



Svenska skeppshypotekskassan

RIR 2019:36



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 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-545-9

RIR 2019:36

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MIKAEL SVENSSON

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

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

Svenska skeppshypotekskassan

Riksrevisionen har granskat Svenska skeppshypotekskassan. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Gunilla Lundquist har varit föredragande. Enhetschef Jörgen Lindström, revisor Magnus Landergren, revisionsdirektör Jesper Fagerberg och revisionsdirektör Johan van Eijsbergen har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Gunilla Lundquist

För kännedom:

Regeringskansliet; Näringsdepartementet
Svenska skeppshypotekskassan

SVENSKA SKEPPSHYPOTEKSKASSAN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	10
1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsning	10
1.3 Utgångspunkter för bedömning	11
1.4 Metod och genomförande	12
1.5 Disposition	13
2 Bakgrund och historik	15
2.1 Svenska skeppshypotekskassan	15
3 Svenska skeppshypotek och bankerna	21
3.1 Bankerna är både konkurrenter och långivare till Svenska skeppshypotek	21
3.2 Affärsbankerna har delvis lämnat rederisektorn	21
3.3 Uppfattningar om lånevillkoren	22
3.4 Statsstöd	23
3.5 Sammanfattande iakttagelser	24
4 Svenska skeppshypotek och rederierna	25
4.1 Kort om den svenska handelsflottan	25
4.2 Redare i styrelsen	26
4.3 Långivningsprocessen	27
4.4 Sammanfattande iakttagelser	28
5 Svenska skeppshypotek och staten	29
5.1 Statens styrning och insyn	29
5.2 Det har funnits fler hypotekskassor	30
5.3 KPMG:s analys av Svenska skeppshypotek	31
5.4 Mannheimer Swartlings analys av Svenska skeppshypotek	32
5.5 Olika tolkningar av regelverken	32
5.6 Fonden har levererat kapital till staten	33
5.7 Diskussion med Regeringskansliet om ändring i uppdraget	34
5.8 Sammanfattande iakttagelser	35
6 Slutsatser och rekommendationer	36
6.1 Svenska skeppshypoteks verksamhetsform är ändamålsenlig men inte lämplig	36
6.2 Staten saknar tillfredsställande möjligheter för styrning och regeringen har saknat engagemang	37
6.3 Risk för ineffektiv verksamhet	38
6.4 Rekommendationer	38
Referenslista	39
Bilaga 1. Frågor till rederier	43

SVENSKA SKEPPSHYPOTEKSKASSAN

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Svenska skeppshypotekskassan (Svenska skeppshypotek) och dess verksamhetsform.

Granskningens bakgrund och motiv

Svenska skeppshypotek bildades av staten 1929 för att förbättra svenska rederiers möjligheter att få långfristiga krediter och medverka till handelsflottans förnyring. Svenska skeppshypotek har ungefär 2 miljarder kronor i en reservfond och utlåningen till rederier uppgår till knapp 9 miljarder kronor. Verksamheten är reglerad i en lag från 1980.

Svenska skeppshypotek är en unik verksamhet och är varken myndighet, aktiebolag eller någon annan vanligt förekommande verksamhetsform i staten. Därför kan regeringen inte styra genom till exempel bolagsordning, ägarinstruktioner, instruktion eller regleringsbrev. Svenska skeppshypoteks verksamhetsform innebär därmed att regeringen har svårigheter att styra innehållet i den faktiskt bedrivna verksamheten.

Det övergripande syftet är att bedöma om Svenska skeppshypotek har en lämplig verksamhetsform.

Följande frågor har ingått i granskningen:

- Är verksamhetsformen ändamålsenlig?
- Medger verksamhetsformen en tillfredsställande grad av styrning och påverkansmöjligheter för staten?
- Ger verksamhetsformen tillräckliga förutsättningar för att verksamheten ska bedrivas effektivt?

Granskningens resultat

Syftet med den här rapporten är att granska om Svenska skeppshypotek har en lämplig verksamhetsform. Den sammantagna bedömningen är att så inte är fallet, huvudsakligen eftersom verksamhetsformen inte medger regeringen en tillfredsställande grad av kontroll och styrning, samt att den medför att Svenska skeppshypotek har ett antal potentiella fördelar gentemot andra kommersiella aktörer på marknaden. Dessa fördelar är för det första att Svenska skeppshypotek är befriat från inkomstskatt. För det andra behöver Svenska skeppshypotek inte lämna utdelning till en ägare. För det tredje saknar Svenska skeppshypotek krav på avkastning från en ägare.

Verksamhetsformen är ändamålsenlig men inte lämplig

Det finns ingen identifierad faktor som talar för att Svenska skeppshypoteks verksamhetsform inte skulle vara en ändamålsenlig lösning för dess övergripande ändamål, nämligen att ge krediter till rederisektorn. Riksrevisionen har dock inte heller identifierat någon faktor som talar för att Svenska skeppshypoteks nuvarande juridiska konstruktion skulle vara den enda ändamålsenliga verksamhetsformen för denna uppgift.

Behovet av Svenska skeppshypoteks kreditgivning har i viss mån ökat i efterspelet till finanskrisen 2008–2009, eftersom affärsbankernas intresse för rederibranschen minskade betydligt efter krisen. Svenska skeppshypoteks funktion som kreditgivare för små och medelstora rederier som annars har svårt att få finansiering har blivit viktigare.

Riksdagen har genom lagen om Skeppshypotekskassan beslutat att verksamheten ska bedrivas i en egen verksamhetsform med offentligrättslig ställning. Riksdagen har dock efter det beslutat att den huvudsakliga verksamhetsformen i staten ska vara myndighet, men att det ibland kan vara motiverat att bedriva verksamhet i en privaträttslig form. Detta gäller särskilt för konkurrensutsatt verksamhet där bolagsformen bör vara utgångspunkten. Svenska skeppshypotek är med sin unika verksamhetsform en udda fågel i staten. Verksamheten riskerar ha konkurrensfördelar jämfört med andra kreditinstitut i och med att den är befriad från att betala inkomstskatt samt saknar avkastnings- och utdelningskrav från en ägare. Detta innebär också att Svenska skeppshypotek kan vara en mottagare av statsstöd. Riksrevisionen tar inte ställning till om detta är fallet eller inte, men konstaterar dels att frågan aktualiserats flera gånger, dels att det är EU-kommissionen som avgör om något är statsstöd eller inte, men att ingen anmälan dit skett.

Bland hypotekskassorna är Svenska skeppshypotek ensamt kvar i staten. Både Stadshypoteket och Landshypoteket bolagiserades och privatiserades på 1990-talet. Hypotekskassorna bildades under perioder med kreditregleringar och deras syfte var att säkra långfristig kreditgivning till prioriterade sektorer som bedömdes ha särskilda behov, framför allt av modernisering. I och med avregleringen av finansmarknaden försvann kreditrestriktionerna och därmed också hypotekskassornas ursprungliga syfte.

Staten saknar tillfredsställande möjligheter för styrning och regeringen har saknat engagemang

Möjligheterna för staten att styra Svenska skeppshypotek anges i dess lag och begränsas av verksamhetsformen. Regeringen kan styra genom att utse styrelseledamöter och riksdagen kan styra genom att ändra lagstiftningen. Dessa två styrmetoder har nackdelar, dels för att regeringen av hävd bara nominerar tre av styrelsens sju ledamöter, dels för att författningarna innehåller begrepp som kan tolkas olika. Vidare bedömer Riksrevisionen att regeringens engagemang i verksamheten har varit svalt trots upprepade initiativ till kontakt från Svenska skeppshypotek. Regeringskansliet har inte heller haft någon departementstjänsteman i styrelsen sedan 2013, vilket begränsat insynen i verksamheten.

Riksdagen har uttryckt att konkurrensutsatt statlig verksamhet normalt ska bedrivas i bolagsform. Om Svenska skeppshypotek vore ett statligt ägt aktiebolag kunde regeringen utnyttja bolagsordningen för den långsiktiga styrningen av ändamålet, och ägarinstruktion för den årliga styrningen inklusive ekonomiska mål. Det skulle därmed ge regeringen en bättre möjlighet till styrning och kräva ett större engagemang från regeringen för verksamheten.

Risk för ineffektiv verksamhet

Riksdagen har beslutat om att statlig verksamhet ska präglas av effektivitet och god hushållning. Svenska skeppshypotek är en sluten verksamhet. Lagstiftningen medger varken utdelning av vinst eller ekonomiska tillskott till verksamheten. Därmed ger Svenska skeppshypotek, till skillnad från statligt ägda bolag, inte någon utdelning till staten. Det finns inte heller något avkastningskrav från statens sida. En verksamhet som bedrivs med begränsad insyn, begränsad styrning och utan krav på avkastning har inga yttre krav på effektivitet. Därför finns det risk att en sådan verksamhet blir ineffektiv och inte hushållar med sina medel. Svenska skeppshypotek har en stor kapitalbas i förhållande till sin utlåning. Det innebär att avkastningen på kapital blir relativt låg. Med dagens kapitalbas skulle Svenska skeppshypoteks utlåning kunna vara mer än tre gånger så stor och fortfarande vara inom lagens gränser. Det kan finnas skäl till att ha mer kapital än vad lagen kräver, bland annat för att kunna expandera verksamheten vid behov och att hålla inlåningsräntan låg men denna överkapitalisering innebär i viss mån ett ineffektivt resursutnyttjande. Med nuvarande lagstiftning finns det ingen möjlighet för staten att ta utdelning ur Svenska skeppshypotek och det kan därför vara svårt att upprätthålla en effektiv resursallokering.

Rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att Svenska skeppshypotek inte har en lämplig verksamhetsform. Därför rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- se över verksamhetsformen och ta explicit ställning till den, där en annan möjlig form är aktiebolag,
- låta utreda om Svenska skeppshypotek är föremål för statsstöd.

1 Inledning

Svenska skeppshypotekskassan (Svenska skeppshypotek) bildades 1929 för att förbättra svenska rederiers möjligheter att få långfristiga krediter och medverka till handelsflottans förnyring. Staten ställde en grundfond på 10 miljoner kronor till förfogande, vilket motsvarar knappt 300 miljoner i dagens penningvärde.

Upplåningsrätten bestämdes till tio gånger grundfondens storlek. Numera är verksamheten reglerad i en lag från 1980.¹ Verksamheten kan skaffa medel genom ackumulerade överskott, upplåning på kreditmarknaden eller genom utgivning av obligationer. Enligt särskild reglering är en viktig målgrupp mindre rederier, den så kallade mindre skeppsfarten.²

Svenska skeppshypoteks ändamål är att medverka vid finansiering av rederiverksamhet som bedrivs av svenskt rederi eller av en utländsk juridisk person där svenska fysiska eller juridiska personer har ett betydande inflytande eller intresse. För ändamålet lämnar Svenska skeppshypotek lån, huvudsakligen av långfristig karaktär, eller ikläder sig garanti för sådana lån. Svenska skeppshypotek får pröva fråga om lån till svenskt rederiföretag för förvärv, ombyggnad eller reparation av mindre fartyg för vilket statligt stöd för förlusttäckning lämnas eller kan lämnas.³

Svenska skeppshypoteks verksamheter

1. Svenska skeppshypotek lånar ut pengar till svenska rederier med fartygspanter som säkerhet. Länestocken uppgår till knappt 9 miljarder kronor. Reservfonden uppgår till drygt 2 miljarder kronor. Därtill finns det en garanti från Riksgäldskontoret på 350 miljoner kronor. Utlåningen finansieras för närvarande av upplåning från andra finansiella institut. Svenska skeppshypotek regleras i en särskild lag.
2. Svenska skeppshypotek förvaltar Fonden för den mindre skeppsfarten. Förluster på utlåning enligt förordningen till den mindre skeppsfarten får täckas genom att ta Fonden i anspråk. Fonden har 52 miljoner kronor i eget kapital och har en garanti från Riksgäldskontoret på ytterligare 55 miljoner kronor. Utlåning från Fonden regleras i en särskild förordning. För båda garantierna betalar Svenska skeppshypotek marknadsmässiga avgifter till Riksgäldskontoret.
3. Svenska skeppshypotek administrerar sjöfartsstödet på uppdrag av Trafikverket och Delegationen för sjöfartsstöd. Allt beslutsfattande gällande sjöfartsstödet sker inom Delegationen för sjöfartsstöd. Trafikverket betalar Svenska skeppshypotek för administrationen. Administrationen av sjöfartsstödet sker separerat från Svenska skeppshypoteks låneverksamhet. Detta regleras i ett avtal mellan Svenska skeppshypotek och Trafikverket.

