföljningen och utvärderingen. Detta första steg skulle redovisas till Socialdepartementet senast den 30 april år 2011. Detta första steg fullgjordes genom att rapporten *En omreglerad apoteksmarknad – delrapport 1* (2011:10) överlämnades av Statskontoret. En delrapport med första utvärdering skulle lämnas senast den 1 juni år 2012 och uppdraget skulle slutredovisas till Socialdepartementet senast den 1 juni år 2013.

4.4 Iakttagelser med anledning av redovisningen av försäljningarna

Granskningens syfte är också att granska om försäljningarna redovisats på ett ändamålsenligt sätt, i linje med de bedömningsgrunder för detta som återfinna i bilaga 1. I detta avsnitt redovisar Riksrevisionen sina iakttagelser med anledning av redovisningen av försäljningarna.

Regeringens styrning och information till riksdagen

Regeringen har redovisat försäljningen till riksdagen genom sin skrivelse till riksdagen om statliga företag för år 2010 och budgetpropositionen för år 2012. Även bolaget, Apoteket Omstrukturering AB/Apoteksgruppen i Sverige Holding AB, har redovisat försäljningen i sin publika redovisning. I både regeringens redovisning till riksdagen och bolagets redovisning till regeringen har Riksrevisionen sett oklarheter och otydligheter. Detta gäller framför allt beskrivningen av den nya statliga koncernstrukturen i samband med försäljningen av enskilda apotek.

Konstitutionsutskottets majoritet har konstaterat att det inte hade framkommit annat än att försäljningen genomförts på marknadsmässiga villkor och på bästa affärsmässiga sätt i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen.

Riksrevisionen noterar att Konkurrensverket i sin slutredovisning av regeringsuppdraget att följa och analysera utvecklingen med anledning av omregleringen väcker frågan om hur stor andel av marknaden som Apoteket AB har, hur marknadsandelen kan mätas och kopplingen till statens ägarpolitik i Apoteket AB. Vad beträffar statens totala andel av marknaden, genom Apoteket AB och Apoteksgruppen, gjorde inte Konkurrensverket någon analys, men myndigheten väckte frågor om beräkningen av marknadsandelarna på apoteksmarknaden.

Den organisatoriska lösningen för försäljningen av enskilda apotek skapar en ny statlig apoteksaktör

Mandatet från riksdagen till regeringen var relativt öppet avseende försäljningen av enskilda apotek. Riksdagen angav emellertid att entreprenörerna skulle bli delägare med staten i de apotek som avskildes från Apoteket AB, och Social- och Näringsutskotten bedömde att de enskilda köparna på sikt skulle kunna ta över statens andel i dessa apoteksbolag.

Genom regeringens tolkning av hur försäljningen skulle genomföras har en statlig koncern bildats, Apoteksgruppen i Sverige Holding AB. Genom dotterbolaget Apoteksgruppen i Sverige har koncernen det bestämmande inflytandet över en rörelse, Apoteksgruppen, som har starka drag av franchiselösning enligt Riksrevisionens bedömning. Detta förhållande som har stor betydelse för statens åtagande har riksdagen inte fått information om.

5 Slutsatser och rekommendationer

5.1 Försäljningen av apotekskluster

Riksrevisionen kan konstatera att det monetära utfallet vad gäller klusterförsäljningarna översteg den värdering som gjordes av OAB inför försäljningen och de referenspriser som sattes inför försäljningarna.

Riksrevisionen kan även konstatera att Konstitutionsutskottet i ett särskilt betänkande gjorde bedömningen att försäljningen av apotek har skett på marknadsmässiga villkor och på bästa affärsmässiga sätt.

Riksrevisionen har granskat om försäljningen av apotekskluster har genomförts på ett affärsmässigt och effektivt sätt givet omregleringens mål och de angivna förutsättningarna.

Riksrevisionens slutsatser om försäljningen av apotekskluster koncentreras till fyra områden: regeringens analys av behovet av särskilda åtgärder, behovet av att i tid precisera villkoren för marknaden, regeringens styrning av Apoteket AB och informationsövertaget för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB.

Inom ramen för vad riksdagen angivit hade regeringen en betydande handlingsfrihet i genomförandet av försäljningarna. I regeringens åtagande ingick dock att ta ansvar för utformningen och utvecklingen av statens relationer till apoteksmarknadsaktörerna.

5.1.1 *Ingen analys av behovet av särskilda åtgärder*

Målen för omregleringen var att konsumenterna skulle få ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service och ett bättre tjänsteutbud samt låga läkemedelskostnader. Regeringen bedömde att den konkurrens som skulle uppstå på den omreglerade marknaden skulle vara ett tillräckligt effektivt medel för att uppnå omregleringens och försäljningens mål. Det uttrycktes inte minst genom den tidigare beskrivna slutna utfrågningen i Socialutskottet.

I ägardirektiven till Apoteket Omstrukturering AB framgår att bolaget inte hade något specifikt uppdrag från regeringen att bedöma köparna ur ett kortsiktigt eller långsiktigt perspektiv. Ett sådant uppdrag hade kunnat ge ett underlag för att identifiera möjligheter och risker för måluppfyllelsen och hur dessa kunde hanteras inom ramen för statens relation till marknadsaktörerna.

