



Finansdepartementet
Avdelningen för kommuner och statligt ägande
103 33 STOCKHOLM

SN Dnr 76/2012

2012-06-27

Remissvar

Betänkandet Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en statlig ägarförvaltning (SOU 2012:14)

Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att lämna synpunkter på rubricerade betänkande. I betänkandet föreslås att staten ska bilda två förvaltningsbolag för att sköta ägandet av de 58 statligt ägda bolag som i dag förvaltas av Regeringskansliet. Det ena förvaltningsbolaget föreslås äga och förvalta de bolag som har ekonomiskt värdeskapande som övervägande uppdrag. Det andra förvaltningsbolaget föreslås äga och förvalta bolag som har som övervägande uppdrag att skapa samhällsnytta. Syftet med förslaget är att professionalisera ägarfunktionen, ge bolagen stabila förutsättningar att utvecklas och ge riksdagen större inflytande över strategiska ägarfrågor. Det sistnämnda ska ske genom att regeringen utarbetar ett förslag till en långsiktig ägarstrategi för staten som riksdagen beslutar. Strategin ska ange övergripande mål och strategisk inriktning av förvaltningen av statens ägande. Grundläggande bestämmelser för förvaltningen föreslås regleras i lag.

Svenskt Näringslivs principiella inställning är att flera statligt ägda bolag och annan kommersiell statlig verksamhet bör säljas till privata aktörer. Trots detta anser Svenskt Näringsliv att det är positivt att staten ser över sin ägarförvaltning. Precis som utredningen påpekar har de tidigare, liksom nuvarande, ägar- och förvaltningsmodellerna givit upphov till olika problem, och det ser ut som att förslagen som läggs fram i betänkandet kommer att åtgärda ett antal av dessa problem.

Företag som är medlemmar i Svenskt Näringsliv har ett antal intressen i hur staten sköter sin roll som ägare. Främst bland dessa är att statligt ägda bolag som agerar på marknader där privata företag är aktiva inte ges speciella fördelar på grund av att de har staten som ägare. Det är därför positivt att utredningen uppmärksammar den fundamentala problematiken i att staten är både ägare och den som sätter reglerna på marknaden. Utredningens förslag att flytta den operativa förvaltningen av bolagen till separata förvaltningsbolag, där regeringen har en roll som är tydligt begränsad till övergripande strategiska frågor, borde leda till en starkare separation av dessa två funktioner.

En tydligare gräns mellan operativa och strategiska frågor borde leda till att riksdagens och regeringens politiska inflytande på strategisk nivå i ägarstyrningen blir tydligare och att förvaltningsbolagens ledning



erhåller en ökad självständighet i operativa frågor. Ett sådant förhållningssätt kommer sannolikt att leda till mer stabila förutsättningar för de individuella statligt ägda bolagen. Detta borde i sin tur gynna värdeutvecklingen på den delen av bolagsportföljen som kan komma att säljas av i framtiden. Mot bakgrund av detta framstår de ökade kostnaderna för förvaltningen som acceptabla.

Statens bolagsportfölj innehåller en heterogen grupp bolag, som alla har olika förutsättningar och mål. Svenskt Näringsliv ser därför positivt på förslaget att dela upp bolagen i grupper och finner det väl genomtänkt att avgränsningen av huvudgrupperna görs så att ett förvaltningsbolag ansvarar för statligt ägda bolag med övervägande uppdrag att skapa samhällsnytta och ett annat för statligt ägda bolag med övervägande uppdrag att skapa ekonomiskt värde. Förhoppningsvis leder detta till att respektive förvaltningsbolag får tillgång till mer professionell kompetens, bättre anpassad till de bolag som ingår i portföljen, än som annars varit fallet.

Svenskt Näringsliv delar utredningens uppfattning att aktiebolagsformen ger bättre förutsättningar för en aktiv, professionell och ansvarsfull förvaltning av de statligt ägda bolagen än om förvaltningen sker i en myndighet. Med aktiebolagsformen bör således möjligheterna förbättras att såväl öka det ekonomiska värdeskapandet och samhällsnyttan i portföljbolagen, som att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för portföljbolagens verksamhet och utveckling. Bolagsformen bedöms också underlätta rekryteringen av lämplig personal. Aktiebolagsformen har härutöver fördelen att tydligare separera statens roller som ägare och reglerare i och med att en statlig myndighet juridiskt sett är en del av staten och har en lydndsplikt mot regeringen i många väsentliga frågor.