¹ Lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

² Förordning (1988:103) om lån till den mindre skeppsfarten.

³ 1 § lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

1.1 Motiv till granskning

Svenska skeppshypotek är en unik verksamhet och är varken myndighet, aktiebolag eller någon annan vanligt förekommande verksamhetsform i staten. Regeringen kan därför inte styra Svenska skeppshypotek genom till exempel bolagsordning och ägarinstruktioner (som för statligt ägda aktiebolag) eller myndighetsinstruktion och regleringsbrev (som för förvaltningsmyndigheter).

Styrelsen består av sju ledamöter som utses av regeringen.⁴ Av dessa nominerar branschorganisationen Svensk Sjöfart tre ledamöter från branschen. Regeringen nominerar tre ledamöter och fackförbundet Seko en ledamot. Regeringen beslutar årligen om arvoden till ledamöterna, beviljar dem ansvarsfrihet och utser revisorer.⁵

Ett motiv till granskning är att Svenska skeppshypoteks verksamhetsform kan innebära att regeringen har svårigheter att styra innehållet i den faktiskt bedrivna verksamheten och att bedöma om verksamheten bedrivs såsom det förväntas. Verksamhetsformens särart gör att den är unik i den offentliga sfären och regeringen har vid två tillfällen⁶ för knappt tio år sedan låtit analysera Svenska skeppshypoteks verksamhetsform. Det har dock inte lett till någon förändring av verksamhetsformen.

1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om Svenska skeppshypotek har en lämplig verksamhetsform. Med lämplig avses här att verksamhetsformen är ändamålsenlig för affärsmässig verksamhet och inte åtnjuter konkurrensfördelar gentemot privata aktörer. En lämplig verksamhetsform innebär också goda förutsättningar för statlig styrning, insyn och kontroll.

Aktuella frågeställningar är:

- Är verksamhetsformen ändamålsenlig?
- Medger verksamhetsformen en tillfredsställande grad av styrning och påverkansmöjligheter för staten?
- Ger verksamhetsformen förutsättningar för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt?

⁴ 9 § lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

⁵ 9 och 23 § lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

⁶ KPMG, *Svenska skeppshypotekskassan, Bolagsgenomgång*, 2010-04-22. Mannheimer Swartling, *Rapport Svenska skeppshypotekskassan*, oktober 2010.

Riksrevisionen har i denna granskningsrapport valt att inte granska administrationen av sjöfartsstödet som Svenska skeppshypotek sköter på uppdrag av Trafikverket. Administrationen av sjöfartsstödet granskas dock av Riksrevisionen inom ramen för den årliga revisionen av Trafikverket.

1.3 Utgångspunkter för bedömning

För att bedöma de frågor som ställs i granskningen utgår Riksrevisionen från de ställningstaganden som riksdag gjort gällande Svenska skeppshypotek och allmänna förvaltningsprinciper. En jämförelse med den förvaltningsmodell som gäller för statliga bolag har också gjorts.

För att bedöma om Svenska skeppshypoteks verksamhetsform är ändamålsenlig utgår Riksrevisionen från Svenska skeppshypoteks ändamål i lagstiftningen (1980:1097): "Verksamheten ska medverka vid finansiering av rederiverksamhet som bedrivs av svenskt rederi eller av en utländsk juridisk person där svenska fysiska eller juridiska personer har ett betydande inflytande eller intresse. För ändamålet lämnar Svenska skeppshypotekskassan lån, huvudsakligen av långfristig karaktär, eller ikläder sig garanti för sådana lån".

Riksrevisionen konstaterar att riksdagen 1997 instämde i de resonemang som regeringen fört om principerna om statsförvaltningens organisering. Regeringen redovisade sin syn på att statlig verksamhet i huvudsak ska bedrivas i myndighetsform, i vilka fall det kan vara motiverat att låta en statlig uppgift utföras i privaträttslig form samt att i sådana fall ska aktiebolag eller ideell förening användas.⁷ Vidare betonade regeringen att "om myndigheten bedriver affärsverksamhet, bör denna särskiljas från myndighetens övriga verksamhet. Är affärsverksamheten konkurrensutsatt, bör den normalt brytas ut ur myndigheten och bolagiseras." Samt att "för konkurrensutsatt verksamhet bör bolagsformen väljas."⁸ Riksrevisionen konstaterar att riksdagens uttalande om verksamhetsformer i statsförvaltningen skett långt efter det att riksdagen reglerade Svenska skeppshypotek i 1980-års lag.

För att bedöma om verksamhetsformen är lämplig anser Riksrevisionen vidare att det bör finnas en tillfredsställande grad av styrning, påverkansmöjligheter och möjlighet till insyn för staten. Därtill ska verksamhetsformen inte ge Svenska skeppshypotek otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till övriga företag på marknaden. För att nå en tillfredsställande grad av styrning bör regeringen ha möjlighet att i någon form ge direktiv eller uppdrag till verksamheten och med viss regelbundenhet kunna ändra dessa. Regeringen bör också i händelse av misskötsel ha möjlighet utkräva ansvar samt ha möjligheten att under ordnade former avveckla eller sälja verksamheten om så önskas.

⁷ Prop. 1997/98:136, 1997/98: KU31, rskr.1997/98: 119.

⁸ Prop. 1997/98:136, 1997/98: KU31, rskr.1997/98: 119.

Budgetlagen är tillämplig på regeringens styrning av Svenska skeppshypotek och utgör därför en utgångspunkt för bedömning för den tredje frågeställningen. Regeringens uppgift är att inom ramen för de syften, bestämmelser och resurser som riksdagen anger genomföra statens verksamhet samt förvalta statens medel och tillgångar. Regeringen ansvarar inför riksdagen för hur den styr riket. Vidare är bland annat hög effektivitet ett grundläggande krav som riksdagen kan ställa på regeringens ledning samt på genomförandet av statens verksamhet, i det här fallet Svenska skeppshypotek.⁹

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Gunilla Lundquist och projektmedarbetarna Magnus Landergren, Jesper Fagerberg och Johan van Eijsbergen. Göran Sundström, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet har varit knuten till projektet som referensperson och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet), och Svenska skeppshypotek har givits möjligheten att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

Med utgångspunkt från granskningens syfte och revisionsfrågor har underlag och information samlats in på flera olika sätt. Dessa beskrivs nedan.

1.4.1 Intervjuer och skriftliga frågor

Under granskningen har de nuvarande ledamöterna i Svenska skeppshypoteks styrelse intervjuats. Syftet har varit att få en översiktsbild av hur styrelsen arbetar och hur kontakter med Näringsdepartementet har fungerat.

Vidare har Riksrevisionen ställt frågor till Svenska skeppshypoteks vd, ekonomichef och medarbetare på enheten för finansiering och rådgivning när vi granskat diverse underlag på plats hos Svenska skeppshypotek för att förvissa oss att vi uppfattat underlagen korrekt eller när vi behövt bakomliggande information.

⁹ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97: KU03, riksdagens snabbprotokoll 1996/97:25.

Riksrevisionen har också träffat intresseorganisationen Svensk Sjöfart:s vd tillsammans med två medlemmar i organisationen som representerade svenska rederier. Mötet har kompletterats med att ett antal frågeställningar har skickats till organisationens cirka 50 medlemmar, se bilaga 1. Syftet var att fånga branschens uppfattning om Svenska skeppshypotek och dess funktion gentemot branschen i jämförelse med banker och andra kreditinstitut. Eftersom svarsfrekvensen varit relativt låg har vi endast använt vissa svar i belysande syfte.¹⁰

Efter att vi erfarit av Svenska skeppshypotek och av representanter för rederisektorn att Nordea i Oslo är en aktiv kreditgivare till såväl nordisk som internationell sjöfart har vi intervjuat en representant för banken.

Slutligen har Riksrevisionen genomfört två intervjuer med företrädare för bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet. Syftet har varit att samla in information om hur bolagsförvaltningen har arbetat gentemot Svenska skeppshypotek.

1.4.2 Akt- och dokumentstudier

Riksrevisionen har granskat dokumentation i Närings- respektive Finansdepartementets årsakter om Svenska skeppshypotek för perioden 2010–2019 för att bedöma i vilken mån det är möjligt att följa viktiga händelseförlopp i efterhand och i vilken utsträckning det finns noteringar kring de två analyser som Näringsdepartementet beställde 2010.

Vi har också granskat styrelseprotokoll med bilagor för att få en uppfattning om styrelsens arbete under samma period. Syftet har varit att undersöka vad styrelsen fokuserat på, aktuella diskussioner och hantering av uppkomna jävssituationer. Vidare har det varit av intresse att följa om styrelsen har diskuterat Svenska skeppshypoteks verksamhetsform som sådan och dess relation till Regeringskansliet.

1.5 Disposition

I kapitel 2 ges en beskrivning av Svenska skeppshypotek och av dess tillkomst och syfte. Under granskningens gång har Riksrevisionen bedömt att det finns tre huvudsakliga intressentgrupper som har en relation till Svenska skeppshypotek. Dessa tre intressentrelationer utgör grunden för kapitelindelningen. För det första är det bankerna som lånar ut kapital till Svenska skeppshypotek som i sin tur finansierar fartyg. Men bankerna konkurrerar också med Svenska skeppshypotek när de själva finansierar fartyg. Rederierna är en annan central intressentgrupp eftersom de är låntagare hos Svenska skeppshypotek och är den bransch som Svenska skeppshypotek ska främja. De är

¹⁰ Åtta rederier som är låntagare respektive fem rederier som inte är låntagare hos Svenska skeppshypotek har svarat.

också en del av Svenska skeppshypotek genom att det finns representanter från rederisektorn i styrelsen. Slutligen är Svenska skeppshypoteks relation i och till staten viktig att beskriva. Svenska skeppshypotek styrs av en lag och dess styrelse utses av regeringen. Vidare är Svenska skeppshypotek undantagen från en del regleringar, till exempel är verksamheten inkomstskattebefriad. Svenska skeppshypotek "förvaltas" av avdelningen för bolag med statligt ägande på Näringsdepartementet. Iakttagelser om dessa tre intressentrelationer diskuteras i kapitel 3, 4 och 5. Avslutningskapitlet innehåller Riksrevisionens samlande bedömningar för att besvara granskningens frågeställningar och lämna rekommendationer.

2 Bakgrund och historik

Det här kapitlet ger en bakgrund till Svenska skeppshypoteks verksamhet och historia. Eftersom verksamheten får antas vara okänd för de flesta läsare behövs viss bakgrundsinformation för att öka förståelsen. Kapitlet är uppdelat kronologiskt i bildandet, den historiska utvecklingen och nuläget.

2.1 Svenska skeppshypotekskassan

2.1.1 Bildandet

Under det tidiga 1900-talet skedde en snabb teknisk utveckling mot större och ångdrivna fartyg, vilket krävde stora investeringar. Många andra stater valde att aktivt stödja den egna sjöfarten, med hårdare internationell konkurrens som följd. Mot denna bakgrund beslöt riksdagen att inrätta Svenska skeppshypotekskassan 1929.¹¹ Svenska skeppshypotek skulle bedriva låneverksamhet med intecknade svenska fartyg som säkerhet. Tanken var att svenska rederier skulle kunna ta lån med sina existerande fartyg som säkerhet och använda lånet för att finansiera byggandet av nya fartyg. Svenska skeppshypoteks verksamhet förlades till Göteborg. Av styrelsens fem ledamöter skulle fyra utses av Konungen (det vill säga regeringen) och en av Riksgäldskontoret.

