



Jämställdhet i Almis låneverksamhet

– otydlig styrning och återrapportering

RIR 2019:7



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 978-91-7086-514-5

RIR 2019:7

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MALIN MÖRNER

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

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

Jämställdhet i Almis låneverksamhet

– otydlig styrning och återrapportering

Riksrevisionen har granskat om regeringens och Almi Företagspartner AB:s arbete med Almis uppdrag om kvinnors företagande bidrar till att uppfylla det jämställdhetspolitiska målet om ekonomisk jämställdhet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Regeringskansliet och Almi.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Emilia Johansson har varit föredragande. Revisionsdirektör Gunilla Lundquist, revisionsledare Niklas Kaunitz och tillförordnad enhetschef Bengt Lewin har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Emilia Johansson

För kännedom:

Regeringskansliet; Näringsdepartementet
Almi Företagspartner AB

JÄMSTÄLLDHET I ALMIS LÅNEVERKSAMHET

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	8
1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Genomförande och metod	14
1.5 Kvinnors och mäns tillgång till finansiering	15
1.6 Disposition	16
2 Almis uppdrag och låneverksamhet	17
2.1 Almis uppdrag och organisation	17
2.2 Almis låneverksamhet	18
2.3 Almis utlåning i siffror	19
3 Kvinnors företagande i regeringens styrning av Almi	22
3.1 Regeringens formella styrning av Almi	22
3.4 Uppdrag och uppmaningar utöver ägaranvisningen	26
4 Kvinnors företagande i Almis styrning av dotterbolagen	28
4.1 Styrning genom bolagsordning, ägaranvisningar och samverkansavtal	28
4.2 Koncerngemensamma riktlinjer och processer	30
5 Så utför dotterbolagen uppdraget	32
5.1 Dotterbolagens arbetsätt	32
5.2 Skillnader i beviljandegrad mellan dotterbolag	34
6 Almis återrapportering av uppdraget	37
6.1 Almis återrapportering av uppdraget	37
6.2 Mätmetodens inverkan på bilden av koncernens prestation	40
6.3 Data saknas för att utvärdera Almi	43
7 Slutsatser och rekommendationer	46
7.1 Slutsatser	46
7.2 Rekommendationer	50
Bilaga 1. Könsskillnader i beviljandegrad – en statistisk analys	56

JÄMSTÄLLDHET I ALMIS LÅNEVERKSAMHET

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund och motiv till granskning

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Regeringen har brutit ner målet i delmål. Ett av dessa delmål gäller ekonomisk jämställdhet och omfattar möjligheterna att starta och driva företag.

Almi Företagspartner AB (Almi) är en statlig företagsfrämjande aktör med uppdrag att utveckla och finansiera små och medelstora företag. Redan när Almi bildades betonade riksdagens näringsutskott att insatser för att främja kvinnors företagande är angeläget, inte minst när det gäller nyföretagande. Regeringen har gett Almi ett uppdragsmål att andelen kvinnor i Almis kundstock ska överstiga andelen kvinnor i den totala företagspopulationen och nyföretagandet. Den fortsatt låga representationen av kvinnor bland företagare och svårigheter för statliga insatser att få genomslag gör att Riksrevisionen har ansett det motiverat att granska Almis arbete med uppdraget om kvinnors företagande.

Syfte och frågeställningar

Granskningens syfte är att bedöma om regeringens och Almis arbete med Almis uppdrag om kvinnors företagande bidrar till att uppfylla det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet. Granskningen är avgränsad till Almis låneverksamhet under åren 2013–2017. Almis låneverksamhet utförs av bolagets 16 regionala dotterbolag. Revisionsfrågorna är:

- Bidrar regeringens styrning av Almi till att uppfylla delmålet om ekonomisk jämställdhet?
- Får Almis uppdrag om kvinnors företagande genomslag i moderbolagets styrning av dotterbolagen?
- Får moderbolagets styrning av dotterbolagen genomslag i hur dotterbolagen utför uppdraget om kvinnors företagande?
- Är Almis återslag till ägaren rättvisande avseende uppdraget om kvinnors företagande?

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Almi och dess dotterbolag strävar efter att utföra uppdraget om kvinnors företagande på ett samstämmigt och konsekvent sätt. Det råder emellertid otydligheter i regeringens styrning av uppdraget och i Almis återslag till ägaren.

Ägaranvisningen beaktar inte de jämställdhetspolitiska målen och klargör inte hur uppdraget ska utföras

Regeringen styr Almi bland annat med hjälp av så kallade ägaranvisningar. Riksrevisionen anser att formuleringen av uppdraget i ägaranvisningen till Almi och inriktningen mot kvinnor för Almis så kallade mikrolån är i linje med näringsutskottets uttalande om att Almi ska främja kvinnors företagande. Både näringsutskottets uttalande och regeringens uppdragsmål betonar vikten av en ökning av kvinnors företagande. Regeringen har däremot inte klarlagt vilka grundläggande principer som ska vägleda Almi när de utför uppdraget genom att till exempel bevilja lån. Det är också oklart om uppdragsformuleringen och tillhörande nyckeltal varit föremål för jämställdhetsintegrering.