Riksrevisionen gör emellertid bedömningen att det hade varit ändamålsenligt att i förväg analysera i vilka avseenden och inom vilka områden det fanns risker för att marknaden inte skulle kunna leverera det önskvärda resultatet. Utifrån en sådan analys kunde regeringen ha övervägt och undersökt olika åtgärder i förhållande till marknadsaktörerna som kunde motverka dessa risker och främja måluppfyllelsen. Enligt Riksrevisionens granskning av försäljningens underlag har regeringen inte gjort någon sådan riskanalys. OAB genomförde en mer översiktlig genomgång och bedömning av köparnas planer verksamheten, vilket är rutin i samband med företagsförsäljningar. Regeringen har dock inte varit främmande för sådana överväganden, vilket framgår av de begränsningar som omfattar köpare av så kallade glesbygdsapotek att inte sälja eller stänga dessa apotek.

5.1.2 *Behovet av att i tid precisera villkoren för marknaden*

För att en försäljningsprocess ska kunna genomföras på ett effektivt sätt krävs att erforderliga regleringar är på plats och i tid kan beaktas av marknadsaktörer, eftersom det annars uppstår en osäkerhet som negativt kan påverka resultatet av försäljningen. Ansvar för samordningen mellan själva försäljningen och de regleringar som krävs för ett effektivt genomförande av försäljningen ligger ytterst på regeringen.

I planeringen och genomförandet av försäljningen noterar Riksrevisionen att det rådde osäkerhet om hur olika centrala myndigheter, såsom TLV, skulle kunna precisera regler och villkor i tid. Detta påverkade förutsättningarna för intresset på marknaden under försäljningsprocessen.

5.1.3 *Brister i regeringens styrning av Apoteket AB störde försäljningsprocessen*

Under omregleringens första faser skapade inte regeringen tydlighet om vilka typer av förberedelser som Apoteket AB fick ägna sig åt. Enligt verksamhetsavtalet fick Apoteket AB förbereda sin affärsverksamhet som andra aktörer på marknaden inför omregleringen av apoteksmarknaden. Den frihetsgrad som detta gav Apoteket AB kom att påverka den efterföljande processen negativt.

Apoteket AB planerade omfattande affärer, bland annat förvärv och samarbeten med andra marknadsaktörer. Dessa affärer hade om de genomförts, kunnat ge Apoteket AB en förstärkt särställning och förändrat förutsättningarna både för en affärsmässigt bra försäljning och för en apoteksmarknad i enlighet med riksdagens intentioner. När Apoteket Omstrukturering AB formellt sett blev moderbolag till Apoteket AB vidtog en omständlig process för att kunna begränsa Apotekets agerande med anledning av dess förvärvs- och

samarbetsstrategier. Apoteket Omstrukturering AB vidtog åtgärder med anledning dessa planerade affärer, men som granskningen visar var det svårt för moderbolaget att styra Apoteket AB på grund av att Apoteket AB:s styrelse ville fullfölja sin planering

Detta skedde under kritiska skeden i försäljningen, då frågor också kom från potentiella köpare om Apoteket AB:s planer, som när klusterförsäljningen officiellt inleddes och när Apoteket Omstrukturering AB väl tillkännagivit vilka potentiella köpare som gått vidare i försäljningsprocessen.

Apoteket Omstrukturering AB:s resurser togs enligt Riksrevisionens bedömning därmed i anspråk för att styra Apoteket AB i frågor som hade kunnat regleras av regeringen i samband med att Apoteket Omstrukturering AB blev moderbolag till Apoteket AB och genom statens verksamhetsavtal med Apoteket AB.

I regeringens åtagande i försäljningsprocessen ingick att ta ansvar för utformningen och utvecklingen av statens relationer till aktörerna på apoteksmarknaden. Regeringens styrning av Apoteket AB, både som självständigt bolag och som dotterbolag till Apoteket Omstrukturering AB, var därmed inte ändamålsenlig i förberedelsen och genomförandet av försäljningsprocessen. I kritiska skeden i försäljningsprocessen togs Apoteket Omstrukturering AB:s resurser i anspråk för frågor som skapade onödig oro bland de potentiella köparna och som hade kunnat regleras tidigare av regeringen.

5.1.4 *Apoteksgruppen i Sverige Holding AB:s ledning har ett informationsövertag på marknaden*

Ett av målen var att den omreglerade apoteksmarknaden skulle kännetecknas av effektiv konkurrens och likvärdiga villkor mellan gamla och nya aktörer. I statens direktiv till Apoteket Omstrukturering AB ingick att omstruktureringen av Apoteket AB skulle genomföras på ett transparent, effektivt och konkurrensneutralt sätt.