Verksamheten har hela tiden varit författningsreglerad. Den ursprungliga regleringen från 1929 ersattes med en ny reglering 1965, vilken i sin tur ersattes av den nuvarande regleringen 1980.¹² I den ursprungliga regleringen framgick bland annat att lån företrädesvis skulle lämnas till fartyg som var byggda i Sverige. Upplåningen fick maximalt uppgå till tio gånger grundfondens storlek och lånen skulle normalt återbetalas på tio år. Lånen fick inte vara större än halva det värde fartygen uppskattades ha.

Staten kom också, utöver bildandet av Svenska skeppshypotekskassan, att ta andra initiativ under första halvan av 1900-talet för att tillhandahålla svensk rederinäring långsiktiga krediter, såsom inrättandet av Rederilånefonden, Statens sekundärfond för rederinäringen, Statens lånefond för den mindre skeppsfarten och Svenska fartygskredit aktiebolag.¹³

¹¹ Kungl. Maj:ts proposition Nr 160, Bankoutskottets utlåtande Nr. 33, Riksdagens skrivelse Nr 151, 1929.

¹² Se förordningen den 6 juni 1929 (nr 129) angående Svenska skeppshypotekskassan, förordningen (1965:139) om Svenska skeppshypotekskassan och Skeppsfartens sekundärlånekassa, m.m. och lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

¹³ Kungl. Maj:ts proposition nr 78 år 1963 till riksdagen angående ändring av viss bestämmelse om Svenska skeppshypotekskassans verksamhet, m. m.

2.1.2 Historisk utveckling

Svenska skeppshypotek fick en svår start. Bara månader efter bildandet inträffade svarta torsdagen i USA, som kom att bli starten på den stora depressionen. Depressionen följdes av världskrig. År 1946 översteg reservfonden, det vill säga de ackumulerade överskotten, för första gången en miljon kronor.¹⁴ Under åren 1956 och 1957 betalades inga lån ut eftersom Svenska skeppshypotek saknade disponibla medel.¹⁵

Svenska skeppshypoteks första vd Pehr Gyllenhammar satt på sin post i 40 år mellan 1929 och 1969. Därefter tog sonen Pehr G. Gyllenhammar över som vd fram till 1976 och fortsatte därefter som styrelseordförande fram till 2007.¹⁶

Kuriöst kan det nämnas att den första styrelseordföranden i Svenska skeppshypotek var den tidigare statsministern Oscar von Sydow. Den blivande statsministern Per Albin Hansson var revisor för Svenska skeppshypotek mellan 1929 och 1931. Även den tidigare statsministern Carl Gustaf Ekman var suppleant i styrelsen under Svenska skeppshypoteks första år innan han återigen blev statsminister 1930.¹⁷

När Svenska skeppshypotek bildades fanns ingen begränsning på hur stora fartyg Svenska skeppshypotek fick låna ut till. Den första storleksbegränsningen infördes av räntepolitiska skäl på 1950-talet på uppmaning av riksbanksfullmäktige. Svenska skeppshypoteks ekonomi var svag och det fick bordlägga och avslå låneansökningar.¹⁸ Det större tonnaget ansågs ha andra lämpligare finansieringsmöjligheter vid sidan av Svenska skeppshypotek. Svenska skeppshypoteks utlåning begränsades därför till fartyg mindre än 3 000 bruttoton, en gräns som 1963 ökades till 7 000 bruttoton.¹⁹ Numera finns ingen storleksbegränsning.

I och med omregleringen 1965 omorganiserades Svenska skeppshypoteks verksamhet. Den statliga garantin utökades till 40 miljoner kronor, i dagens penningvärde motsvarande ungefär 400 miljoner kronor. Även låntagarnas solidariska ansvar infördes, vilket innebär att en låntagare kan tvingas betala upp till fem procent av sina låns värde vid en likvidation om Svenska skeppshypoteks reservfond inte räcker för att fullgöra Svenska skeppshypoteks förbindelser. Skeppsfartens sekundärlånekassa införlivades som en separat del av Svenska skeppshypoteks verksamhet. Kassorna skulle förvaltas var för sig men med en gemensam styrelse. Sekundärlånekassan gavs en garanti på 15 miljoner kronor

¹⁴ Svenska skeppshypotekskassan, *Svenska skeppshypotek åttiofem år 1929–2014*, 2014.

¹⁵ Svenska skeppshypotekskassan, *Svenska skeppshypotek åttiofem år 1929–2014*, 2014.

¹⁶ Svenska skeppshypotekskassan, *Svenska skeppshypotek åttiofem år 1929–2014*, 2014.

¹⁷ Svenska skeppshypotekskassan, *Svenska skeppshypotek åttiofem år 1929–2014*, 2014.

¹⁸ Prop. 1965:99, bet. BaU 1965:38, rskr. 1965:289.

¹⁹ Prop. 1965:99, bet. BaU 1965:38, rskr. 1965:289.

med syfte att förbättra rederinäringens villkor för anskaffning av långfristiga krediter. Svenska skeppshypotek var begränsat till att ge lån upp till halva det pantsatta fartygets värde. Sekundärlånekassan fick ge lån på 50–70 procent av fartygets värde. I propositionen framgår också att regeringen ansåg att stödet till rederinäringen betraktades som ett samhällsintresse.²⁰ Ett liknande uttalande finns också i en proposition från 1971 som riksdagen stod bakom.²¹

1980 antog riksdagen en ny lag om Svenska skeppshypotek som fortfarande gäller men med vissa ändringar.²² Till exempel fick Svenska skeppshypotek 1988 ta över hanteringen av Fonden för den mindre skeppsfarten från Lånenämnden.²³ Fonden och dess förordning ger Svenska skeppshypotek möjlighet att finansiera lån upp till 90 procent av ett fartygs värde. Lånen ska ges till den mindre skeppsfarten och företrädesvis till mindre rederier. Vidare justerades lagen så att Svenska skeppshypotek gavs möjlighet att belåna fartyg som registrerats i utlandet, förutsatt att det finns svenskt majoritetsägande i rederiet.²⁴

2.1.3 Nuläge

Verksamheten som bedrivs på Svenska skeppshypotek har inte förändrats mycket under de 90 år den pågått. Grundstommen är fortfarande densamma. Svenska skeppshypotek lånar ut pengar till rederier med pantsatta fartyg som säkerhet. Staten har en garanti utfärdad för verksamheten. Svenska skeppshypotek är fortfarande en unik verksamhetsform som regleras i en egen lag. Men vissa saker har ändrats.

Svenska skeppshypotekskassan kallar numera sig själva för Svenska skeppshypotek. Lån får lämnas till svenska eller utländska rederier så länge det finns ett betydande svenskt inflytande eller intresse.²⁵ I praktiken innebär det att det låntagande rederiet ska vara svenskägt eller att fartyget ska vara svenskflaggat, chartrat av ett svenskt rederi eller gå i linjetrafik på svenska hamnar.²⁶

²⁰ Prop. 1965:99, bet. BaU 1965:38, rskr. 1965:289.

²¹ Prop. 1971: 76, bet. NU 1971:18.

²² Lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

²³ Förordning (1988:103) om lån till den mindre skeppsfarten.

²⁴ Prop. 1987/88:25, bet. 1987/88: NU12, rskr. 1987/88:112.

²⁵ 1 § lagen (1987:1225) om ändring i lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

²⁶ Svenska skeppshypotek, Lånepolicy, utfärdad av styrelsen 2011-03-03, senast ändrad 2018-09-25.

Några karakteristika för Svenska skeppshypotek

1. Svenska skeppshypotek regleras av en egen lag.
2. Svenska skeppshypotek är en egen verksamhetsform.
3. Kopplat till Svenska skeppshypotek finns Fonden för den mindre skeppsfarten vars utlåning regleras i en egen förordning.
4. Svenska skeppshypotek är undantaget från att betala inkomstskatt.
5. Svenska skeppshypotek är undantaget från bestämmelserna om begränsningar av stora exponeringar.
6. Svenska skeppshypotek och Fonden för den mindre skeppsfarten har var sin statlig garanti.
7. Låntagarna har ett solidariskt, men begränsat, ansvar gentemot varandra vid en likvidation av Svenska skeppshypotek med underskott.
8. Branschorganisationen Svensk Sjöfart nominerar av hävd tre av styrelsens sju ledamöter.
9. Vid en likvidation ska eventuellt överskott tillfalla staten.

Vid en likvidation ska eventuellt överskott tillfalla staten.

Sätten för staten att styra verksamheten är genom författning, utnämning av styrelseledamöter och möjligheten att vägra styrelsen ansvarsfrihet. Därtill kan staten kontrollera verksamheten genom revision.

Regeringen beslutar om vilka ledamöter som ska ingå i styrelsen.²⁷ Av praxis nominerar branschorganisationen Svensk Sjöfart, tidigare Sveriges redareförening, tre av styrelsens sju ledamöter.²⁸ En ledamot representerar fackanslutna i sjöfartssektorn i allmänhet. Den fackliga representanten representerar alltså inte de fackligt anslutna på Svenska skeppshypotek. De återstående tre ledamöterna, inklusive styrelsens ordförande, nomineras av regeringen.

Svenska skeppshypotek har tre säkerhetsnivåer utöver fartygspanter för att täcka förluster.²⁹ Den första är reservfonden, för närvarande 2,2 miljarder kronor.³⁰ Om reservfonden inte kan täcka förluster återstår likvidation och då blir även andra och tredje nivån aktuella. Den andra nivån är låntagarnas solidariska ansvar vid en likvidation. Om en låntagare inte kan fullgöra sina betalningsåtaganden blir andra låntagare betalningsansvariga, dock inte till mer än fem procent av det egna lånebeloppet. Med den nuvarande lånestocken uppgår det solidariska ansvaret till ungefär 450 miljoner kronor. Den tredje nivån är statens garanti på 350 miljoner kronor för Svenska skeppshypotek. Riksgäldskontoret administrerar garantin och

²⁷ 9 § lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

²⁸ Hur länge denna praxis funnits är oklart. Varken Näringsdepartementet, Svensk Sjöfart eller Svenska skeppshypotek vet.

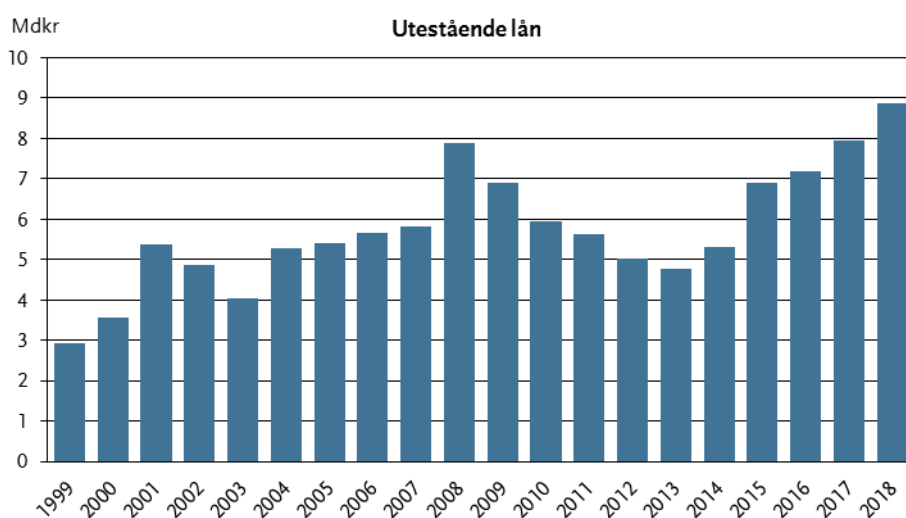
²⁹ 36 § lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

³⁰ Svenska skeppshypotek, *Årsredovisning 2018*, s. 16.

tar sedan 2014 ut en marknadsmässig avgift för denna. Avgiften uppgår 2019 till 4,55 miljoner kronor vilket motsvarar 1,3 procent av garantibeloppet.