Det finns målkonflikter och oklarhet kring Almis marknadskompletterande roll

Granskningen visar att det finns en risk för målkonflikter, eftersom det inte framgår av regeringens ägaranvisning till Almi hur målet om kvinnors företagande ska uppnås i relation till övriga uppdrag. För att uppnå ett uppdragsmål kan Almi tvingas nedprioritera ett annat uppdrag.

Förhållandet till Almis marknadskompletterande roll är särskilt otydlig. En tolkning av den marknadskompletterande rollen är att Almi skulle kunna användas för att kompensera för eventuell diskriminering på den privata marknaden för företagsfinansiering. Beroende på hur Almis uppdrag om kvinnors företagande tolkas kan olika tillvägagångssätt för att utföra uppdraget vara aktuella. Almi kan antingen fokusera på att säkerställa likvärdighet eller på att kompensera för eventuell diskriminering på den privata marknaden. Riksrevisionen bedömer att det krävs god kännedom om kvinnors och mäns behov av finansiering och i vilken utsträckning som dessa behov tillgodoses på den privata marknaden för att kunna göra sådana avvägningar. Granskningen visar att varken Almi eller regeringen har sådan kunskap.

Uppdraget har fått genomslag i Almis styrning av dotterbolagen och i hur de utför uppdraget

Trots att regeringens styrning är otydlig har uppdraget fått genomslag i Almis styrning av dotterbolagen och i hur dotterbolagen utför uppdraget. Almi har omsatt uppdraget i ägaranvisningar och koncerngemensamma riktlinjer till dotterbolagen. Budskapet är att tilldelning av lån ska grunda sig på en bedömning av återbetalningsförmåga. Dotterbolagen utför uppdraget på likartade sätt, med hjälp av bedömningar med grund i de koncerngemensamma riktlinjerna och riktade insatser för att nå kvinnor.

Almis redovisning är otydlig och inkonsekvent – regeringen bör efterfråga mer relevant information

Det finns flera brister i Almis återrapportering av uppdraget till ägaren. Almis sätt att redovisa kön för låneansökande företagare är otydligt och inkonsekvent. Det framgår inte tydligt att andelen kvinnor av låntagarna i Almis redogörelser egentligen är en summering av kvinnor och så kallade mixade team. Mixade team består av både kvinnor och män. Summeringen resulterar i ett mer fördelaktigt utfall i förhållande till målet än andra sätt att räkna.

Resultaten av Riksrevisionens egna analyser indikerar att det finns små men statistiskt signifikanta skillnader i beviljandegrad mellan kvinnor och män som ansöker om lån hos Almi, men på grund av begränsningar i data kan Riksrevisionen inte dra några slutsatser om eventuell diskriminering i Almis låneverksamhet.

Efterfrågan på uppföljning i ägaranvisningen resulterar i koncernövergripande redogörelser som inte förser regeringen med information om variationer i Almis verksamhet.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser och slutsatser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen och Almi. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- låta analysera behoven av marknadskompletterande lån utifrån ett jämställdhetsperspektiv, i syfte att kunna förtydliga principerna för Almis uppdrag om kvinnors företagande
- överväga en omformulering av Almis uppdragsmål så att det bättre avspeglar de jämställdhetspolitiska målen
- efterfråga mer detaljerad redovisning från Almi avseende hur verksamheten når kvinnor. Redovisningen bör
 - spegla regionala variationer i Almis verksamhet
 - visa hur Almi gått tillväga för att ta fram information om könsfördelning
 - särskilja Almis prestation avseende uppdraget om kvinnors företagande inom lån, rådgivning och riskkapital

Riksrevisionen har erfarit att Almi arbetar med att utveckla uppföljningen med bättre statistik över könsfördelningen i långivningen. Inom ramen för det arbetet rekommenderar Riksrevisionen Almi att

- säkerställa att redovisningen av verksamheten är tydlig och konsekvent avseende hur könsfördelningen i låneverksamheten mäts.

1 Inledning

Målet för jämställdhetspolitiken¹ är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Regeringen har brutit ner målet i delmål. Ett av delmålen gäller ekonomisk jämställdhet, och anger att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Delmålet omfattar möjligheterna att starta och driva företag.²

Statligt ägda Almi Företagspartner AB (Almi) har med sin kombination av rådgivning (även kallat affärsutveckling), lån och riskkapital ett av de mest omfattande uppdragen i det statliga företagsfrämjande systemet. Denna granskning ställer regeringens styrning av Almi och Almis arbete med lån i relation till delmålet om ekonomisk jämställdhet.

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Företagande är betydligt vanligare bland män än bland kvinnor i Sverige. Andelen företag som drivs av kvinnor har ökat från cirka 25 till cirka 30 procent sedan 1980.³ Även inom grupperna kvinnor och män som driver företag kan olika mönster skönjas. Enligt Tillväxtverket är en större andel män än kvinnor intresserade av att låta sitt företag växa i omsättning och antal anställda. Andelen män som uppger att de ansökt om lån för sitt företagande är högre än motsvarande andel för kvinnor.⁴

Enligt regeringen hänger fenomenet att kvinnor driver företag i mindre omfattning än män samman med den generella bristen på jämställdhet i samhället, däribland olika syn på kvinnor och män som företagare.⁵ Det finns indikationer på olikheter i bemötandet av kvinnor och män hos statliga företagsfrämjande aktörer.⁶

Redan när Almi bildades underströk näringsutskottet att insatser för att främja kvinnors företagande är ett angeläget arbetsområde, särskilt när det gäller nyföretagande.⁷ Uppdraget om kvinnors företagande ingår i Almis särskilt

¹ Prop. 1993/94:147, bet. 1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290.