När dåvarande Apoteket Omstrukturering AB namnändrades till Apoteksgruppen i Sverige Holding AB, det vill säga i samband med att bolagets uppdrag att sälja apotekskluster hade avslutats och verksamheten i stället fokuserades på uppdraget att sälja enskilda apotek, skedde inga förändringar av bolagets ledning. I samband med namnbytet bildades en koncern för genomförandet av försäljningen av enskilda apotek, Apoteksgruppen i Sverige Holding AB. Denna koncern fick två dotterbolag, varav det ena driver en rikstäckande apoteksdetaljist, Apoteksgruppen i Sverige AB. Det finns en obruten informationskedja mellan det dåvarande Apoteket Omstrukturering AB:s genomförande av försäljningen av apotekskluster

och det nya bolagets styrning av verksamheten i koncernen för enskilda bolag. Bolaget fick därigenom ett informationsövertag då man genom att ha genomfört klusterförsäljningarna har fått kunskap om de fyra nya klusterköparna som ingen annan aktör på marknaden kan ha på motsvarande sätt. Vid sidan om detta har Apoteksgruppen i Sverige AB kunskap om de kluster som sålts. Denna information kan betyda att den apoteksdetaljist som ingår i koncernen därigenom fått en särställning på marknaden. Samtliga köpare av apotekscluster utom apoteksgruppen hade emellertid tillgång till försäljningens datarum som gav information om samtliga apotek på marknaden. Ledningen för OAB och Apoteksgruppen i Sverige Holding AB är identisk och därigenom har dessa bolag fått ett informationsövertag och bättre kunskap om de nya konkurrenterna jämfört med andra aktörer på marknaden. Sammantaget gör Riksrevisionen bedömningen att förfarandet inneburit att en informationsasymmetri skapats på apoteksmarknaden.

5.2 Redovisningen av försäljningarna

Riksrevisionen har granskat om resultatet av försäljningen av apotekscluster och uppbyggnaden av en ny statlig koncernstruktur i samband med försäljningen av enskilda apotek redovisats för riskdagen på ett ändamålsenligt sätt och enligt lagar, regler och god redovisningssed.

Riksrevisionens granskning har funnit att redovisningen av försäljningarna är formellt rättvisande men att den i vissa avseenden likväl inte är helt ändamålsenlig.

5.2.1 *Ofullständig redovisning*

Regeringens rapportering till riksdagen om hur försäljningarna genomförts är hittills knapphändig och innehåller otydligheter. Detta gäller såväl den redovisning som gjordes i budgetpropositionen för år 2012 som i skrivelsen år 2011 om företag med statligt ägande. Dessa oklarheter och otydligheter gör att den hittillsvarande informationen till riksdagen inte är tillräckligt ändamålsenlig.

5.2.2 *Redovisningen är inte ändamålsenlig*

För att riksdagen ska få en ändamålsenlig rapportering bör regeringen lämna tillräcklig redovisning om omregleringen. Såväl den upphörda lagen om statsbudgeten som den gällande budgetlagen är tydliga med att regeringen ska lämna en redovisning till riksdagen av de resultat som uppnåtts i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen bör omfatta det affärsmässiga resultatet av samtliga försäljningar och de samlade

kostnaderna för försäljningens genomförande. För det senare vore det enligt Riksrevisionens bedömning rimligt att även inkludera nuvärdesberäkningar av kostnaden för staten av justeringen uppåt av handelsmarginalen och resultatet av försäljningen i förhållande till målen med omregleringen. Den hittillsvarande redovisningen innehåller inte information om detta. Enligt uppgift från Apoteksgruppen i Sverige Holding AB kommer en slutredovisning av försäljningarna att ske innan sommaren 2012 i samband med att processen huvudsakligen kommer att vara avslutad.

5.2.3 Otydlig bild av ny statlig koncernstruktur

Bristerna i regeringens redovisning till riksdagen gäller också den nya statliga koncern som bildats, Apoteksgruppen i Sverige Holding AB. Staten kontrollerar genom denna koncern en ny rikstäckande apoteksdetaljst, Apoteksgruppen. Efter omregleringens genomförande kontrollerar staten i allt väsentligt härmed två apotekskoncerner – Apoteket AB och Apoteksgruppen i Sverige Holding AB – samt två till dessa tillhörande varumärken på apoteksmarknaden. Då detta inte framgår direkt av redovisningen är den mindre ändamålsenlig, om än korrekt utifrån ett formellt perspektiv.

Redovisningen i budgetpropositioner med mera bör innehålla en beskrivning av den organisatoriska lösning som implementerats genom försäljningen av enskilda apotek till entreprenörer. Av redovisningen bör också framgå konsekvenserna för staten inklusive de kvarvarande riskerna för staten med denna organisatoriska lösning. Riksrevisionen kan konstatera att staten genom Apoteksgruppen Holding i Sverige AB och dess dotterbolag har ett långvarigt åtagande. Statens åtagande i koncernen Apoteksgruppen i Sverige Holding AB omfattar ett ansvar för styrning och förvaltning av en koncern och därmed sammanhängande ansvar för att beakta koncernens och den rikstäckande apoteksdetaljstens Apoteksgruppens resursbehov och risker i verksamheten.

Det är främst bristfällig information om nedanstående förhållanden som gör den hittillsvarande redovisningen mindre ändamålsenlig:

- Staten är ensam ägare av den nya koncernen Apoteksgruppen i Sverige Holding AB. Staten har också indirekt, genom det helägda dotterbolaget Apoteksgruppen i Sverige AB som ingår i Apoteksgruppen i Sverige Holding AB, det bestämmande inflytandet över den medlemsorganisation som köparna av enskilda apotek är obligatoriskt anslutna till. Dessa köpare är i sin löpande verksamhet beroende av beslut från Apoteksgruppen i Sverige AB, för sina leveranser, varumärket med mera. Köparna av de enskilda apoteken har inte rösträtt på någon av bolagsstämmorna i den av staten helägda koncernen.