I de fall utlåning sker med stöd i Förordning (1988:103) om lån till den mindre skeppsfarten får förlusttäckning i första hand tas genom Fonden för den mindre skeppsfartens medel, för närvarande 52 miljoner kronor, och i andra hand genom statens garanti på 55 miljoner kronor riktad till Fonden.³¹ Riksgäldskontoret administrerar garantin och tar sedan 2014 ut en marknadsmässig avgift för denna, motsvarande 2,1 procent av garantibeloppet.

Figur 1 Svenska skeppshypoteks utestående lån 1999–2018



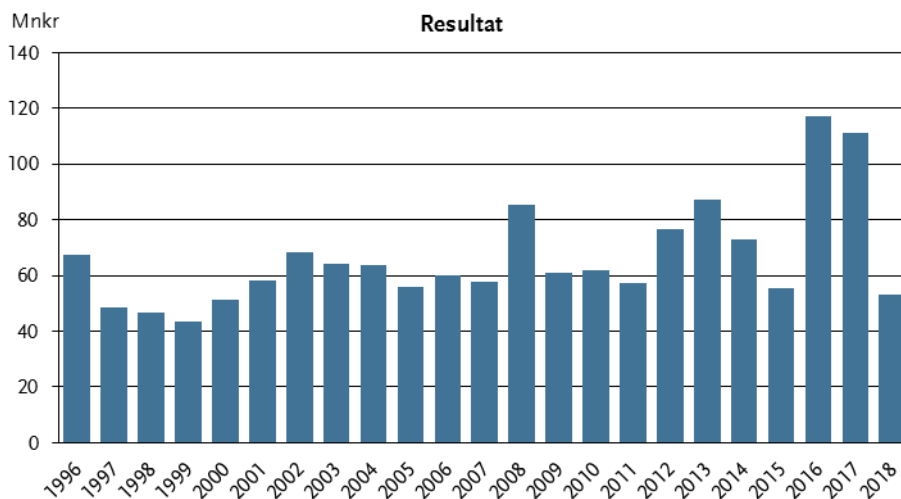
Källa: Svenska skeppshypoteks årsredovisningar. Riksrevisionens bearbetning.

Svenska skeppshypotek har, enligt årsredovisningen 2018, knappt 9 miljarder kronor utlånade till rederier. Summan av beviljade lån varierar mycket från år till år, inte minst på grund av konjunkurläget. Under lågkonjunkturen 2010 beviljades inga nya lån medan det under 2016 beviljades lån till ett värde av 3,1 miljarder kronor. Verksamheten har haft ett positivt resultat varje år under åtminstone de senaste 20 åren. Som lägst uppgick vinsten till 43 miljoner kronor och som mest till 117 miljoner kronor. Upplåningen begränsas av lag till maximalt tio gånger reservfondens och garantins värde. År 2018 var upplåningen ungefär fyra gånger större än reservfondens och garantins värde.

³¹ Svenska skeppshypotek, Årsredovisning 2018, s.29.

Svenska skeppshypotek har åtta anställda varav två personer arbetar på uppdrag av Trafikverket och Delegationen för sjöfartsstöd.

Figur 2 Svenska skeppshypoteks resultat 1996–2018



Källa. Svenska skeppshypoteks årsredovisningar. Riksrevisionens bearbetning.

Svenska skeppshypotek kan finansiera sin utlåning på tre sätt: med egna medel; med medel upplånade från andra kreditinstitut; eller med obligationsutgivning. Största delen av lånen är för tillfället finansierade genom upplåning på kreditmarknaden. Någon obligationsutgivning förekommer inte i dagsläget.³²

³² Svenska skeppshypotek, Årsredovisning 2018, balansräkning.

3 Svenska skeppshypotek och bankerna

I det här kapitlet redogörs för Riksrevisionens iakttagelser om Svenska skeppshypotek och dess relation till bankerna. Kapitlet avslutas med sammanfattande iakttagelser.

3.1 Bankerna är både konkurrenter och långgivare till Svenska skeppshypotek

De huvudsakliga konkurrenterna till Svenska skeppshypotek är de nordiska affärsbankerna. Den svenska marknaden för lån till rederier handläggs huvudsakligen från bankernas Oslokontor. Det finns ingen statistik över hur stor den svenska sjöfartens lånemarknad är. Inte heller är bankernas marknadsandelar offentligt kända. Svenska skeppshypotek har tidigare uppskattat sin marknadsandel till 15–20 procent. I dagsläget tror Svenska skeppshypotek att deras marknadsandel är något större, men det bygger enbart på bedömningar och inte på någon statistik. Svenska skeppshypotek säger sig ha en marknadskompletterande roll för den mindre skeppsfarten och tror att deras marknadsandel relativt sett är högre i det segmentet. Affärsbankerna vill inte finansiera de mindre rederierna i samma utsträckning som förr, vilket beskrivs i avsnitt 3.2.³³ Svenska skeppshypotek menar att de genom sin marknadskännedom kan hantera risken bättre än övriga kreditinstitut.³⁴ Eftersom det inte finns någon etablerad definition av vad mindre skeppsfart är finns det inte heller någon statistik över segmentet.

Men affärsbankerna är inte bara konkurrenter till Svenska skeppshypotek, utan ger också lån till Svenska skeppshypotek för att det i sin tur ska kunna låna ut till rederierna. Riksrevisionen konstaterar att bankerna därmed ändå kan låna ut kapital till rederierna indirekt genom att låna ut till Svenska skeppshypotek. Vid sidan av affärsbankerna är det statligt ägda bolaget Svensk Exportkredit AB en betydande långgivare till Svenska skeppshypotek.

3.2 Affärsbankerna har delvis lämnat rederisektorn

Under samtal med Svenska skeppshypoteks ledning och vid intervjuer med styrelseledamöter har det framkommit att andra finansiärer, till exempel affärsbankerna, medvetet har valt bort att låna ut till rederibranschen och då framförallt till mindre rederier som har behov av att finansiera ett fartyg i taget.

³³ Telefonintervju med Geir-Atle Lerkeröd på Nordea Oslo, 2019-09-03, intervju med Svenska skeppshypoteks vd Lars Johanson, 2019-05-08.

³⁴ Intervju med Svenska skeppshypoteks vd Lars Johanson, 2019-05-08.

Bakgrunden är bland annat finanskrisen 2008 som tvingade bankerna att se över sina lånestockar och där rederibranschen bedömdes som mer riskfylld och volatil. De nya regelverken som kommit i och med Basel III³⁵ innebär också att bankernas kapitaltäckningskrav blivit högre när de lånar ut till kapitalkrävande branscher såsom rederier. Vissa banker har sagt upp befintliga lån och avvecklat sina sjöfartsavdelningar vilket lett till en minskad kompetens inom området. Därtill föredrar bankerna att låna ut till kunder som nyttjar flera av bankernas tjänster, vilket de mindre rederierna inte alltid gör.³⁶

De svar som inkommit till Riksrevisionen från medlemmar i branschorganisationen Svensk Sjöfart innehåller liknande beskrivningar. Efter finanskrisen har Svenska skeppshypotek fortsatt med sin utlåning och ett rederi menar att det inte hade existerat om inte Svenska skeppshypotek funnits. Enligt några av svaren hade mindre svenska rederier inte kunnat göra nyinvesteringar i fartyg om de inte fått finansiering hos Svenska skeppshypotek.³⁷

Riksrevisionen konstaterar generellt att affärsbankernas intresse för rederisektorn förefaller ha minskat, framför allt för de mindre och medelstora rederierna och att Svenska skeppshypotek därför har kommit att få en allt viktigare roll som kreditgivare till dessa grupper.

3.3 Uppfattningar om lånevillkoren

Riksrevisionen har frågat rederierna om lånevillkoren hos Svenska skeppshypotek skiljer sig från banker och finansiella institut. Svenska skeppshypoteks lag tillåter inte att det finansierar fartyg under byggnationstiden, vilket några rederier anser är en nackdel. Ett rederi menar att villkoren och dokumentationen är enklare hos Svenska skeppshypotek än hos bankerna och att Svenska skeppshypoteks räntenivåer är lägre än hos bankerna om man överhuvudtaget får en offert från bankerna.³⁸ Ett annat rederi menar att Svenska skeppshypoteks ränta inklusive marginal är i paritet med vad affärsbankerna erbjuder. Om man däremot jämför de marginaler som affärsbankerna erbjuder de stora rederierna är Svenska skeppshypoteks marginal relativt hög, hävdar en redare.³⁹

³⁵ Baselkommittén för banktillsyn (Basel Committee on Banking Supervision) arbetar med att främja global stabilitet genom att förbättra och harmonisera såväl bankreglering som tillsyn av banker. Efter finanskrisen 2007 kom nya och hårdare krav, de så kallade Basel III. Regelverket är bland annat till för att öka kvaliteten och kvantiteten på bankernas kapital, fånga fler typer av risker än tidigare och begränsa bankernas stora exponeringar mot enskilda motparter.

³⁶ Telefonintervju med Geir-Atle Lerkeröd Nordea Oslo, 2019-09-03, intervjuer med styrelseledamöter.

³⁷ Mejlsvar från Stockholm Chartering, 2019-08-27, mejlsvar från Furetank, 2019-08-29, mejlsvar från Wisbytankers, 2019-08-27.

³⁸ Mejlsvar Stockholm Chartering, 2019-08-27.

³⁹ Mejlsvar från Furetank, 2019-08-29.

3.4 Statsstöd

År 2010 lät Regeringskansliet advokatbyrån Mannheimer Swartling analysera Svenska skeppshypotek.⁴⁰ Rapporten innehåller två analyser. Den ena beskriver hur en ombildning av Svenska skeppshypotek till aktiebolag skulle kunna gå till (se vidare i avsnitt 5.4.1). Den andra analysen behandlade frågan om Svenska skeppshypotek var föremål för statsstöd.⁴¹ Det är viktigt att skilja på om frågan gäller om det rör sig om mottagande av statsstöd eller givande av statsstöd. Mannheimer Swartling fokuserar på Svenska skeppshypotek som mottagare av statsstöd. Mannheimer Swartling menar att Svenska skeppshypotek är ett offentligrättsligt subjekt som bedriver affärsmässig verksamhet och därmed utgör ett företag i konkurrensrättslig mening. Till den delen Svenska skeppshypotek utgör ett företag kan Svenska skeppshypotek självt omfattas av reglerna för statsstöd. De förmåner som staten beviljat bland annat inkomstskattebefrielse⁴² och inget avkastningskrav medför, enligt utredarnas bedömning sannolikt att Svenska skeppshypotek är mottagare av statligt stöd.

Sedan Näringsdepartementet mottog rapporten 2010 har lite hänt. Den statliga garantin har blivit marknadsprissatt efter ett regeringsbeslut⁴³ men i övrigt kvarstår situationen. I december 2010 hölls en genomgång med ansvarigt statsråd och statssekreterare som ville inleda en analys för att finna lösningar på de problem Mannheimer Swartling presenterat i sina slutsatser.⁴⁴ Riksrevisionen har inte funnit något resultat av en sådan analys. Undantagen från inkomstskatt och krav på avkastning har inte inrapporterats till EU-kommissionen som möjlig stödåtgärd.⁴⁵

⁴⁰ Mannheimer Swartling, *Rapport Svenska skeppshypotekskassan*, oktober 2010.

⁴¹ Reglerna för statsstöd finns i artikel 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Upphandlingsmyndigheten har sammanfattat regelverket till att följande fem punkter ska uppfyllas för att en stödåtgärd ska utgöra statsstöd:

1. Åtgärden ska kunna kopplas till det offentliga och ska finansieras med offentliga medel (offentliga medel).
2. Åtgärden ska vara riktad till vissa verksamheter eller viss produktion (selektivitet).
3. Verksamheter som åtgärden riktar sig till ska bedriva ekonomisk verksamhet (företag).
4. Åtgärden ska ge mottagaren en fördel (gynnande).
5. Åtgärden ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln mellan EU:s medlemsstater (konkurrens och samhandel).