² Skr. 2016/17:10, bet. 2016/17:AU5, rskr. 2016/17:150, se även prop. 2005/06:155, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257.

³ Entreprenörskapsforum, 2018.

⁴ Tillväxtverket. Företagens villkor och verklighet 2011, 2014 och 2017.

⁵ Bet. 2005/06:AU11 s. 30 med hänvisning till prop. 2005/06:155.

⁶ Se Malmström, Johansson och Wincent, 2017, Malmström m.fl., 2018, Tillväxtanalys, 2015, Tillväxtverket, 2015a. Se även Riksrevisionen, 2007a, om företagsfrämjande insatser när kvinnor.

⁷ Prop. 1993/94:40, bet. 1993/94:NU11, rskr. 1993/94:43.

beslutade samhällsuppdrag⁸ och mål för uppdraget har framgått av bolagets ägaranvisningar de senaste tio åren.⁹ Målformuleringen har förändrats över tid och det nuvarande målet är att andelen kvinnor i Almis kundstock ska överstiga andelen kvinnor i den totala företagspopulationen och nyföretagandet.¹⁰ Enligt Almis års- och hållbarhetsredovisning uppnåddes målet 2017, eftersom 31 procent av totalt 4 200 nya lån beviljades till kvinnor. I Almis huvuduppdrag ingår bland annat att verksamheten ska fungera som ett komplement till den privata marknaden och med vissa regionala anpassningar vara tillgänglig i hela landet. Totalt uppgick nyutlåningen under året till 2,6 miljarder kronor, och den sammanlagda utlåningen till 5,8 miljarder kronor.¹¹

Den låga representationen av kvinnor bland företagare och svårigheter för statliga insatser att få genomslag hos målgruppen¹², har gjort att Riksrevisionen ansett det motiverat att granska Almis bidrag till att kvinnor och män ska ha samma möjlighet att starta och driva företag. Det huvudsakliga motivet till att granska just Almi är bolagets monetärt stora betydelse i näringspolitiken och att Almi, till skillnad från andra statliga aktörer, erbjuder finansiering utan branschbegränsningar i hela Sverige.

1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Granskningens syfte är att bedöma om regeringens och Almis arbete med Almis uppdrag om kvinnors företagande bidrar till att uppfylla det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet.

Regeringen förvaltar statens ägande i Almi och har att följa riksdagens beslut om bland annat styrning av bolag med statligt ägande och återrapportering till riksdagen. Almi förhåller sig inte direkt till riksdagens utsagor utan följer regeringens styrning av bolaget. Almi ska också säkerställa att den egna styrningen är konsekvent i hela koncernen, inklusive i de 16 dotterbolag som till 49 procent är delägda av regionala ägare och som utför låneverksamheten på kommission av moderbolaget. Almis uppdrag tillåter variationer mellan dotterbolagen, men regeringen har angett att geografisk placering inte ska påverka villkoren för företagsfrämjande insatser.¹³

⁸ Med särskilt beslutat samhällsuppdrag avses uppdrag hos bolag med statligt ägande som syftar till att skapa andra effekter än att generera ekonomisk avkastning till ägaren.

⁹ Näringsdepartementet, 2007–2014, 2015b, 2016b, 2017b.

¹⁰ Näringsdepartementet, 2017b.

¹¹ Almi, 2018a.

¹² Se Riksrevisionen, 2007a.

¹³ Bet. 2015/16:NU15 s. 19f, se även bet. 2016/17:NU12 och bet. 2017/18:NU12.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

1. Bidrar regeringens styrning av Almi till att uppfylla delmålet om ekonomisk jämställdhet?
2. Får Almis uppdrag om kvinnors företagande genomslag i moderbolagets styrning av dotterbolagen?
3. Får moderbolagets styrning av dotterbolagen genomslag i hur dotterbolagen utför uppdraget om kvinnors företagande?
4. Är Almis återrapportering till ägaren rättvisande avseende uppdraget om kvinnors företagande?

Riksrevisionen inriktar granskningen mot Almis låneverksamhet. Därmed granskas inte Almis arbete inom affärsområdena rådgivning och riskkapital i sin helhet, men förekommer i granskningen i den mån de lyfts fram som samverkande med låneverksamheten. Begreppet dotterbolag i granskningen avser de 16 dotterbolag till Almi som arbetar med långivning. Om inget annat anges avser begreppet styrelse Almis koncernstyrelse.