- Möjligheterna är begränsade för majoritetsägarna av de enskilda apoteken att göra sig gällande i förhållande till det av staten kontrollerade bolaget genom juridiskt inflytande i koncernen, både som kollektiv och som individuella apoteksbolag.

5.2.4 *Regeringens fortsatta insatser för redovisning och uppföljning behöver beakta statens ställning på apoteksmarknaden*

Regeringen gav i maj år 2008 Konkurrensverket ett uppdrag att följa och analysera utvecklingen med anledning av omregleringen.

Näringsutskottet betonade i riksdagsbehandlingen att Apoteket AB:s marknadsandel behövde övervägas under det fortsatta arbetet med omregleringen. Riksrevisionen håller med Konkurrensverket som påpekar att regeringen behöver utveckla underlagen om Apoteket AB:s marknadsandel i koppling till statens ägarpolitik i Apoteket AB.

Riksrevisions slutsats är att statens indirekta kontroll genom det statligt helägda Apoteksgruppen i Sverige Holding AB, över Apoteksgruppen i Sverige AB ska beaktas när detta görs. Statens kontroll av Apoteksgruppen i Sverige AB ter sig i dagsläget i stort sett lika stark som statens kontroll av Apoteket AB. Statens totala andel av marknaden, mätt genom att även beakta statens indirekta inflytande i Apoteksgruppen i Sverige AB, behandlades inte i Konkurrensverkets rapport.

5.3 Riksrevisionens rekommendationer

Regeringens redovisning av försäljningarna behöver bli mer omfattande

Regeringen bör lämna en mer utförlig redovisning av omregleringen till riksdagen. En sådan redovisning bör omfatta försäljningens affärsmässiga resultat, inklusive de totala kostnaderna, samt resultatet av försäljningen i förhållande till målen. Regeringen bör även lämna en redovisning av den organisatoriska lösning som skapats vid försäljningen av enskilda apotek och konsekvenserna för staten, inklusive resursbehov och risker i verksamheten. Detta bidrar till bättre underlag för framtida försäljningar, även inom andra omreglerade branscher.

Regeringen bör kartlägga statens andel av apoteksmarknaden

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att kartlägga apoteksmarknaden i syfte att klargöra statens ställning på marknaden. Statens inflytande över verksamheten i Apoteksgruppen i Sverige AB bör då beaktas. fler och mer utvecklade mått på marknadsandel och marknadsstyrka bör användas i tillägg till andel av totala antal apotek.

Regeringen bör överväga att eliminera informationsasymmetrier på apoteksmarknaden

Riksrevisionen rekommenderar vidare att Apoteksgruppens informationsövertag jämfört med andra aktörer på marknaden utreds ur ett konkurrensneutralitetsperspektiv.

Regeringen bör utreda verksamheten i Apoteksgruppen i Sverige Holding AB i förhållande till riksdagens mål

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda och redovisa en plan för hur Apoteksgruppen i Sverige Holding AB ska utvecklas. Regeringen bör även utreda hur förutsättningar kan skapas för att staten ska kunna sälja sin andel i apoteken som är medlemmar i Apoteksgruppen i Sverige AB och lämna kontrollen över medlemsorganisationen till medlemmarna. Detta mot bakgrund av att Social- och Näringsutskotten i behandlingen av beslutet om omregleringen bedömde att statens ägarandel i detta bolag på sikt skulle kunna upphöra helt.

Referenser

Författningar

Årsredovisningslag (1995:1554)

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

Budgetlag (2011:203)

Sveriges riksdag

Bet. 2007/08: SoU17

Bet. 2008/09: SoU21

Bet. 2009/10: KU20

Yttrande 2008/09: Nu8y

Rskr 2007/08:182

Rskr 2008/09:226

Regeringen

Prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten

Prop. 2007/08:87 Bildande av moderbolag för apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder

Prop. 2008/09:145 Omreglering av apoteksmarknaden

Prop. 2010/11:1 Budgetpropositionen för 2011

Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen för 2012

Statens ägarpolicy för 2009

Regeringens ägardirektiv till Apoteket Omstrukturering AB

Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2009

Regeringens skrivelse till riksdagen om statliga företag 2010

Riksrevisionen

RiR 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen

Statliga myndigheter och bolag

Pressmeddelande från TLV den 30 juni 2009, TLV fastställer nya regler för apoteksmarknaden

Konkurrensverkets rapportserie 2010:4. Omregleringen av apoteksmarknaden - Redovisning av regeringsuppdrag

Årsredovisningar

- Apoteket AB: 2009, 2010
- Apoteksgruppen i Sverige AB: 2009, 2010
- Apoteksgruppen i Sverige Holding AB: 2008, 2009, 2010
- Apoteksgruppen i Sverige Förvaltning AB: 2010

Delårsrapporter

- Apoteksgruppen i Sverige AB: januari–juni 2010, januari–september 2010, januari–juni 2011
- Apoteksgruppen i Sverige Holding AB (f.d. Apoteket Omstrukturering AB – moderbolag för Apoteksgruppen i Sverige AB)
- Apoteksgruppen i Sverige Holding AB: januari–mars 2011, januari–juni 2011, januari–september 2011

Intervjuer

OAB/Apoteksgruppen i Sverige Holding AB

Socialdepartementet

Webplatser

<http://www.naringslivshistoria>

Bilaga 1 Utvecklade bedömningsgrunder för regeringens redovisning till riksdagen

Relevanta normer är lagen om statsbudgeten, årsredovisningslagen (ÅRL), IFRS (International Financial Reporting Standards) samt regeringens riktlinjer för statliga bolags externredovisning.