I begreppet offentliga medel i den första punkten ingår förutom direkta ekonomiska bidrag även bland annat reducerade skatter och icke marknadsmässiga avkastningskrav på statliga bolag. Nästan alla åtgärder som ger ett företag en fördel anses snedvrیدا konkurrensen. Artikel 107.2 och 107.3 anger under vilka förutsättningar statsstöd får ges.

⁴² 7 kap. 17 § inkomstskattelagen (1999:1229).

⁴³ Regeringskansliet, *Årsakt för Svenska skeppshypotekskassan 2014*, Fi 2104/2838 (delvis), 2014-11-27.

⁴⁴ Regeringskansliet, *Årsakt för Svenska skeppshypotekskassan, 2010*.

⁴⁵ Mejlsvar från Näringsdepartementet, 2019-09-03.

År 2016 initierade också Svenska skeppshypotek en rättsutredning avseende Skeppshypotekets verksamhet och förhållande till EU-rättens regler om statligt stöd, i detta fall om Svenska skeppshypotek som givare av stöd till rederisektorn. Advokatfirman Lindahl samt affärsbanken Citi genomförde utredningen.⁴⁶ Slutsatsen var att den statliga garantin sannolikt inte utgjorde statsstöd. Rättsutredningen analyserade dock inte Svenska skeppshypotek som mottagare av statsstöd eller om undantaget från inkomstskatt eller avsaknaden av avkastningskrav utgjorde statsstöd. Styrelsens slutsats var att den inte upplevde statsstödsfrågan som ett problem. Anledningen var att Svenska skeppshypoteks långgivning och utställande av garantier ansågs ske på marknadsmässiga villkor enligt rättsutredningen.⁴⁷

Riksrevisionen konstaterar att frågan om statsstöd och Svenska skeppshypotek har analyserats vid ett par tillfällen. Riksrevisionen tar inte ställning till varken om Svenska skeppshypotek erhåller eller lämnar statsstöd eller inte.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Såväl Svenska skeppshypoteks styrelse som representanter för rederier uppger att affärsbankerna blivit allt mer ovilliga att finansiera rederibranschen och då framför allt mindre och medelstora rederier. Därmed har Svenska skeppshypotek kommit att bli allt viktigare finansiär för dessa grupper.

Affärsbankerna finansierar ändå indirekt rederier genom att de lånar ut kapital till Svenska skeppshypotek.

Det statligt ägda bolaget Svensk Exportkredit AB är en betydande långgivare till Svenska Skeppshypotek.

Enligt en rättsutredning som Regeringskansliet lät göra 2010 är det sannolikt att det faktum att Svenska skeppshypotek inte betalar inkomstskatt och saknar avkastningskrav innebär att Svenska skeppshypotek är mottagare av statligt stöd. Detta har inte rapporterats till EU-kommissionen.

Riksrevisionen tar varken ställning till om Svenska skeppshypotek erhåller eller lämnar statsstöd.

⁴⁶ Svenska skeppshypotekskassan, *Utredning avseende Svenska skeppshypoteks verksamhet och förhållandet till EU-rättens regler om statligt stöd*, Advokatfirman Lindahl, 2016-05-02.

⁴⁷ Styrelseprotokoll 2017-05-09.

4 Svenska skeppshypotek och rederierna

I följande kapitel beskrivs Svenska skeppshypotek och dess relation och funktion till kredittagarna, det vill säga rederierna. Kapitlet avslutas med sammanfattande iakttagelser.

4.1 Kort om den svenska handelsflottan

Antalet svenskflaggade fartyg har minskat över tid. Sedan 2002 har antalet svenskflaggade fartyg som får sjöfartsstöd halverats.⁴⁸ Numera finns det drygt 190 svenskflaggade fartyg inom handelsflottan. Därtill finns det drygt 275 fartyg med utländsk flagg som ägs av svenska redare.⁴⁹ Minskningen beror dels på att fartyg har blivit utflaggade, dels på att den genomsnittliga storleken på fartyg ökat vilket innebär att färre fartyg behövs för att utföra det efterfrågade transportarbetet.

Mellan 70 och 80 procent av godsmängden från Sverige transporteras med sjöfart till utlandet.⁵⁰ Av godset i svenska hamnar går 86 procent till utlandet och 14 procent inrikes.⁵¹ Av godstransportarbetet som genomförs inom Sverige står sjöfarten för ungefär 28 procent.⁵²

Enligt branschföreningen Svensk Sjöfart arbetar ungefär 10 000 personer på svenskkontrollerade fartyg och ungefär 100 000 personer arbetar i en bredare bemärkelse inom sjöfarten.⁵³ Med svenskkontrollerade menas både svenskägda fartyg och utländska fartyg som hyrts in av ett svenskt rederi.

År 2016 ägdes den svenska handelsflottan av 133 rederier varav 58 procent (77 stycken) hanterade godstransporter exempelvis Wisby Tankers och Wallenius Lines. 23 procent av ägarna (30 stycken) drev passagerar- eller färjetrafik exempelvis Gotlandsbåten och Stockholms Skärgårdstrafik. Den tredje ägargruppen bestod exempelvis av Umeå Hamn och Sveriges geologiska undersökning som ägde fartyg såsom bogserbåtar, isbrytare och forskningsfartyg. De stod för 19 procent (26 stycken) av rederierna. 14 procent (18 stycken) av rederierna hade inte svensk ägare, men ägde svenskflaggade fartyg.⁵⁴

⁴⁸ Svensk Sjöfart, *Den svenska handelsflottan 2016*, s.6.

⁴⁹ Svensk Sjöfart, *Den svenska handelsflottan 2016*.

⁵⁰ Trafikanalys, *Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation*, 2019-09-23.

⁵¹ Trafikanalys, *Sjötrafik 2018 – statistikblad*, 2019-05-28.

⁵² Trafikanalys, *Transportarbete i Sverige 2000–2018*, 2019-10-11.

⁵³ Svensk Sjöfart, *Svensk Sjöfart: nyckeltal 2016*.

⁵⁴ Svensk Sjöfart, *Den svenska handelsflottan 2016*, Riksrevisionens bearbetning.

4.2 Redare i styrelsen

Som tidigare nämnts sitter representanter för rederinäringen i styrelsen för Svensk Skeppshypotek. Denna konstruktion ger fördelen att styrelsen får ledamöter med stor kunskap om den bransch Skeppshypoteket verkar mot.⁵⁵ Nackdelen är en inneboende jävssituation. Dels eftersom Svenska skeppshypotek har rederier med representanter i styrelsen som kunder, dels eftersom ledamöterna från rederinäringen får insyn i sina konkurrenters bolag genom kredit-PM och löpande information. I regleringen av Svenska skeppshypotek framgår att ledamot i styrelsen eller verkställande direktören inte får delta i behandlingen av fråga som rör avtal mellan honom och Svenska skeppshypotek eller i vilken han annars har väsentligt intresse.⁵⁶

Enligt Svenska skeppshypotek föreligger jäv exempelvis om ledamot/suppleant/vd har ett direkt eller indirekt ägande, är anställd, har styrelseuppdrag, har en väsentlig affärsrelation, bedriver en konkurrerande verksamhet eller har ett nära släktskap med någon av ovanstående i det bolag som har ett ärende för behandling av Svenska skeppshypotek. Med bolag avses här även via ägande besläktade bolag, till exempel moderbolag, dotterbolag.

En ledamot i styrelsen eller vd ska själv ge akt på möjliga jäv. Det åligger varje enskild styrelseledamot och vd att i förekommande fall upplysa ordförande om en jävssituation skulle föreligga. När en ledamot/suppleant/vd anser att ett jäv föreligger så får denna person inte vara delaktig i beslut eller ta del av det material som presenteras för Svenska skeppshypoteks styrelse innan beslut fattas.

Intressekonflikt anses föreligga och hindrar ledamot att delta i beslut som avser avtal mellan Svenska skeppshypotek och tredje man om ledamoten i fråga har ett intresse som kan strida mot Svenska skeppshypoteks intressen eller som i övrigt kan påverka dennes beslutsfattande av skäl som är ovidkommande för behandlingen av ärendet som avses. Även i dessa fall ska en ledamot i styrelsen eller vd själv ge akt på möjliga intressekonflikter och får inte fatta beslut i ärenden eller ta del av dokumentation om ärendet.⁵⁷

Riksrevisionen har gått igenom samtliga styrelseprotokoll för perioden 2009–2018 för att se hur ofta det har uppstått situationer med jäv och funnit att det skett varje år. Av 77 hanterade kredit-PM anmäldes jäv i 32 fall (42 procent) enligt berörd styrelseledamot och denne deltog därmed inte i beslutet. I intervjuer med styrelseledamöter och i svar från rederier framkommer att det ses som en fördel att representanter från näringen arbetar i styrelsen. De bedöms tillföra

⁵⁵ Intervjuer med styrelseledamöter, mejlsvar från rederier

⁵⁶ 22 § lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

⁵⁷ Svenska skeppshypotekskassan, *Länepolicy*, Svenska skeppshypotekskassan, *Arbetsordning för styrelsen*.

branschkunskap som är värdefull för Svenska skeppshypotek och låntagarna.⁵⁸ En styrelseledamot menar att i och med att det råder ett solidariskt ansvar mellan låntagarna bör det finnas representanter från rederisektorn i styrelsen.⁵⁹ Det finns emellertid också rederier som inte tycker det är lämpligt med redarrepsentanter i styrelsen.⁶⁰

Svenska skeppshypotek har en relativt omfattande utlåning till de rederier som har representanter i Svenska skeppshypoteks styrelse. Vid årsskiftet 2017/2018 gick 42 procent av utlåningen till de fyra bolagen som hade en ledamot eller suppleant i styrelsen. Sedan dess har exponeringen minskat betydligt, huvudsakligen på grund av att en styrelseledamot ersatts med en ledamot från ett annat rederi med mindre belåning i Svenska skeppshypotek.⁶¹

Riksrevisionen konstaterar att det finns fördelar för rederibranschen och för Svenska skeppshypotek med att det finns representanter från branschen i Svenska skeppshypoteks styrelse men att det förekommer jävssituationer i samband med kreditbeslut.

4.3 Långivningsprocessen

Låneansökningar från rederier sker initialt genom informella kontakter med Svenska skeppshypotek. Det finns inga standardiserade skriftliga formulär för låneansökningar.⁶² I granskningen framkommer också att Svenska skeppshypotek saknar statistik över hur många förfrågningar som får avslag respektive beviljas kredit. Riksrevisionen konstaterar att det därmed inte går att få en överblick över detta samt över orsaken till avslagen på förfrågningar.

Eftersom låneansökningarna initialt sker informellt, ofta muntligt, går det inte att följa upp vilka rederier som nekas lån och jämföra dessa med de som beviljas lån. Det går därmed inte att bedöma om vissa rederier förfördelas. Den initiala handläggningen blir svår att följa upp och riskerar att bli personberoende.

Svenska skeppshypoteks personal bereder ansökningarna och presenterar de ansökningar som bedöms som riskmässigt och kommersiellt gångbara för styrelsen i form av ett kredit-PM. Styrelsen beslutar om att bevilja eller avslå ansökningar. Om en ansökan beviljas tar Svenska skeppshypoteks vd fram ett förslag till prissättning för styrelsens kreditutskott. Kreditutskottet beslutar om prissättningen. En riskbaserad prissättning görs inför varje kredit av Svenska skeppshypoteks personal. Dessa bedömningar diskuteras, justeras och fastställs

⁵⁸ Intervjuer med styrelseledamöter, mejlsvar från Älvtank, 2019-08-29, mejlsvar från Wisbytankers, 2019-08-2, mejlsvar från Furetank, 2019-08-28.

⁵⁹ Intervjuer med styrelseledamöter.

⁶⁰ Mejlsvar från Rederiaktiebolaget Eckerö, 2019-08-27.

⁶¹ Uppgifter från Svenska skeppshypotek och styrelseprotokoll.