Samtliga av Almis verksamhetsområden har tidigare varit föremål för utvärdering. Rådgivning är den insats i det företagsfrämjande systemet som det finns mest kunskap om,¹⁴ vilket bidrar till Riksrevisionens val att avgränsa bort rådgivningen ur granskningen. Almi påbörjade under 2018 implementeringen av en ny verksamhetsstrategi som bland annat innebär att lån och rådgivning slås samman i ett affärsområde, men det berörs inte i granskningen. En anledning till att även Almis riskkapitalverksamhet avgränsas bort är begränsningar i tillgång till data om framför allt innovativa företag som får stöd av Almi. Riskkapitalverksamheten är dessutom betydligt mindre än låneverksamheten. Under 2017 gjorde Almi Invest drygt 150 investeringar om totalt cirka 180 miljoner kronor, medan nyutlåningen uppgick till 2,6 miljarder kronor fördelat på 4 200 lån.¹⁵ Almi genomförde ett byte av IT-stöd 2013, vilket är den främsta anledningen till att granskningen avgränsas till tidsperioden 2013–2017.

Det finns ingen särskild bolagsstyrning för jämställdhet, utan regeringens styrning av Almis uppdrag om kvinnors företagande sker genom ordinarie bolagsstyrning. Även Almis uppdrag utförs, med undantag för tillfälliga regeringsuppdrag, inom ramen för Almis ordinarie verksamhet. Därför är granskningen inriktad mot att bedöma dessa ordinarie aktiviteter. I granskningen har ingått att undersöka de underlag för beredning och beslut om lån som moderbolaget förmedlat till dotterbolagen, men det har inte ingått att bedöma graden av följsamhet till dessa underlag hos enskilda dotterbolag eller att bedöma dotterbolagens beredning eller beslut i enskilda fall.

¹⁴ Se Tillväxtanalys, 2015. Se även ITPS, 2002, Tillväxtanalys, 2018a och 2018b.

¹⁵ Almi, 2018a.

1.3 Bedömningsgrunder

Granskningens bedömningsgrunder tar sin utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen. Ett jämställdhetspolitiskt delmål är att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Delmålet omfattar företagande – att kvinnor ska ha samma möjligheter som män att starta och driva företag som kan växa och generera inkomst.¹⁶ Jämställdhetsintegrering är sedan 1994 det huvudsakliga verktyget för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.¹⁷ Bedömningsgrunderna utvecklas nedan.

1.3.1 Almis uppdrag för kvinnors företagande

I samband med bildandet av Almi instämde riksdagens näringsutskott i regeringens bedömning att det är angeläget att främja ett ökat företagande bland kvinnor. Insatser riktade till kvinnor som står i begrepp att starta eller nyligen har startat företag skulle därför ingå som en naturlig del av Almis insatser riktade till nyföretagare. I propositionen framkom också att nödvändiga prioriteringar med hänsyn till den regionala näringslivsstrukturen bör göras av varje regionalt dotterbolag.¹⁸

De jämställdhetspolitiska delmålen är konstruerade i två led, med innebörden att strävan inte bara är att åstadkomma samma rättigheter eller möjligheter för kvinnor och män, utan också att ett visst resultat eller tillstånd uppnås.¹⁹ Näringsutskottets ståndpunkt vid bildandet av Almi indikerar att ett ökat företagande bland kvinnor är önskvärt, och att Almis verksamhet ska bidra till en sådan utveckling. Men formuleringen anger inte hur ett ökat företagande bland kvinnor bör åstadkommas.

¹⁶ Prop. 2005/06:155 s. 49, bet. 2005/06:AU11 s. 30, rskr. 2005/06:257. Se även skr. 2016/17:10 s. 75, bet. 2016/17:AU5 s. 10, rskr. 2016/17:150. Utbildning blev ett eget delmål genom behandlingen av de jämställdhetspolitiska målen 2017 (se skr. 2016/17:10 s. 75ff). Formuleringen genom prop. 2005/06:155 s. 47, bet. 2005/06:AU11 s. 23, rskr. 2005/06:257 inkluderade utbildning och lön "kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut". Målstrukturen förändrades genom budgetprocessen 2008 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 2) till att endast det övergripande målet blev riksdagsbundet (bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:46). Arbetsmarknadsutskottet välkomnade delmålsstrukturen i bet. 2016/17:AU5, se s. 15 och 19.

¹⁷ Prop.1993/94:147, bet. 1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290. Europarådet, 2004, definierar jämställdhetsintegrering som "Omorganisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet".

¹⁸ Prop. 1993/94:40 s. 15 och 30ff, bet. 1993/94:NU11, rskr. 1993/94:43.

¹⁹ Prop. 2005/06:155 s. 42, bet. 2005/06:AU11 s. 13. Se även konsekvensanalysen till prop. 2009/10:148 Företagsutveckling – statliga insatser för finansiering och rådgivning.

Regeringen aviserade senare, under 2015, att inriktningen för främjandeinsatser kommer att bli mer generell och att erfarenheterna från tidigare riktade insatser gentemot kvinnor skulle tas till vara.²⁰ Regeringen²¹ har också angett att man för att åstadkomma en mångfald av företag och företagare har som målsättning att alla företag och företagare, oavsett kön, etnisk bakgrund, ålder, branschtillhörighet eller geografisk placering, ska få tillgång till företagsfrämjande insatser på likvärdiga villkor. Detta har även framhållits av näringsutskottet.²²