*Innehållet i lagen om statsbudgeten*⁴⁹

Regler för regeringens redovisning till riksdagen finns i lagen om statsbudgeten.

2 §

Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

För tolkning av denna paragraf i det aktuella fallet finns anledning att notera att en myndighet normalt har en omfattande resultatredovisning i sin årsredovisning. Ett bolags redovisning av resultat är ofta fokuserat på finansiellt resultat. Vad regeringen i första hand har behov av för att uppfylla 2 § i det aktuella fallet är redovisning av kostnader och verksamhetsresultat snarare än finansiellt resultat.⁵⁰

36 §

Under löpande budgetår skall regeringen vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.⁵¹

Denna paragraf aktualiserar även behovet för regeringen av information om bolags förpliktelser och eventalförpliktelser som skulle kunna komma att föranleda krav på kapitaltillskott från ägaren staten.

⁴⁹ Denna lag upphörde att gälla den 1 april 2011 då budgetlagen (2011:203) trädde i kraft. I förekommande fall kommer i framställningen de nya paragrafer som reglerar områden som lagen om statsbudgeten (1996:1059) reglerade att redovisas i fotnoter.

⁵⁰ 10 kap 3 § budgetlagen: Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagens beslutade målen. Om riksdagen enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden ska redovisningen vara anpassad till utgiftsområdena.

⁵¹ 9 kap. 1 § budgetlagen: *Regeringen ska noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp. Regeringen ska i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret.*

44 §

Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser.⁵²

För denna paragraf finns det anledning att understryka vikten av den verksamhet som bedrivs i bolagsform.

45 §

Bokföring i staten skall ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed. Redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Närmare föreskrifter om redovisningen skall meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.⁵³

Denna paragraf aktualiserar även krav på eventuella upplysningar i årsbokslut för staten avseende bolag.

Tillämpligheten av lagen om statsbudgeten

Lagen om statsbudgeten är tillämplig för regeringens redovisning till riksdagen. Den är även indirekt normerande för statliga bolag vilket utvecklas nedan.

*Innehållet i ÅRL - Årsredovisningslagen***6 kap. 1 §:**

Förvaltningsberättelsen ska innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av företagets verksamhet, ställning och resultat. När det behövs för förståelsen av årsredovisningen ska översikten innehålla hänvisningar till och ytterligare upplysningar om de belopp som tas upp i andra delar av årsredovisningen.

Upplysningar ska även lämnas om

1. *Sådana förhållanden som inte ska redovisas i balansräkningen, resultaträkningen eller noterna, men som är viktiga för bedömningen av utvecklingen av företagets verksamhet, ställning och resultat.*

⁵² 10 kap 1 § budgetlagen: *Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska åtaganden.*

⁵³ 10 kap 2 § budgetlagen: *Bokföring och redovisning i staten ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar.*

2. Sådana händelser av väsentlig betydelse för företaget som har inträffat under räkenskapsåret eller efter dess slut.
3. Företagets förväntade framtida utveckling inklusive en beskrivning av väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer som företaget står inför.

(...) utöver sådan information som ska lämnas enligt första till tredje styckena ska förvaltningsberättelsen innehålla sådana icke-finansiella upplysningar som behövs för förståelsen av företagets utveckling, ställning eller resultat och som är relevanta för den aktuella verksamheten (...).

9 kap. 3 §:

(...) Delårsrapporten skall innehålla information om händelser som är av väsentlig betydelse för att förstå utvecklingen av företagets ställning och resultat och en beskrivning av väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer som företaget står inför (...). I delårsrapporten skall företaget lämna en beskrivning av väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer som de företag som ingår i koncernen står inför.

Tillämpligheten av ÅRL

ÅRL är tillämplig för statliga bolag. Genom 45 § i lagen om statsbudgeten blir den även i relevanta delar normerande för regeringens redovisning till riksdagen.

Innehållet i IFRS

IFRS är det nya internationella regelverket för finansiell rapportering av noterade bolags koncerner.

Tillämpligheten av IFRS

IFRS är enligt regeringens riktlinjer (se nedan) tillämplig på koncernredovisningen för till exempel Apoteksgruppen i Sverige Holding AB.

Innehållet i regeringens riktlinjer för statliga bolags externredovisning

I inledningen till regeringens riktlinjer för statliga bolags externa rapportering markerar regeringen en hög ambitionsnivå även för regeringens eget agerande. Ledorden för regeringens förvaltning inkluderar "aktivt ägande". Bolagens redovisning ska vara lika transparent som för börsnoterade företag. Den ska emellertid även ge underlag för kontinuerlig uppföljning och utvärdering av företagets verksamhet och uppsatta mål samt därigenom möjliggöra för regeringen ett aktivt ägande.