⁶² Intervju med Svenska skeppshypoteks vd Lars Johanson, 2019-08-20.

i kreditutskottet. I riskbedömningen tas bland annat hänsyn till rederiets ekonomi, stabiliteten i fartygets kassaflöde och tidigare erfarenheter. En högre risk leder till högre räntesats i offerten till kund.⁶³

De styrelseledamöter som är nominerade av Svensk Sjöfart sitter inte med i kreditutskottet men de tar del av initiala kredit-PM och deltar i kreditbesluten.⁶⁴

Svenska skeppshypotek lånar upp medel på kreditmarknaden för att finansiera utlåning. Villkoren för upplåningen matchas med utlåningen i löptid, valuta och belopp. Därmed undviks bland annat valutarisker. Marginalen mellan inlåningsräntan och utlåningsräntan blir Svenska skeppshypoteks överskott.

Lånen får motsvara upp till 70 procent av fartygets marknadsvärde, eller upp till 90 procent om lånet omfattas av förordningen om lån till den mindre skeppsfarten. Det är styrelsen som uppskattar vilket marknadsvärde ett fartyg antas ha. Som underlag för bedömning tar Svenska skeppshypotek in värderingsförslag från externa skeppsmäklare. I normalfallet godkänner styrelsen det värderingsförslag skeppsmäklaren gett.⁶⁵ Men det förekommer även att en andra värdering tas in från en annan skeppsmäklare. Styrelsen beslutar om fartygens marknadsvärde minst fyra gånger per år.

Svenska skeppshypoteks styrelse fattar även beslut om utlåning enligt förordningen om lån till den mindre skeppsfarten. Lån enligt förordningen om den mindre skeppsfarten sker alltid i kombination med lån från Svenska skeppshypotek. Det finns inga exakta gränser för hur småskalig en verksamhet ska vara för att kunna sägas tillhöra den mindre skeppsfarten. I intervjuer med styrelseledamöter framkommer det också att styrelsen återkommande diskuterar vad begreppet egentligen innebär.⁶⁶

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Det finns fördelar för Svenska skeppshypotek med att det finns representanter från branschen i Svenska skeppshypoteks styrelse men det är inte ovanligt att det uppkommer jävssituationer i samband med kreditbeslut.

Eftersom Svenska skeppshypoteks ansökningsförfarande är informellt går det inte att jämföra vilka rederier som får sina förfrågningar beviljade och vilka som avslås. Det saknas en samlad bild över orsakerna till avslagen. Det finns en risk att hanteringen är personberoende.

⁶³ Intervjuer med styrelseledamöter.

⁶⁴ Intervjuer med styrelseledamöter.

⁶⁵ Intervjuer med styrelseledamöter.

⁶⁶ Intervjuer med styrelseledamöter.

5 Svenska skeppshypotek och staten

I följande kapitel beskrivs Svenska skeppshypotek och dess relation till och funktion i staten. Kapitlet avsluts med sammanfattande iakttagelser.

5.1 Statens styrning och insyn

Svenska skeppshypoteks verksamhet är reglerad i lag, men organisationen är i juridisk mening varken ett statligt ägt bolag eller en myndighet. Staten kan endast genom lag reglera verksamheten.⁶⁷ Därtill är valet av styrelseledamöter ett sätt att påverka.

Regeringen beslutar om revisorer för Svenska skeppshypotek och om arvoden till styrelseledamöterna och beviljar styrelsen ansvarsfrihet. Det är återkommande årliga formalia och förefaller inte föregås av några möten med ledamöter eller med revisorerna, till exempel för att få en fördjupad avrapportering som komplement till årsredovisningen.⁶⁸

Svenska skeppshypoteks lag innehåller inga krav på ekonomiska mål eller avkastning.⁶⁹ Svenska skeppshypotek förvaltas av avdelningen för bolag med statligt ägande på Näringsdepartementet. Avdelningen arbetar regelbundet med att se över och föreslå ekonomiska mål för de statligt ägda bolagen och dessa redovisas bland annat i regeringens årliga skrivelse till riksdagen. Regeringen skriver att de ekonomiska målen ger möjlighet att mäta, följa upp och utvärdera bolagens lönsamhet, effektivitet och risknivå.⁷⁰ Riksrevisionen konstaterar dels att Svenska skeppshypoteks verksamhetsform inte ger regeringen samma möjlighet till formell styrning som den har mot statligt ägda bolag, dels att inga ekonomiska mål kan kommuniceras till Svenska skeppshypotek.

Svenska skeppshypotek är en sluten verksamhet. Lagstiftningen tillåter varken utdelning eller tillförsel av medel. Allt överskott från verksamheten ackumuleras i Svenska skeppshypoteks reservfond. På så vis särskiljer sig Svenska skeppshypotek från statligt ägda bolag som ska lämna utdelning till staten.

Avdelningen för bolag med statligt ägande på Näringsdepartementet har i en majoritet hos de statligt ägda bolagen en representant i styrelsen. Fram till 2013 fanns det också en departementstjänsteman i Svenska skeppshypoteks

⁶⁷ Riksdagen har dock bemyndigat regeringen att utfärda ytterligare bestämmelser i fråga om lån till den mindre skeppsfarten. Se 5 § tredje stycket lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan och förordning (1988:103) om lån till den mindre skeppsfarten.

⁶⁸ Regeringskansliet, Årsaker för Svenska skeppshypotekskassan 2010–2018.

⁶⁹ Riksdagen skulle i lag kunna ge regeringen ytterligare möjligheter att meddela föreskrifter som rör styrningen av Svenska skeppshypotek.

⁷⁰ Näringsdepartementet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2017*.

styrelse.⁷¹ Anledningen till att det inte längre finns en sådan representant från Regeringskansliet i styrelsen, hävdar styrelseledamöter, är att det fanns andra engagemang som krävde ägarenhetens fokus och det fanns inte tid för Svenska skeppshypotek.⁷² Styrelseledamöter menar att det förmodligen är så att så länge verksamheten fungerar väl får den sköta sig själv.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning av Svenska skeppshypotek är mycket begränsad. En förändring av verksamhetens inriktning kräver författningsändring och som konstaterats nominerar regeringen i praktiken bara knappt halva styrelsen även om den formellt utser hela. Det saknas möjligheter för regeringen att agera på samma sätt som en ägare. I och med att det inte finns någon departementstjänsteman från Regeringskansliet i styrelsen, har regeringens insyn och möjlighet till kunskapsinhämtning ytterligare begränsats. Regeringskansliets uppföljning har bestått av att ta del av årsredovisning och revisionsberättelse, främst för att se om ”ren sådan avgivits”. Insyn och styrning i övrigt har varit i stort sett obefintlig.⁷³

5.2 Det har funnits fler hypotekskassor

Fram till början på 1990-talet fanns det vid sidan av Skeppshypotekskassan också Sveriges stadshypotekskassa (Stadshypotek) och Sveriges allmänna hypoteksbank (Landshypotek). Stadshypoteksrörelsen växte fram vid mitten av 1800-talet. På 1860-talet bildades stadshypoteksföreningar i vissa städer och senare tillkom Sveriges stadshypotekskassa. Stadshypotek bildades ursprungligen för att stödja långfristig kreditgivning till bostadssektorn. Organisationen bestod av stadshypotekskassan som ett centralt organ som svarade för upplåningen på kreditmarknaden och 20 stadshypoteksföreningar som skötte utlåningen.

Landshypoteket bildades 1836 och bestod av Sveriges allmänna hypoteksbank och tio regionala landshypoteksföreningar. Föreningarna var hypoteksbankens formella ägare och hade till uppgift att lämna lån mot säkerhet till jordbruks-, skogsbruk- och trädgårdsändamål.

En statlig utredning 1989 föreslog att hypoteksinstituten skulle ombildas till aktieföretag. Motiven var de förändrade förutsättningarna på kreditmarknaden, att säkerställa att alla aktörer stod under samma skatteregler och att bolagsformen är en internationellt erkänd associationsform.⁷⁴

⁷¹ Finansdepartementet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2012 och 2013*. Intervju med tidigare anställd vid Regeringskansliet 2019-03-25.

⁷² Intervjuer med styrelseledamöter.

⁷³ Intervju med tidigare anställd vid Regeringskansliet, 2019-03-25.

⁷⁴ Hypoteksinstituten i framtiden, SOU 1989:103.

År 1992 tillstyrkte riksdagen regeringens förslag om ombildning av Stadshypotek till ett kreditaktiebolag, Stadshypotek AB.⁷⁵ Enligt riksdagen var ett skäl till ombildningen att Stadshypotek saknade ägare och det därför inte fanns någon som kunde ge kapitaltillskott.⁷⁶ Aktierna fördelades mellan låntagarna och staten. Svenska Handelsbanken köpte statens andel och förvärvade hela bolaget 1997.

År 1994 beslutade riksdagen att Landshypotek också skulle ombildas till ett aktiebolag och ägas av en ekonomisk förening, bildad av de tio regionala hypoteksföreningarna. Även här var ett av motiven att det med en avreglerad kreditmarknad inte längre fanns skäl för staten att ställa garantier till säkerhet för institut inom vissa sektorer och därigenom ge dessa institut en särställning.⁷⁷

År 2013 blev bolaget bank med banktillstånd av Finansinspektionen.

Till skillnad från de ovan nämnda hypotekskassorna har Svenska skeppshypotek inte några regionala hypoteksföreningar som låntagare, och är den enda kvarvarande hypotekskassan.

5.3 KPMG:s analys av Svenska skeppshypotek

År 2010 lät Näringsdepartementet revisionsbyrån KPMG göra en så kallad bolagsgenomgång av samtliga statligt ägda bolag.⁷⁸ Svenska skeppshypotek ingick i analysen trots att det inte är ett bolag. Sammanfattningsvis menade KPMG "att utifrån en bedömning av Svenska skeppshypotek som sådant och utifrån en övergripande nationell nivå uppfyllde verksamheten inte kriterierna för statligt ägande".⁷⁹ På regional nivå ansågs dock verksamheten ha en större betydelse för branschutveckling och sysselsättning. Det gällde främst marknadssegmentet mindre rederier, enligt KPMG. KPMG rekommenderade staten att vidta åtgärder för att undersöka de marknadsmässiga förutsättningarna för en försäljning av Svenska skeppshypotek. Vidare rekommenderade KPMG staten att vidta åtgärder för att möjliggöra en utveckling av Svenska skeppshypoteks verksamhet oavsett framtida ägarförhållanden. Analysen ledde inte till någon förändring av Svenska skeppshypoteks verksamhetsform, eller till en ökad möjlighet för staten att styra verksamheten eller förtydligande om verksamhetens framtida inriktning.

⁷⁵ Prop. 1990/91:190, bet. 1991/92:NU 32, riksdagens protokoll 1991/92:124.

⁷⁶ Bet. 1991/92:NU 32.

⁷⁷ Prop. 1993/94:216, bet. 1993/94:NU 27, riksdagens protokoll 1993/94:121.

⁷⁸ KPMG, *Svenska skeppshypotekskassan Bolagsgenomgång*, 2010-04-22.

⁷⁹ KPMG, *Svenska skeppshypotekskassan Bolagsgenomgång*, 2010-04-22.

5.4 Mannheimer Swartlings analys av Svenska skeppshypotek

På uppdrag av Näringsdepartementet lät man också advokatbyrån Mannheimer Swartling analysera Svenska skeppshypotek.⁸⁰ Rapporten överlämnades till Näringsdepartementet i oktober 2010. Rapporten behandlade huvudsakligen två frågor. För det första hur Svenska skeppshypotek kunde ombildas till en annan verksamhetsform, företrädesvis ett aktiebolag, och sedan hur en eventuell försäljning skulle kunna genomföras. För det andra om verksamheten var föremål för statsstöd, vilket beskrivs i avsnitt 3.4.

5.4.1 Ombildning av verksamheten

Mannheimer Swartling kom fram till att aktiebolag är den mest lämpliga verksamhetsformen för Svenska skeppshypotek om verksamheten fortsättningsvis inte ska bedrivas i statlig regi. Rapporten innehåller en detaljerad genomgång av hur en omvandling till ett aktiebolag kan ske. Utredarna menade dock att om staten även i fortsättningen vill bedriva verksamheten finns det ingen anledning att ombilda verksamheten till aktiebolag eftersom Svenska skeppshypotek är befriad från att betala inkomstskatt.