Näringsutskottet hänvisar, bland annat i ett ställningstagande mot en motion²³, till en strategi för företagsfrämjande på likvärdiga villkor som regeringen låtit Tillväxtverket ta fram. Med likvärdiga villkor menas i strategin att det inte ska förekomma vare sig medveten eller omedveten otillbörlig särbehandling eller diskriminering när det gäller till exempel bemötande eller fördelning av resurser som kan kopplas till företagarens kön, ålder och/eller etniska bakgrund. Strategin understryker också i åtta mål vikten av att bland annat motverka stereotyper och lyfta fram förebilder. Även om strategin avråder från särbehandling understryker den att det i vissa situationer inte är exakt lika villkor som krävs för att ge lika möjligheter. Särskilda behov kan behöva mötas med särskilda resurser för att likvärdiga villkor ska uppnås för alla grupper av företag och företagare.²⁴

Mot bakgrund av dessa utgångspunkter anser Riksrevisionen att Almis beslut om lån till kvinnor respektive män bör fattas utifrån samma grund. Eventuella kompensatoriska åtgärder som går utöver likvärdiga villkor bör vara noggrant övervägda och motiveras tydligt.²⁵

1.3.2 Styrning av bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag

Regeringen förmedlar sin ägarpolitik om styrning av statligt ägda bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag i statens ägarpolicy. Den är tillsammans med uttalanden från riksdagen utgångspunkten för Riksrevisionens bedömningsgrunder för hur det jämställdhetspolitiska delmålet bör komma till uttryck i styrningen av Almi. Regeringen har beslutat att jämställdhetsintegrering

²⁰ Bet. 2014/15:NU10 s. 24. För riktade insatser som pågick under delar av den granskade perioden, se prop. 2010/11:1 utg.omr. 24, bet. 2010/11:NU1, rskr. 2010/11:132.

²¹ Prop. 2015/16:1 utg.omr. 24 s. 66 och även s. 39.

²² Bet. 2015/16:NU15 s. 19ff, se även bet. 2016/17:NU12 och bet. 2017/18:NU12.

²³ Bet. 2015/16:NU15 s. 19ff.

²⁴ Tillväxtverket, 2015b.

²⁵ Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår att den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Från och med den 1 juli 2018 finns en hänvisning till förvaltningslagens (2017:900) krav på objektivitet vid de regionala utvecklingsbolagens handläggning av ärenden om stöd enligt förordningen (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag.

ska tillämpas i styrningen av de statligt ägda bolagen.²⁶ Statligt ägda aktiebolag lyder liksom andra aktiebolag under aktiebolagslagen. Det innebär att ägarinflytandet främst utövas i bolagsstämman,²⁷ bland annat genom beslut om ändring i bolagsordningen och direktiv, instruktioner och riktlinjer för styrelsens och bolagsledningens arbete.

Det ingår i statens ansvar som ägare att aktivt arbeta med mål för bolagen med statligt ägande.²⁸ Regeringens grundinställning är att uppdragsmål ska formuleras för bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag för att man ska kunna utvärdera och följa upp hur samhällsuppdragen utförs. Det ska tydligt framgå hur uppdraget finansieras, redovisas och följs upp. Framtagandet av uppdragsmål och ekonomiska mål ska i normalfallet ske samordnat så att ambitionsnivån för uppdragsmålen kan vägas mot den påverkan på risk och avkastning som nivån innebär.²⁹ Riksrevisionen anser att sådana avvägningar även är relevanta mellan olika uppdragsmål.

Mot bakgrund av detta anser Riksrevisionen att de jämställdhetspolitiska målen bör beaktas vid utformning av uppdragsmål och i den löpande dialogen mellan ägare och styrelse respektive ledning i bolag med statligt ägande. Vidare bör målen vara tydligt utformade. Det bör tydligt framgå hur resultat ska redovisas och följas

²⁶ Regeringen, 2012, regeringen, 2016. Enligt regeringen, 2012, är målet för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet "att regeringen ska ha bästa möjliga förutsättningar för att jämställdhet ska genomsyra regeringens politik. Målet nås genom att ett jämställdhetsperspektiv integreras i alla steg av beslutsprocesserna i Regeringskansliet, om detta inte är uppenbart irrelevant för sakfrågan." Vidare skrivs "att analyser av kvinnors och mäns [...] situation och villkor ingår i beslutsunderlagen och att konsekvenser av förslag analyseras med hänsyn till jämställdhet mellan kvinnor och män". Motsvarande mål enligt regeringen, 2016, är att "ge regeringen förutsättningar att förverkliga jämställdhetspolitikens mål." Vidare understryks konsekvent tillämpning av jämställdhetsintegrering och att ett jämställdhetsperspektiv ska anläggas i beredning av ärenden när beslut direkt eller indirekt påverkar människors villkor (regeringen, 2016).

²⁷ Ägaren utövar sitt inflytande över bolaget genom att rösta på bolagsstämman, 7 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551). Utgångspunkten för förvaltningen av bolag med statligt ägande är att regeringen enligt 9 kap. 8 § regeringsformen (RF) förvaltar och förfogar över statens tillgångar, med vissa undantag. Styrelseordföranden intar en särställning i styrelsen och ansvarar bland annat för den löpande dialogen med bolagets ägare (Se Finansdepartementet, 2013; 2014, Näringsdepartementet, 2015a; 2016a; 2017a).

²⁸ Bet. 2014/15:NU4, bland annat s. 9ff med hänvisning till prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26 om huvudprinciper för förvaltningen av statliga bolag. Utskottet nämner både bolagens ekonomiska mål och uppdragsmål för bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag. Se även Riksrevisionen, 2017.