För börsföretag är ett aktivt ägande inte självklart. Regeringens nyssnämnda höga ambitionsnivå kan uppfattas som bland annat ett sätt att möjliggöra för regeringen att uppfylla de ovan nämnda kraven i lagen om statsbudgeten.

Ett statligt bolag behöver förstå innebörden av riksdagens krav på regeringen och därmed innebörden av regeringens krav på bolaget enligt ovan.

Tillämpligheten av regeringens riktlinjer för statliga bolags externredovisning

I den mån regeringens styrning av bolag är formlös, exempelvis genom att riktlinjer endast överlämnas som information och inte beslutas av stämman, är de nämnda reglerna visserligen inte aktiebolagsrättsligt bindande men ändå normerande.

Det kan även noteras att riktlinjerna innehåller principen ”följ eller förklara”.

Bilaga 2 Regeringens redovisning av försäljningen till riksdagen och övrig rapportering

De olika typerna av rapportering

- Budgetpropositionen för åren 2011 och 2012
- Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande för år 2010
- Apoteket Omstrukturering AB:s förslag på ekonomiska mål för Apoteket AB
- Årsredovisningar
 - Apoteket AB: 2009, 2010
 - Apoteksgruppen i Sverige AB: 2009, 2010
 - Apoteksgruppen i Sverige Holding AB: 2008, 2009, 2010
 - Apoteksgruppen i Sverige Förvaltning AB: 2010
- Delårsrapporter
 - Apoteksgruppen i Sverige AB: januari–juni 2010, januari–september 2010, januari–juni 2011
- Apoteksgruppen i Sverige Holding AB (f.d. Apoteket Omstrukturering AB – moderbolag för Apoteksgruppen i Sverige AB)
 - Apoteksgruppen i Sverige Holding AB: januari–mars 2011, januari–juni 2011, januari–september 2011

Försäljningen av apotekskluster

OAB redogör i sin årsredovisning 2009 för försäljningen av apotekskluster. Det är naturligt och formellt rätt att realisationsvinsten inte redovisas i 2009 års redovisning. Det hade dock varit ändamålsenligt om 2009 års redovisning inkluderade information om när realisationsvinsten skulle komma att redovisas.

I Apoteket AB:s årsredovisningar för åren 2009 och 2010 finns information om försäljningarna. I Apoteket AB:s årsredovisning för år 2009 redovisas försäljningspriset för de sålda klustren, 5,9 miljarder kronor. I Apoteket AB:s årsredovisning för år 2010 finns i not 13 en redovisning av realisationsvinsten för klusterförsäljningen, som redovisades vara 4,527 miljarder kronor. I denna not finns också uppgift om att 150 apotek överförts till "ett nybildat dotterbolag, Apoteksgruppen i Sverige AB, som byggde upp en apotekskedja för småföretagare".

Apoteksgruppen i Sverige Holding AB

Avseende Apoteksgruppen har ett antal återrapporteringar offentliggjorts, bland annat årsredovisningar för åren 2009 (det vill säga perioden 08-12-18–09-12-31) och 2010, två delårsrapporter för år 2010 och två för år 2011, bokslutskommuniké för år 2010 samt regeringens skrivelse med redogörelse för de statliga företagen avseende år 2010. Dessa har upprättats mot bakgrund av ett antal regler och riktlinjer.

För att ge en uppfattning om statens åtagande kan följande nämnas. För koncernen Apoteksgruppen i Sverige Holding AB uppgick summa eget kapital per 2010-12-31 till 645 miljoner. Redovisade relevanta kostnader i den koncernen uppgick då till drygt 200 miljoner. Parentetiskt kan nämnas att för Apoteket AB uppgick summa eget kapital per 2010-12-31 till 7 665 miljoner och dess relevanta kostnader uppgick till cirka 220 miljoner kronor. Apoteket AB:s eget kapital per 2010-12-31 är inklusive reavinsten från försäljningarna av apotekskluster.

Delårsrapporter för Apoteksgruppen i Sverige AB år 2010

En genomläsning av de två senaste delårsrapporterna för Apoteksgruppen för år 2010 ger intrycket att de håller tillräcklig kvalitet för att inte föranleda kritik i revisors granskningsrapport. (Sedvanligt var endast en av delårsrapporterna granskad.) De ger dock inte intrycket att i alla avseenden hålla hög kvalitet som underlag för ändamålsenlig information till riksdagen.

Beskrivningen av rollfördelningen mellan Apoteksgruppen och entreprenörerna som nya ägare av apotek är mycket otydlig. Två motstridiga bilder presenteras i delårsrapporterna. Å ena sidan frivillig samverkan och å andra sidan obligatorisk samverkan. Å ena sidan beskrivs samverkan mellan Apoteksgruppen och de nya ägarna av apotek i termer av "affärspartner", "erbjuda tjänster", "konkurrens". Å andra sidan beskrivs samverkan som att Apoteksgruppen "kommer att vara den gemensamma serviceorganisationen", "intäkter från serviceavgifter kommer att öka", "medlemsanslutning" kommer att gälla för de nya ägarna. Att beskrivningen är otydlig understryks även av att den associationsrättsliga statusen av medlemsorganisationen för de nya ägarna, vilken ska vara nära anknuten till Apoteksgruppen.