Utredarna menade vidare att den delen av Svenska skeppshypotek som administrerar sjöfartsstödet borde tas över av en myndighet om Svenska skeppshypotek skulle bli ett aktiebolag. Detta eftersom det finns begränsningar i vilken verksamhet kreditmarknadsbolag (om Svenska skeppshypotek skulle bli ett sådant) får ägna sig åt och ur den aspekten bedömde Mannheimer Swartling det som mindre lämpligt att Svenska skeppshypotek administrerar sjöfartsstödet.

Riksrevisionen konstaterar att analyserna inte har lett till några förändringar av verksamhetsformen.

5.5 Olika tolkningar av regelverken

Svenska skeppshypoteks verksamhet är författningsreglerad men i vissa delar har lagstiftningen lett till olika tolkningar.

I en formell mening finns det ingen ägare då lagstiftningen inte nämner något om ägande. Det som finns är en skrivning att vid en likvidation ska överskottet tillfalla staten.⁸¹ Inom rederinäringen förekommer åsikten att Svenska skeppshypotek i själva verket tillhör låntagarna eftersom dessa, genom det solidariska ansvaret, varit med och byggt upp verksamheten. KPMG menade att det skulle kunna finnas visst lagligt stöd för uppfattningen att reservfonden delvis

⁸⁰ Mannheimer Swartling, *Rapport Svenska skeppshypotekskassan*, oktober 2010.

⁸¹ 36 § fjärde stycket lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

tillhör rederierna.⁸² Mannheimer Swartling däremot menade i sin analys att lagen gav en stark presumtion om statligt ägande och att inget i lagens förarbeten antydde att reservfonden skulle tillhöra någon annan än staten.⁸³

I intervjuer med styrelseledamöter påtalar de att lagen och förordningen innehåller begrepp som inte definierats närmare. Centralt för utlåningen är uttrycket *en utländsk juridisk person där svenska fysiska eller juridiska personer har ett betydande inflytande eller intresse*.⁸⁴ Övergripande betyder meningen att Svenska skeppshypotek får låna ut till utländska rederier så länge det finns ett betydande svenskt intresse. Svenska skeppshypoteks tolkning av svenskt intresse är att rederiet har svenska ägare eller att fartyget har svensk flagg, trafikerar på svenska hamnar eller att svenska företag chartrar fartyget. Riksrevisionen konstaterar att vid tolkningen av svenskt intresse uppstår frågan hur stort det svenska ägandet måste vara. Måste rederiet vara helt svenskt eller räcker det med majoritetsägande eller minoritetsägande?

Motsvarande problematik finns i förordningen som anger att lån får ges till *den mindre skeppsfarten* samt att lånen företrädesvis ska ges till *mindre rederier*.⁸⁵ Inget av dessa begrepp definieras närmare och det framgår inte heller om de ska ses som synonyma eller komplementära. *Mindre skeppsfart* kan syfta på att fartygen ska vara små, men det är också möjligt att även formuleringen *mindre skeppsfart* syftar på rederierna. Vad som utgör mindre fartyg eller mindre rederier framgår inte.

Riksrevisionen konstaterar att lagstiftningen inte nämner något om ägande till Svenska skeppshypotek och att det finns möjlighet till olika uppfattningar om hur man ska se på frågan om ägande samt att centrala begrepp i lagstiftningen kan tolkas på olika sätt.

5.6 Fonden har levererat kapital till staten

I samband med regeringens översyn 2003 av de statligt ägda bolagens kapitalstruktur fattades beslut om att utdelningar från bolagen skulle överföras till ett särskilt konto i Riksgäldskontoret för att förbättra kapitalstrukturen i enskilda bolag. Bland annat beslutades att 55 miljoner kronor skulle överföras från Fonden för den mindre skeppsfarten till Riksgäldskontoret och att de likvida medlen skulle ersättas med en statlig garanti från Riksgäldskontoret.⁸⁶ Fem år tidigare

⁸² KPMG, *Svenska skeppshypotekskassan Bolagsgenomgång*, 2010-04-22.

⁸³ Mannheimer Swartling, *Rapport Svenska skeppshypotekskassan*, oktober 2010.

⁸⁴ 1 § första stycket lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan och 2 § förordningen (1988:103) om lån till den mindre skeppsfarten.

⁸⁵ 1 § tredje stycket och 3 § tredje stycket lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan och 1 och 3 § förordning (1988:103) om lån till den mindre skeppsfarten.

⁸⁶ Prop. 2003/04:128, bet. 2003/04: FiU21, rskr. 2003/04:273.

hade regeringen beslutat att Fonden skulle leverera 50 miljoner kronor av ackumulerad behållning till staten. Motivet var att Fondens dåvarande behållning var relativt stor i förhållande till beviljade lån.⁸⁷

Motivet till att kapitalet togs ur Fonden är att den lyder under egen förordning som inte omfattas av det korporativa inslaget som finns i Svenska skeppshypotek i och med att låntagarna har ett ömsesidigt begränsat ekonomiskt ansvar vid en likvidation med underskott.⁸⁸

Riksrevisionen konstaterar att regeringen vid två tillfällen har bedömt att den har tillgång till kapitalet i Fonden för den mindre skeppsfarten och att det därmed funnits möjlighet för verksamheten att leverera kapital till staten.

5.7 Diskussion med Regeringskansliet om ändring i uppdraget

År 2014 beslutade Svenska skeppshypoteks styrelse att tillsätta en arbetsgrupp för att se över möjligheten till ökad samhällsnytta.⁸⁹ Styrelsen ansåg bristen på pantvårdande möjligheter och avsaknaden av förfinansiering som begränsningar i uppdraget. Efter förslag från arbetsgruppen beslutade styrelsen att skicka en hemställan om lagändring till Näringsdepartementet den 11 mars 2015.⁹⁰ I den begärde styrelsen att Svenska skeppshypotek skulle få gå över lånegränsen på 70 procent av fartygets värde för att bevara och förbättra värdet på panten.

År 2016 träffade styrelseordförande för Svenska skeppshypotek den dåvarande statssekreteraren och diskuterade återigen förslaget om att finansiera något friare samt den då planerade marknadsupplåningen. Näringsdepartementet var positivt till en justering av uppdraget och skulle undersöka vilka åtgärder som borde vidtas. Besked i frågan ansågs kunna komma inom ett par månader. Möjligheterna till obligationsupplåning var redan reglerad i lagen och Näringsdepartementet hade därmed inget att anföra på det.⁹¹

I en mejlkonversation mellan styrelsens ordförande och ansvarig statssekreterare framkommer också att besked om klarhet om uppdrag har dröjt länge. "Vårt möte ägde rum för över 6 månader sedan, utan återkoppling. Tystnaden är även i övrigt rätt kompakt."⁹² Styrelsen beslöt⁹³ emellertid att återkalla sin hemställan från 2015

⁸⁷ Prop. 1998/99:1, bet. 1998/99: FiU11, riksdagens snabbprotokoll 1998/99:27.

⁸⁸ Intervju med styrelseledamot.

⁸⁹ Styrelseprotokoll 2014-02-05.

⁹⁰ Svenska skeppshypotek, *Hemställan om lagändring i Lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan*, 2015-03-11.

⁹¹ Styrelseprotokoll 2016-09-20.

⁹² Mejl till Näringsdepartementet 2017-02-26.

⁹³ Styrelseprotokoll 2017-09-26.

eftersom den ansåg att en process för att ändra verksamhetens uppdrag skulle verka försvarande på en obligationsupplåning.⁹⁴

5.8 Sammanfattande iakttagelser

Regeringens möjlighet till styrning utifrån nuvarande regelverk är begränsad.

Riksrevisionen konstaterar att det har gått nästan tio år sedan regeringen initierade genomgångar av Svenska skeppshypotek och verksamheten har fortfarande inte fått några slutliga besked om dess framtida uppdrag och inriktning.

De styrande författningarna innehåller oklarheter och ger upphov till olika tolkningar.

Regeringen har vid två tillfällen fattat beslut om att Fonden för den mindre skeppsfarten ska dela ut kapital till staten.

Regeringen har genom att inte ha en departementstjänsteman från Regeringskansliet i Svenska skeppshypoteks styrelse begränsat sin möjlighet till insyn i verksamheten. Regeringens engagemang i Svenska skeppshypotek har varit litet.

⁹⁴ Mejl till Näringsdepartementet 2017-10-11.

6 Slutsatser och rekommendationer

Syftet med den här rapporten har varit att granska om Svenska skeppshypotek har en lämplig verksamhetsform. Riksrevisionens sammantagna bedömning är att så inte är fallet, huvudsakligen eftersom verksamhetsformen inte medger regeringen en tillfredsställande grad av kontroll och styrning, samt att den medför att Svenska skeppshypotek har ett antal potentiella fördelar gentemot kommersiella aktörer på marknaden.

6.1 Svenska skeppshypoteks verksamhetsform är ändamålsenlig men inte lämplig

Riksrevisionen har inte identifierat någon faktor som talar för att Svenska skeppshypoteks verksamhetsform inte skulle vara ändamålsenlig för dess syfte vid bildandet, nämligen att ge krediter till rederibranschen som bedömdes ha ett särskilt behov av modernisering och som annars skulle ha svårt att hitta finansiering.

Svenska skeppshypoteks funktion har fått ökad betydelse efter finanskrisen 2008–2009 eftersom affärsbankernas intresse för rederier minskade betydligt efter krisen. Därmed bedömer Riksrevisionen att Svenska skeppshypoteks funktion som kreditgivare för små och medelstora rederier som annars haft svårt att få finansiering har blivit viktigare.

Riksdagen har beslutat att den huvudsakliga verksamhetsformen i staten ska vara myndighet men att det kan vara motiverat att bedriva verksamhet i en privaträttslig form, till exempel aktiebolag. Det gäller särskilt för konkurrensutsatt verksamhet. Riksrevisionen bedömer därför att Svenska skeppshypotek med sin unika verksamhetsform är en udda fågel i staten.

Svenska skeppshypoteks förutsättningar att konkurrera på marknaden skiljer sig från andra kommersiella aktörer på tre punkter. För det första är Svenska skeppshypotek befriad från att betala inkomstskatt. För det andra behöver Svenska skeppshypotek inte lämna utdelning till en ägare. För det tredje saknar Svenska skeppshypotek krav på avkastning från en ägare. Det innebär sammantaget att Svenska skeppshypotek kan ha vissa konkurrensfördelar gentemot befintliga och potentiella konkurrenter. Det innebär också att Svenska skeppshypotek kan vara mottagare av statsstöd. Riksrevisionen tar inte ställning till om det är fallet eller inte, men konstaterar dels att frågan aktualiserats flera gånger, dels att det är EU-kommissionen som avgör om något är statsstöd eller inte, men att ingen anmälan dit skett.

Bland hypotekskassorna är Svenska skeppshypotek ensamt kvar i staten. Både Stadshypoteket och Landshypoteket bolagiserades och privatiserades på 1990-talet. Hypotekskassorna bildades under perioder med kreditregleringar och deras syfte var att säkra kreditgivningen till sektorer som bedömdes ha särskilda behov, framför allt av modernisering. I och med avregleringen av finansmarknaden försvann kreditrestriktionerna och därmed också hypotekskassornas ursprungliga syfte.

Regeringskansliet har låtit analysera Svenska skeppshypotek vid ett par tillfällen bland annat med fokus på verksamhetsformen. Det har emellertid inte resulterat i någon förändring av verksamhetsformen.

6.2 Staten saknar tillfredsställande möjligheter för styrning och regeringen har saknat engagemang

Möjligheterna för staten att styra Svenska skeppshypotek begränsas av verksamhetsformen. Regeringen kan styra genom att utse styrelseledamöter och riksdagen genom att ändra lagstiftningen. Några andra möjligheter finns inte i dagsläget. Dessa två styrmetoder har nackdelar, dels för att regeringen av hävd bara nominerar tre av styrelsens sju ledamöter, dels för att författningarna innehåller begrepp som kan tolkas olika. Därtill har Regeringskansliet i praktiken låtit Svenska skeppshypotek leva sitt eget liv. Svenska skeppshypoteks juridiska konstruktion gör att det inte passar in i den styrningsmall som utvecklats av Regeringskansliet för styrning av statligt ägda aktiebolag.