²⁹ Se Näringsdepartementet, 2017a. Se också skr. 2015/16:140, bet. 2016/17: NU4, rskr. 2016/17:61, bet. 2014/15:NU4 och Riksrevisionen, 2017. Regeringskansliet påbörjade under 2013 ett arbete i Regeringskansliet med att etablera en enhetlig metodik och process för att fastställa och följa upp särskilt beslutade samhällsuppdrag, s.k. uppdragsmål (bet. 2014/15:NU4). Även innan dess ingick det i regeringens övergripande mål för förvaltningen av bolagen med statligt ägande att se till att de särskilt beslutade samhällsuppdragen skulle utföras (se till exempel Finansdepartementet, 2012, bet. 2010/11:NU7 eller bet. 2011/12:NU5).

upp. För att samhällsuppdraget ska kunna utföras väl anser Riksrevisionen vidare att målen bör vara utformade på ett sätt som undviker målkonflikter.

Eftersom näringsutskottets uttalande om kvinnors företagande inför bildandet av Almi inte pekar ut vilka insatser uppdraget bör innehålla anser Riksrevisionen att det är angeläget att regeringens styrning av Almi är tydlig avseende vilka principer som ska vägleda bolagets arbete med kvinnors företagande. Eftersom det är dotterbolagen som utför Almis långivning är Riksrevisionens utgångspunkt att det krävs att Almi omsätter regeringens styrning i sin styrning av dotterbolagen för att uppdraget ska generera resultat.³⁰

Enligt regeringens riktlinjer för extern rapportering i bolag med statligt ägande ska årsredovisningen ge en rättvisande bild av bolagens verksamhet, ställning och resultat i enlighet med gällande lagstiftning, normer och rekommendationer samt god redovisningssed. Däri ingår, i förekommande fall, uppdragsmål. Ett syfte med uppdragsmål är att möjliggöra uppföljning och rapportering till riksdagen.³¹ Regeringens redovisning till riksdagen för bolagen med statligt ägande sker framför allt i en årlig skrivelse och i budgetpropositionen för bolag med anslag. Riksdagen förväntar sig ett högt informationsvärde i redovisningen.³²

Mot bakgrund av detta anser Riksrevisionen att Almis återrapportering till ägaren inför bolagsstämman och Almis års- och hållbarhetsredovisning bör vara transparent och stringent, samt möjliggöra jämförelser över tid och med av regeringen angivna kontrollgrupper.

1.4 Genomförande och metod

Det empiriska underlaget för granskningen består av intervjuer, dokumentstudier och en kvantitativ analys av Almis lånestock.

För att besvara den första revisionsfrågan om regeringens styrning har Riksrevisionen jämfört ägaranvisningarna till Almi över tid och läst årsakter för Almi hos Regeringskansliet. Som komplement har skriftliga frågor ställts till Regeringskansliet. Underlagen har också kompletterats med intervjuer med åtta styrelseledamöter och personer i ledande position hos Almi. Intervjuerna har även utgjort underlag för att besvara den andra revisionsfrågan, om Almis uppdrag om kvinnors företagande får genomslag i moderbolagets styrning av dotterbolagen. För att besvara den andra revisionsfrågan har Riksrevisionen också granskat Almis ägaranvisningar till och samverkansavtal med dotterbolagen, samt läst

³⁰ Det framgick av prop. 1993/94:40 s. 19 om moderbolaget att huvuduppgiften blir att i samverkan med övriga delägare driva den regionala organisationen, så att uppställda verksamhetsmål nås.

³¹ Näringsdepartementet, 2017a.

³² Prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147. Regeringen är enligt 10 kap. 1 § budgetlagen redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över.

styrelseprotokoll och relevanta underlag till Almis styrelse. Riksrevisionen har också gått igenom de underlag för beredning och beslut som Almi har förmedlat till dotterbolagen.

En kombination av kvantitativa analyser och intervjuer med företrädare för ett urval av dotterbolag har genomförts för att besvara tredje revisionsfrågan. De 16 dotterbolagen fick ta del av och kommentera kundstatistik över låneverksamheten³³ som Riksrevisionen hämtat in från moderbolaget Almi och därefter bearbetat. Syftet var att få information om dotterbolagens arbetssätt för att utföra sitt uppdrag om kvinnors företagande och ta del av deras förklaringar till den faktiska fördelningen av lån. I syfte att nyansera och fördjupa förståelsen för arbetet följde Riksrevisionen upp analysen med intervjuer med VD för fyra dotterbolag. Urvalet av dotterbolag gjordes genom en ranking av dotterbolagen utifrån storlek i termer av antal ansökningar och andel av beviljade lån som gått till kvinnor under 2016. De fyra dotterbolag som valdes ut representerar olika kombinationer av utfall för dessa rangordningar. I avvägningen av närliggande kombinationer av dotterbolag togs hänsyn till att både dotterbolag med högre respektive lägre andel avslagna ansökningar under 2016 skulle finnas representerade. Anledningen till att urvalet baseras på data för 2016 är att data från Almi för 2017 endast innehåller könsfördelning för beviljade ansökningar.