Beaktas måste emellertid att fråga är om förvaltning av statligt ägd egendom, alltså allas vår gemensamma egendom, vilket ställer större krav på öppenhet, insyn och kontroll än i förvaltningen av privatägda bolag. Utredarens förslag - att Riksrevisionen ska kunna granska både förvaltningsbolagen och de portföljbolag där staten har ett bestämmande inflytande och att riksdagsledamöter ska ha rätt att närvara på bolagsstämmor i dessa bolag - måste därför enligt Svenskt Näringsliv kompletteras med regler så att även allmänhetens insyn i förvaltningsbolagen tillgodoses. Lämpligen kan det ske genom införande av regler om rätt att ta del av handlingar i förvaltningsbolagen motsvarande dem som gäller för kommunala bolag eller för vissa statliga organ, jfr 2 kap. 3-4 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

Akademiska Hus

Svenskt Näringsliv förespråkar som tidigare angetts att flera statligt ägda bolag ska privatiseras. Även om utredningsuppdraget inte omfattat frågan om staten ska äga bolag vill Svenskt Näringsliv bidra med synpunkter rörande det statligt ägda bolaget Akademiska Hus, kring vilket det förs en principdiskussion i utredningen (sid. 371 f) om att - som ett alternativ till en privatisering - berörda universitet och högskolor själva skulle fungera som ägare av "sina" fastigheter. Svenskt Näringsliv anser att Akademiska Hus bör avvecklas och dess fastighetsbestånd gradvis föras över till de respektive enskilda lärosätena, se [bilaga 1](#).

SVENSKT NÄRINGS LIV

Annika Lundius

Bilaga 1

Akademiska Hus

Av intresse utifrån högskolepolitiskt perspektiv är främst sid. 366 ff., bilaga 5, i *betänkandet Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning (SOU 2012:14)* där företaget Akademiska Hus hänförs till den "tredje grupp" av mer svårkategoriserade företag som utredningen tar upp. Anledningen till att Akademiska Hus hänförs till denna grupp är att företaget anses syssla med s.k. ändamålsfastigheter.

När det gäller ändamålsfastigheter och Akademiska Hus anger utredningen att (sid. 372) "ett utmärkande drag [är] att marknaden för dessa insatser är relativt smal med åtföljande begränsningar i konkurrensen. Dessutom kan frågan resas om inte verksamheterna som sådana ställer så specifika krav på fastigheternas utformning och funktionssätt att ett särskiljande av dessa kan vara dysfunktionellt. Ett alternativ till avknoppningen av fastigheterna skulle exempelvis i fallet Akademiska Hus kunna vara att de involverade universiteten och högskolorna ålades att själva fungera som ägare av 'sina' fastigheter och att de då mot bakgrund av sin kunskap om sina speciella behov fick uppdraget att upphandla förvaltningstjänsterna på en konkurrensmarknad."

Svenskt Näringsliv skrev följande i rapporten *Fri akademi- eller skyddad verkstad?* i december 2011:

I början av förra mandatperioden genomförde regeringen en reform som innebar att politiskt tillsatta ledamöter i högskolors och universitets styrelser entledigades och ersätts av nya ledamöter, tillsatta enbart utifrån merit. Det är positivt och ett viktigt steg mot mer självständiga högre lärosäten.

Regeringen har också aviserat att ett flertal statliga bolag ska säljas, och ett antal har redan sålts. Ett av de statliga bolag som sålts, vilket skedde 2008, är Vasakronan, ett fastighetsföretag som bildades 1993, då statliga Byggnadsstyrelsen avvecklades. Vid samma tid tillkom också Akademiska Hus AB, som äger, förvaltar och hyr ut fastigheter i första hand till universitet och högskolor (hyror från dessa står för 90 procent av bolagets intäkter¹).

I dagsläget finns i det närmaste ett de facto-monopol på uthyrning till högre lärosäten hos Akademiska Hus, trots att ambitionen med bolagiseringen av den tidigare Byggnadsstyrelsen var att högskolorna inte skulle vara tvungna att hyra sina lokaler av staten. Den monopolställning Akademiska Hus besitter bygger på att företaget övertagit den marknadsstruktur som fanns innan bolagiseringen, där den statliga aktören kontrollerade en dominerande del av utbudet av fastigheter och därmed kunde bibehålla monopoliet.

Detta leder till att Akademiska Hus i många fall kan ta ut och tar ut överhyror av högskolorna. 2002 uppstod en häftig debatt i flera dagstidningar mellan rektorerna för KTH, Lunds universitet, Göteborgs universitet och Chalmers å ena sidan och Akademiska Hus dåvarande vd Christina Rogestam å den andra.² Rektorerna hävdade att Akademiska Hus försökte simulera marknadshyror för högskolorna och därmed drev upp hyresnivån, vilket resulterade i att (orimligt) stora delar av högskolornas budgetar fick gå till lokalkostnader samtidigt som Akademiska Hus gick med mångmiljonvinster. (Resultatet före skatt 2010 uppgick till 2,9 miljarder kr, och utdelningen till 1,2 miljarder kr.³)

Rogestam försvarade sig då med att högskolorna fritt kan bestämma vem de vill hyra sina lokaler av. Det kan de i själva verket inte, eftersom lokalerna i många fall är så kallade ändamålsfastigheter som är byggda specifikt för högskolornas verksamhet och som det inte finns andra tillhandahållare av på marknaden. Akademiska Hus är den absolut mest dominerande

¹ Akademiska Hus, *Årsöversikt 2010*, s. 9

² SvD Brännpunkt, 11 januari 2002; *Dagens Industri* 22 januari 2002, *GP* 23 januari 2002, SvD Brännpunkt 5 februari 2002