Vidare bedömer Riksrevisionen att regeringens engagemang i verksamheten har varit lågt trots upprepade initiativ till kontakt från Svenska skeppshypotek. Regeringen har inte heller haft någon departementstjänsteman från Regeringskansliet i styrelsen sedan 2013.

Om Svenska skeppshypotek vore ett statligt ägt aktiebolag skulle regeringen kunna utnyttja bolagsordningen för den långsiktiga styrningen av ändamålet, och ägardirektiv för den årliga styrningen inklusive ekonomiska mål. Det skulle därmed, menar Riksrevisionen, kräva ett större engagemang från regeringen för verksamheten och betona vikten av verksamheten.

6.3 Risk för ineffektiv verksamhet

Riksdagen har beslutat om att statlig verksamhet bland annat ska präglas av effektivitet. Svenska skeppshypotek är en sluten verksamhet. Lagstiftningen innehåller varken skrivningar om utdelning eller om ekonomiska tillskott till verksamheten. Därmed ger Svenska skeppshypotek, till skillnad från statligt ägda bolag, inte någon utdelning till staten. Det finns inte heller något avkastningskrav från statens sida. En verksamhet som bedrivs med begränsad insyn, begränsad styrning och utan krav på avkastning har inga yttre krav på effektivitet. Därför finns det risk att en sådan verksamhet blir ineffektiv, menar Riksrevisionen.

Svenska skeppshypotek har en stor kapitalbas i förhållande till sin utlåning. Det innebär att avkastningen på kapital blir relativt låg. Med dagens kapitalbas skulle Svenska skeppshypoteks utlåning kunna vara ungefär tre gånger större och fortfarande vara inom gränsen för verksamhetens författning. Det kan finnas skäl till att ha mer kapital än vad lagen kräver, framförallt för att kunna expandera verksamheten och att kunna hålla inlåningsräntan låg men denna överkapitalisering innebär i viss mån ett ineffektivt resursutnyttjande. Med den nuvarande lagstiftningen finns det ingen möjlighet för staten att ta utdelning ur Svenska skeppshypotek och Riksrevisionen bedömer att det finns en risk för att det kan vara svårt att upprätthålla en effektiv resursallokering.

6.4 Rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att Svenska skeppshypotek inte har en lämplig verksamhetsform. Därför rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- se över verksamhetsformen och ta explicit ställning till den, där en annan möjlig form är aktiebolag,
- låta utreda om Svenska skeppshypotek är föremål för statsstöd.

Referenslista

Offentligt tryck

Europeiska unionens officiella tidning, *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (tillsynsförordningen)*, 2013-06-27.

Europeiska unionens officiella tidning, Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 107, 2016-06-07.

Statens offentliga utredningar, Hypoteksinstituten i framtiden, SOU 1989:103, 1989-12-13.

Förordning (1988:103) om lån till den mindre skeppsfarten (Jfr prop. 1987/88:25, NU 1987/88:12, rskr. 1987/88:112)

Förordningen (1965:139) om Sveriges skeppshypotekskassan och Skeppsfartens sekundärlånekassa, m.m.

Förordningen (1970:68) om tillsyn över Svenska skeppshypotekskassan.

Förordningen den 6 juni 1929 (nr 129) angående Svenska skeppshypotekskassan.

Inkomstskattelag (1999:1229), (Prop. 1999/2000:2, 1999/2000:9, 1999/2000:15, bet. 1999/2000: SkU2, 1999/2000: SkU5, 1999/2000: SkU8, rskr. 1999/2000:117).

Lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan (Prop. 1980/81:58, NU 1980/81:21, rskr. 1980/81:110).

Proposition *Angående omorganisation av Svenska skeppshypotekskassan, m.m.* (Prop. 1965:99, bet. BaU 1965:38, rskr. 1965:289).

Proposition *Budgetpropositionen för 1999* (Prop. 1998/99:1, bet. 1998/99: FiU11, riksdagens snabbprotokoll 1998/99:27).

Proposition *Förslag till förordning angående Svenska skeppshypotekskassan m. m.* 1929 (Kungl. Maj:ts proposition Nr 160, Bankoutskottets utlåtande Nr. 33, Riksdagens skrivelse Nr. 151).

Proposition *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i förordningen (1965:139) om Sveriges skeppshypotekskassan* (Prop. 1971: 76, bet. NU 1971:18).

Proposition *Kungl. Maj:ts proposition nr 78 år 1963 till riksdagen angående ändring av viss bestämmelse om Svenska skeppshypotekskassans verksamhet, m. m.*

Proposition *Lag (1987:1225) om ändring i lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan* (Jfr prop. 1987/88:25, NU 1987/88:12; rskr. 1987/88:112)

Proposition *Lag om statsbudgeten* (Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97: KU03, riksdagens snabbprotokoll 1996/97:25).

Proposition *med förslag om tilläggsbudget i till statsbudgeten för budgetåret 1987/88* (Prop. 1987/88:25, bet. 1987/88: NU12, rskr. 1987/88:112).

Proposition *Medel från Fonden för den mindre skeppsfarten* (Prop. 2003/04:128, bet. 2003/04: FiU21, rskr. 2003/04:273).

Proposition *Om ombildning av Stadshypotek* (Prop. 1990/91:190, bet. 1991/92:NU 32, riksdagens protokoll 1991/92:124).

Proposition *Ombildning av Landshypotek* (Prop. 1993/94:216, bet.1993/94:NU 27, riksdagens protokoll 1993/94:121).

Propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (Prop. 1997/98:136, 1997/98: KU31, rskr. 1997/98:119).

Utredningar, statistik och publicerade handlingar

Finansdepartementet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2012*, Fi 2013:5, 2013-06-26.

Finansdepartementet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, Fi 2014:3, 2014-06-26.

Finansinspektionen, *Finansinspektionens föreskrifter om rapportering av internt bedömt kapitalbehov*, FFFS 2014:13, 2014-06-26.

Näringsdepartementet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2017*, N2016.53, 2016-12-23.

Svensk exportkredit, årsredovisning 2014.

Svensk Sjöfart, *Den svenska handelsflottan 2016*, <http://www.sweship.se/wp-content/uploads/2015/08/Den-svenska-handelsflottan-2016.pdf> hämtat 2019-09-23.

Svensk Sjöfart, *Svensk Sjöfart: nyckeltal 2016*, <http://www.sweship.se/svensk-sjofart-i-korthet/sjofarten-i-siffror/> hämtat 2019-09-23.

Svenska skeppshypotekskassan, *Svenska skeppshypotek åttiiofem år 1929–2014*, 2014.

Svenska skeppshypotekskassan, Årsredovisning för åren 2000 till 2018.

Trafikanalys, *Sjötrafik 2018 – statistikblad*, 2019-05-28.

Trafikanalys, *Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation*, 2019-09-23.

Trafikanalys, *Transportarbete i Sverige 2000–2018*, 2019-10-11.

Övrigt, ej publicerade handlingar

- Intervju med tidigare anställd vid Regeringskansliet, 2019-03-25.
- Intervju med Svenska skeppshypoteks vd Lars Johanson 2019-05-08.
- Intervjuer med styrelseledamöter.
- Intervju med Svenska skeppshypoteks vd Lars Johansson 2019-08-20.
- KPMG, *Svenska skeppshypotekskassan – Bolagsgenomgång*, 2010-04-22.
- Mannheimer Swartling, *Svenska skeppshypotekskassan – Rapport*, oktober 2010.
- Mejl från Svenska skeppshypotek 2019-09-13.
- Mejl från Svenska skeppshypotek 2019-09-19.
- Mejl till Näringsdepartementet 2017-02-26.
- Mejl till Näringsdepartementet 2017-10-11.
- Mejlsvar från Rederiaktiebolaget Eckerö 2019-08-27.
- Mejlsvar från Stockholm Chartering 2019-08-27.
- Mejlsvar från Furetank 2019-08-29.
- Mejlsvar från Näringsdepartementet, 2019-09-03.
- Mejlsvar från Wisbytankers 2019-08-27.
- Regeringskansliet, *Årsakter för Svenska skeppshypotekskassan*, 2010–2018.
- Svenska skeppshypotekskassan, *Arbetsordning för styrelsen*, utfärdad av styrelsen 2011-05-27, senast ändrad 2018-09-25.
- Svenska skeppshypotekskassan, *Hemställan om lagändring i Lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan*, 2015-03-11.
- Svenska skeppshypotekskassan, *Lånepolicy*, utfärdad av styrelsen 2011-03-03 senast ändrad 2018-09-25.
- Svenska skeppshypotekskassan, *Marknadsvärden kapitalkulder per 2017-12-31*, internt material.
- Svenska skeppshypotekskassan, *Utredning avseende Svenska skeppshypoteks verksamhet och förhållandet till EU-rättens regler om statligt stöd*, Advokatfirman Lindahl, 2016-05-02
- Svenska skeppshypotekskassan, Styrelseprotokoll 2014-02-05.
- Svenska skeppshypotekskassan, Styrelseprotokoll 2016-09-20.
- Svenska skeppshypotekskassan, Styrelseprotokoll 2017-09-26.
- Telefonintervju Geir-Atle Lerkeröd på Nordea Oslo, 2019-09-03.

SVENSKA SKEPPSHYPOTEKSKASSAN

Bilaga 1. Frågor till rederier

1. Är ni kund hos Svenska skeppshypotekskassan?
2. Är ni kund hos någon annan bank eller finansiellt institut?
3. Anser ni att Svenska skeppshypotekskassans verksamhet skiljer sig från andra banker eller finansiella institut verksamma på sjöfartsmarknaden?
4. Anser ni att lånevillkoren Svenska skeppshypotekskassan erbjuder skiljer sig från andra banker och finansiella institut? I sådant fall hur?
5. Anser ni att det är enklare att få lån hos Svenska skeppshypotekskassan än hos andra banker och finansiella institut?
6. Utgör det ett problem att det sitter redare i Svenska skeppshypotekskassans styrelse och att dessa får ta del av eventuellt känslig information i låneansökningar?
7. På vilket sätt anser ni att Svenska skeppshypotekskassan är betydelsefull för svensk rederinäring?
8. Om Svenska skeppshypotekskassan inte funnits, hur hade ni finansierat er då?
9. Skiljer sig bankernas förutsättningar från Svenska skeppshypotekskassan avseende deras kompetens att bedöma investeringar i rederibranschen åt? I så fall hur?

Svenska skeppshypotekskassan bildades av staten 1929. Genom att förbättra rederiers tillgång till långfristiga krediter hoppades statsmakterna bidra till en modernisering av den svenska fartygsflottan. Svenska skeppshypotekskassan har en unik verksamhetsform och är den enda kvarvarande hypotekskassan i staten, efter att Stadshypoteket och Landshypoteket privatiserades på 1990-talet.

Riksrevisionen har granskat om Svenska skeppshypotekskassans verksamhetsform är ändamålsenlig och lämplig. Granskningen finner att verksamhetsformen är ändamålsenlig för dess övergripande syfte att ge krediter till rederier. Däremot bedöms verksamhetsformen vara olämplig av flera skäl. För det första eftersom verksamhetsformen inte ger regeringen tillräckliga möjligheter till styrning och kontroll av Svenska skeppshypotekskassans verksamhet. För det andra för att verksamhetsformen och lagstiftning ger Svenska skeppshypotekskassan konkurrensfördelar i förhållande till andra aktörer verksamma på marknaden. Fördelarna handlar dels om att verksamheten är befriad från att betala inkomstskatt, dels att det saknas krav på avkastning från någon ägare. Trots att tidigare utredning påtalat att dessa konkurrensfördelar kan vara en form av statsstöd har de inte rapporterats till EU-kommissionen.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen genomför en översyn av Svenska skeppshypotekskassans verksamhetsform och att utreda om Svenska skeppshypotekskassan är mottagare av statsstöd.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-545-9

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