För att besvara den fjärde revisionsfrågan om Almis återrapportering har Riksrevisionen gått igenom Almis redogörelser om uppdraget till ägaren inför bolagsstämman och Almis års- och hållbarhetsredovisningar. Även Riksrevisionens sammanställningar av Almis kunddata som används för att besvara revisionsfråga tre har bidragit till analysen. Därutöver har fördjupade analyser av Almis fördelning av avslag och beviljanden mellan kvinnor och män genomförts med hjälp av så kallad Blinder–Oaxacadekomponering (se avsnitt 6.3 och bilaga 1).

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Emilia Johansson (projektledare), Gunilla Lundquist och Niklas Kaunitz. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på ett granskningsupplägg och ett utkast till granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och Almi har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.5 Kvinnors och mäns tillgång till finansiering

Den vetenskapliga litteraturen om huruvida tillgång till kredit skiljer sig mellan kvinnor och män som vill starta eller driver företag är spretig. En stor andel

³³ I Riksrevisionens bearbetningar ingår förutom Almis samtliga lånetyper Almis förstudiemedel, som fungerar som ett bidrag. Det har motsvarat drygt 0,1 procent av Almis totala antal beviljanden i låneverksamheten under den granskade perioden.

kvantitativa studier har riktat in sig på utvecklingsländer och är inte nödvändigtvis representativa för Sverige.

I Sverige har flera forskare och myndigheter berört kvinnors och mäns tillgång till det statliga företagsfrämjande systemet, framförallt när det gäller rådgivning men också finansiering.³⁴ Flera av dem har lyft fram indikationer om att bemötandet av kvinnor och män skiljer sig åt i vissa avseenden.³⁵ Till exempel får män samma svarstid men mer konkret respons än kvinnor på en förfrågan om rådgivning, enligt en undersökning av Tillväxtanalys.³⁶ Malmström, Johansson och Wincent drar slutsatsen att statliga riskkapitalaktörer i mötet med entreprenörer uppfattar att män har egenskaper som i hög grad överensstämmer med egenskaper som anses vara viktiga för att lyckas som entreprenör, medan kvinnor inte uppfattades ha sådana egenskaper.³⁷

Delar av Almis verksamhet har utvärderats av Tillväxtanalys.³⁸ De konstaterar i sin utvärdering av den andra omgången av programmet Främja kvinnors företagande, 2011–2014, att programmet haft avsedd effekt att öka tillväxten i deltagande företag, men kan inte avgöra om programmet resulterat i att fler kvinnor startar företag.³⁹ Tillväxtanalys har även dragit slutsatsen att de företag som får lån av Almi får en ökad försäljning och arbetskraftsproduktivitet, men effektens varaktighet är oklar.⁴⁰

1.6 Disposition

Kapitel två innehåller bakgrundsinformation om Almi. Därefter följer ett kapitel per revisionsfråga. Kapitel tre handlar om regeringens styrning av Almi, kapitel fyra om Almis styrning av dotterbolagen och kapitel fem om genomslaget av Almis styrning i dotterbolagens utförande av uppdraget. Kapitel sex handlar om Almis återrapporering till regeringen. Rapporten avslutas med kapitel sju, som innehåller Riksrevisionens slutsatser av granskningen.

³⁴ Se till exempel Tillväxtanalys, 2015.

³⁵ Se Lindberg och Johansson, 2017, Malmström, Johansson och Wincent, 2017, Malmström m.fl., 2018, Tillväxtanalys, 2015 och Tillväxtverket, 2015a.

³⁶ Tillväxtanalys, 2015.

³⁷ Malmström, Johansson och Wincent, 2017.

³⁸ Se till exempel Tillväxtanalys, 2014. Se även Tillväxtanalys, 2018a för den del av verksamheten som ingick i Främja kvinnors företagande, men som inte ingår i denna granskning. Se även ITPS, 2002.

³⁹ Tillväxtanalys, 2018a. Programmet initierades av regeringen och drevs först 2007–2009 och sedan genom nytt regeringsbeslut 2011–2014. Almi ingick som projektägare i programmet. Programmet motiverades av att färre kvinnor än män driver företag i Sverige och att andelen av de yrkesverksamma kvinnorna som leder företag också var låg jämfört med andra europeiska länder.

⁴⁰ Tillväxtanalys, 2018b.

2 Almis uppdrag och låneverksamhet

I detta kapitel ges en bakgrund till Almis uppdrag, organisation och låneverksamhet. I det första avsnittet beskrivs Almis uppdrag och organisation. Därefter presenteras Almis låneverksamhet övergripande. I det tredje avsnittet redovisas en överblick över Almis utlåning.

2.1 Almis uppdrag och organisation

Koncernen Almi bildades 1994 genom en omorganisering av de tidigare regionala utvecklingsfonderna. Almi övertog arbetsuppgifter från utvecklingsfonderna med de övergripande målen att främja utvecklingen av ett konkurrenskraftigt näringsliv och nyföretagande. Målgruppen är små och medelstora företag, det vill säga företag med upp till 250 anställda, men med tyngdpunkt på företag med färre än 50 anställda.