I delårsrapporternas beskrivningar framgår inte detta tydligt.

I delårsrapporterna informeras vidare om genomförda försäljningar av apotek, men finansiering och därmed förknippade risker nämns inte. Vid denna tidpunkt hade få apotek sålts, varav en del helt utan finansiering från Apoteksgruppen i Sverige Förvaltning AB.

Bokslutskommuniké för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB för år 2010

I bokslutskommunikén nämns att bolaget haft kostnader för försäljningsprocessen och uppbyggnad av en central serviceorganisation. Detta väcker förväntningar om att den kommande årsredovisningen ska innehålla fylligare redovisning och analys av sådana kostnader ur regeringens perspektiv. Regeringen har behov av sådan information för sin återrapportering till riksdagen.

Årsredovisning för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB år 2010

Jämfört med årsredovisningen för Apoteksgruppen i Sverige AB för föregående år är denna betydligt mer omfattande. Koncernredovisningen är enligt bolaget upprättad enligt IFRS-reglerna. Hur ändamålsenlig årsredovisningen är för regeringens uppföljning och återrapportering till riksdagen kan dock ifrågasättas.

Ett pedagogiskt problem är exempelvis att den på hemsidan publicerade årsredovisningen för år 2010 enligt första sidan och på flera andra ställen anges vara för Apoteksgruppen, medan den enligt sid. 4, där förvaltningsberättelsen (som omfattar 22 sidor och därmed nästan all löpande text) börjar, anges vara årsredovisning för Apoteksgruppen Holding AB. I de i årsredovisningen ingående finansiella rapporterna, med bland annat resultat- och balansräkningar, syftar begreppet moderbolag sålunda på Apoteksgruppen i Sverige Holding AB utan att detta anges. Resultat- och balansräkningar för Apoteksgruppen i Sverige AB respektive Apoteksgruppen i Sverige Förvaltning AB är på olika ställen insprängda som tabeller i den löpande texten som utgör förvaltningsberättelse för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB.

I årsredovisningen finns ett avsnitt benämnt *Finansiella upplysningar* (sid. 13, 14 etc.). Inledningsvis informeras där om att kvarvarande verksamhet särredovisas från avvecklad verksamhet, vilket även görs i enlighet med IFRS-reglerna. Detta syftar bland annat på koncernredovisningen som börjar på sid. 27, samt på en not på sid. 19.

Det hade varit värdefullt om denna information hade utvecklats mer om vad som ska tolkas som pro forma-redovisning och hur den lämnade redovisningen ska läsas för att underlätta jämförbarhet över tiden. Det hade även varit värdefullt att få vägledning om vilka uppgifter om kostnader för försäljningsprocess och service för år 2009 som vore relevanta att jämföra med motsvarande uppgifter för år 2010.

Delårsrapporter för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB 2011

De aktuella delårsrapporterna är på konsoliderad nivå för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB, Apoteksgruppen i Sverige AB samt Apoteksgruppen i Sverige Förvaltning AB. Så var även årsredovisningen för år 2010 men inte delårsrapporterna för år 2010. För de båda dotterbolagen ges ytterst summarisk information under rubriken *Apoteksgruppens rörelsegrenar*. Enligt uppgift har motsvarande delårsrapporter för dotterbolagen ej upprättats. Det finns därför en risk att information som visserligen

kan vara oväsentlig för koncernen men väsentlig för ett av dotterbolagen inte återrapporteras i detta läge. Exempelvis hade det varit värdefullt att få en redovisad bedömning av risker förknippade med finansiering vid genomförda försäljningar av apotek. I de fall delårsrapporter görs på koncernnivå finns det inget krav på detta, men det hade dock varit ändamålsenligt.

I likhet med årsredovisningen för år 2010 hade delårsrapporterna behövt vara fylligare och mer preciserade för att vara ändamålsenliga för regeringen och dess återrapportering till riksdagen. Svårigheten att koppla informationen i delårsrapporterna till informationen i årsredovisningen kan illustreras av informationen om IT-satsningar. Sådana nämns i årsredovisningens avsnitt "kassaflöde" (19 miljoner) medan de i delårsrapport dels nämns i resultatanalysen i form av kostnader (11 miljoner), dels i avsnittet "investeringar" (12 miljoner). Även för så kallade "engångskostnader i samband med försäljningsprocessen" är det svårt att göra kopplingar till informationen i årsredovisningen för 2010.

Det hade varit värdefullt om läsaren enkelt hade kunnat addera poster i delårsrapport till motsvarande i årsredovisningen för att se i vilken mån kostnader respektive investeringar för att uppnå omformningen av apoteksmarknaden hade ökat inom Apoteksgruppen under det aktuella halvåret.

Budgetpropositionen 2011

Informationen om Apoteksgruppen i budgetpropositionen för år 2011 är knapphändig. Det är notabelt att avsnittet inte innehåller någon information om bolagets skulder, avsättningar, eventalförpliktelser eller åtaganden och risker i övrigt. Betydelsefull information i not 5 och not 12 i årsredovisningen för år 2009 för Apoteksgruppen i Sverige samt i delårsrapporternas avsnitt om risker tas inte med i budgetpropositionens avsnitt om Apoteksgruppen.