³ Akademiska Hus, *Årsöversikt 2010*, s. 1

aktören, med en marknadsandel på cirka 62 procent för Sveriges universitet och högskolors lokaler. Marknadsdominansen, i kombination med värdet på fastigheterna (ca 50 miljarder kr totalt) och omfattningen på bolagets projektportfölj, bedömdes av utredningen *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* som anledning till att beakta bolagets riskexponering.⁴

Forskarna Roland Andersson och Bo Söderberg har visat på problemet med statens ägande av Akademiska Hus. För generella fastigheter finns det i princip ingen anledning alls att de ska vara i statlig ägo, menar de, och det är svårt att motivera statligt ägande även för ändamålsfastigheter, när det samtidigt finns ett avkastningskrav på fastigheterna som om det var en marknadsituation som rådde.⁵

Att statens fastighetsföretag hyr ut byggnader och lokaler till statliga universitet till överhyror är en onödig rundgång av skattemedel. Det leder till att medel som annars hade gått till kärnverksamheten vid högskolorna istället måste läggas på lokalhyror. Dessutom gör det lärosätena beroende av staten på ännu ett sätt - utöver den kontroll staten redan utövar över dem vad gäller finansiering, styrning och dimensionering. Tidigare ansvariga ministrar av olika partifärg, bl.a. Per Unckel och Carl Tham, har uttalat att systemet är ohållbart.⁶

Akademiska Hus bör avvecklas. Detta kan ske på olika sätt. Autonomiutredningen föreslog att bolagets bestånd av fastigheter kvarstår men att statens ägande av bolaget överförs till lärosätena, i ett gemensamt ägt holdingbolag.⁷ Man kan dock fråga sig varför alla fastigheter måste ägas gemensamt av alla lärosäten. Vissa lärosäten hyr mycket av sina fastigheter från Akademiska Hus i dag, vissa avsevärt mycket mindre. Tidigare finansministern Allan Larsson har föreslagit en modell där stiftelser tillåts köpa ut fastigheter från Akademiska Hus och låta överskottet från förvaltningen av fastigheterna gå tillbaka till forskning.⁸ Riksdagsledamoten Gustav Blix har motionerat om att fastighetsinnehavet bör avvecklas genom försäljning och att intäkterna tillförs lärosätena, i syfte att stärka deras kapitalbas och att avkastningen kan användas för investeringar i forskning och utbildning.⁹

En annan lösning är att varje lärosäte ges rätt att enskilt förvalta de lokaler man idag hyr av Akademiska Hus; ägande genom stiftelse eller holdingbolag skulle då vara två möjligheter. Det skulle också vara en modell som skulle ligga väl i linje med autonomitanken. IVA:s panel Former och instrument för finansiering tog i sin rapport 2006 upp en annan viktig aspekt av varför lärosätena bör kontrollera sina fastigheter: det skulle öka donationsbenägenheten, eftersom byggnader är ett tydligt sätt att synliggöra donationer. För att detta skulle vara möjligt krävs förstås att ägandet skiftas över till lärosätena; i rapporten föreslås att det görs genom att de respektive fastigheterna överförs till helägda dotterbolag (av modellen "Uppsala universitet Fastigheter AB", "Stockholms universitet Fastigheter AB", etc.) som sedan överförs - vederlagsfritt - till respektive lärosäte.¹⁰ En annan modell vore att helt enkelt sälja Akademiska Hus, i den form det är eller uppstyckat, till kommersiella intressenter, som lärosätena sedan får hyra av. Det kan dock antas vara svårt att hitta köpare för sådana ändamålsfastigheter som universitetslokaler är, varför en sådan modell skulle vara svår att genomföra på ett tillfredsställande sätt.

Mot bakgrund av detta rekommenderar Svenskt Näringsliv vad avser Akademiska Hus AB att bolaget avvecklas och att dess fastighetsbestånd gradvis förs över till de respektive enskilda lärosätena (och alltså inte till något gemensamt bolag eller liknande). Detta kan exempelvis ske genom att fastigheterna placeras som tillgångar i särskilt avsedda dotterbolag under de respektive lärosätena, eller genom annan ägarlösning som går i linje med en ökad autonomi för de högre lärosätena.

⁴ SOU 2011:31, s. 13, 161, 268

⁵ *Ekonomisk Debatt* 3/2006, s. 18-29. Se även *Ekonomisk debatt* 6/2003 s. 13-21 och 5/2004, s. 48-50 för ytterligare debatt i frågan.

⁶ Samuelsson, Marielouise, "Staten som hyresockrare", *Axess*, juni 2009

⁷ SOU 2008:104, s. 210-212

⁸ Larsson, Allan, "Så kan Borg hjälpa vetenskapen", *DN Debatt*, 8 februari 2011

⁹ Motion 2011/12:Fi 297

¹⁰ Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, *Former och instrument för finansiering*, rapport från panel 1 i projektet Framtidens Universitet, 2006, s. 25.