Regeringens skrivelse om statliga företag avseende år 2010

Skrivelsen innehåller bland annat två i detta sammanhang relevanta avsnitt, dels ett avsnitt benämnt *En ny apoteksmarknad tar form* och, dels en företagspresentation av Apoteksgruppen.

I det förstnämnda avsnittet sägs att: "omformningen av den svenska apoteksmarknaden är klar". Å andra sidan står det i ett avsnitt om den nybildade Apoteksgruppens 150 apotek: "Under 2010 såldes 89 apotek (...) målet är att sälja resterande apotek under 2011." (Av delårsrapport för 2011 framgår att: "35 apotek är kvar att sälja" per 2011-09-30.). Detta är svårtolkat eftersom riksdagens uppdrag knappast kan anses vara slutfört förrän alla berörda aktörer i sina olika roller fullföljt implementeringen. Som analyserats i avsnitten ovan om normeringen har regeringen i uppgift att för riksdagen redovisa uppnådda resultat i förhållande till givet uppdrag för verksamhetsområdet, i detta fall omformningen av apoteksmarknaden.

I avsnittet sägs vidare att småföretagare som köpt apotek från Apoteksgruppen samverkar genom en central serviceorganisation. Informationen ger sammantaget intrycket att dessa är medlemmar i denna serviceorganisation. I delårsrapporterna för år 2010 ges intrycket att Apoteksgruppen är den serviceorganisationen. Ett förhållande som stärker det intrycket är att avsnittet illustreras av en bild med Apoteksgruppens logga. I avsnittet sägs vidare att Apoteksgruppen kommer att ansluta nya medlemmar. Detta synes, av associationsrättsliga skäl, inte kunna gälla för Apoteksgruppen i Sverige AB och inte heller till Apotekens Service AB som delats ut till staten. I det aktuella avsnittet i regeringens skrivelse nämns emellertid att Sveriges Apoteksförening är den nya branschorganisationen för apoteksaktörer.

Bedömningen i avsnittet ovan om delårsrapporterna för år 2010, att beskrivningen av rollfördelningen mellan Apoteksgruppen och entreprenörerna som nya ägare av apotek är mycket otydlig, förstärks efter läsningen av regeringens aktuella skrivelse.

Budgetpropositionen för år 2012

Även i budgetpropositionen för år 2012 är informationen om Apoteksgruppen knapphändig. Avsnittet innehåller inte någon information om bolagets skulder, avsättningar, eventalförpliktelser eller åtaganden och risker i övrigt.

Den nämnda oklarheten om rollfördelning kvarstår genom att det skrivs att: "Apoteksgruppen i Sverige ansvarar för en medlemsorganisation ...". Exempelvis framgår det inte vem som styr den, vilken associationsrättslig form den har och vilken relation den har till Apoteksgruppen.

Parentetiskt kan nämnas att propositionen även innehåller informationen att Apoteket AB öppnade 24 nya apotek under år 2010 utan att denna information kommenteras, till exempel i förhållande till omstruktureringsuppdraget.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brotsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

- 2011:23 Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
- 2011:24 Statliga myndigheters tjänsteexport
- 2011:25 It-stödet i rättskedjan
- 2011:26 Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
- 2011:27 Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
- 2011:28 Medfinansiering av statlig infrastruktur
- 2011:29 Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
- 2011:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.
Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
- 2012 2012:1 Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
- 2012:2 Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
- 2012:3 DO och diskrimineringsfrågorna
- 2012:4 Att styra självständiga lärosäten
- 2012:5 Besparingar i försvarets materielförsörjning.
Regeringens genomförandegrupp 2008
- 2012:6 Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
- 2012:7 Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
- 2012:8 Citybanans regionala medfinansiering
- 2012:9 Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

I april 2009 beslutade riksdagen att omreglera apoteksmarknaden. Centralt i omregleringen var patient- och konsumentperspektivet. Konsumenterna skulle få ökad tillgång till läkemedel, bättre service och tjänsteutbud samt lägre läkemedelskostnader. Vidare var affärsmässiga försäljningar av apotek en viktig del av omregleringen.

Riksrevisionen har granskat om regeringen utformat och genomfört försäljningarna i enlighet med riksdagens intentioner och om de redovisats på ett transparent och ändamålsenligt sätt.

Riksrevisionen bedömer att regeringens genomförande inte var ändamålsenligt i förhållande till försäljningens mål. Regeringen analyserade inte om det fanns behov av särskilda åtgärder i förhållande till marknadsaktörerna för att målen skulle uppnås. Regeringen har heller inte redovisat uppbyggnaden av den nya statliga koncernen, Apoteksgruppen i Sverige Holding AB, på ett fullständigt sätt till riksdagen. Det är också Riksrevisionens bedömning att denna koncern, som kontrollerar detaljistkedjan Apoteksgruppen, fått ett informationsövertag på apoteksmarknaden. Riksrevisionen föreslår bland annat att regeringen ger riksdagen en mer omfattande och ändamålsenlig redovisning av försäljningarna, kartlägger statens andel av apoteksmarknaden samt utreder verksamheten i Apoteksgruppen i Sverige Holding AB i förhållande till riksdagens mål.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 283 0

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