Almi har sedan bildandet haft ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, det vill säga ett uppdrag som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning till ägaren staten. I samhällsuppdraget ingår ett uppdrag om kvinnors företagande. Regeringen och näringsutskottet var vid bildandet eniga om att insatser för att främja kvinnors företagande är ett angeläget arbetsområde för utvecklingsbolagen. I propositionen sägs att sådana insatser bör ingå som en naturlig del av utvecklingsbolagens insatser riktade till nyföretagare.⁴¹

I enlighet med vad som förväntades i de ursprungliga besluten erbjuder Almi finansiering och informations- och rådgivningstjänster.⁴² Numera är statligt helägda Almi Företagspartner AB moderbolag i en koncern med 16 regionala dotterbolag som erbjuder lån och affärsutveckling (rådgivning). De regionala dotterbolagen ägs i majoritet av moderbolaget och till 49 procent av regionala offentliga ägare, vilka under den granskade perioden var landsting och regioner. I koncernen ingår också underkoncernen Almi Invest som bedriver riskkapitalverksamhet. Almi Invest är helägt av Almi och har åtta regionala dotterbolag (riskkapitalfonder).⁴³ Almis verksamhet regleras i lag (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag och förordning (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag.

Almi får anslag för driften från staten och de regionala delägarna. Ytterligare finansiering kan förmedlas via särskilda medel från staten, regioner och EU.

⁴¹ Prop. 1993/94:40, bet. 1993/94:NU11, rskr. 1993/94:80.

⁴² Ibid.

⁴³ Almi, 2018a. När Riksrevisionen granskade Almi 2007 framkom att 7 av då 21 dotterbolag var delägare i riskkapitalbolag (Riksrevisionen, 2007b). Almi Invest bildades 2009 och slogs samman med Innovationsbron AB 2013 (Almi, 2014a).

Staten har tillskjutit eget kapital till moderbolaget i form av aktiekapital, reservfond och en lånefond avsedd för utlåning. Lånefonden uppgick till 5,5 miljarder kronor 2017.⁴⁴

2.2 Almis låneverksamhet

Almis 16 regionala dotterbolag beviljar företag och företagare lån ur Almis gemensamma lånefond på kommission av moderbolaget. Almis verksamhet ska vara tillgänglig i hela landet, men redan vid bildandet betonades vikten av regional anpassning utifrån olika näringslivsstrukturer.⁴⁵ Låneerbjudandet är indelat i flera olika typer av lån med inriktning mot olika typer av företag eller olika behov av finansiering. De lånetyper som beviljats under granskningsperioden sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 1 Almis lånetyper

Lånetyp	Särskild inriktning
Exportlån	Exportsatsningar. Lånet kan ges i olika valutor.
Företagslån och företagslån med riskpremie	Utveckling och lönsamhet, motsvarar topplån för privatpersoners bostadslån.
Garantier	Selektivt när banklån inte är aktuellt, främst för tillfälliga behov av rörelsekapital.
Innovationslån	Innovationsprojekt i tidiga skeden. Minst 50 000 kr, max hälften av finansieringsbehovet.
Mikrolån ⁴⁶	Särskild fokus på nystartade företag. Mikroföretag, max 9 anställda. Från 2016 särskilt fokus på kvinnor, unga och personer med utländsk bakgrund. Från 2016 max 200 000 kr, innan dess max 250 000 kronor. Garantiavtal med Europeiska investeringsfonden (EIF).
Tillväxtlån respektive utvecklingslån	Utveckla innovationer och affärsidéer som ger tillväxt och lönsamhet. Tillväxtlånet introducerades i januari 2015.

Källa: Almis års- och hållbarhetsredovisning för åren 2013, 2014, 2015, 2016 och 2017. www.almi.se. Riksrevisionens bearbetning.

Almi har en marknadskompletterande roll, vilket enligt ägaranvisningen till bolaget för 2017 innebär att målgruppen är företagare och företag med potential för hållbar tillväxt som inte får sitt behov av finansiering eller rådgivning tillgodosett av marknadens privata aktörer. För att inte konkurrera med bankernas

⁴⁴ Almi, 2018a.

⁴⁵ Prop. 1993/94:40, bet. 1993/94:NU11, rskr. 1993/94:80.

⁴⁶ Mikrolånet med garanti från Europeiska Investeringsfonden (EIF) 2016–2018 har till syfte att underlätta och stimulera etablering av nya unga mikroföretag med särskilt fokus på unga, personer med utländsk bakgrund och kvinnor. Innan dess hade mikrolånet en mer allmän inriktning mot nyföretagande.

utlåning ska lån från Almi vara aktuellt i fall där banker anser att risken är för hög för att erbjuda finansiering eller ensamma stå för hela finansieringsbehovet. Almi kompenserar sitt risktagande med en högre ränta än bankernas. För de flesta låntyper är utgångspunkten att lån från Almi ska vara ett komplement i företagets finansiering. En av låntyperna – mikrolånet – har sedan 2016 en särskild inriktning mot finansiering av kvinnors företagande. Vid mikrolån kan Almi stå för hela företagets kapitalbehov, upp till 200 000 kronor.

2.3 Almis utlåning i siffror

Tabellen nedan innehåller information om totalt antal nya lån och total lånesumma för nya lån som tagits hos Almi varje år mellan 2013 och 2017.

Tabell 2 Antal beviljade nya lån och total lånesumma för nya lån (miljoner kronor) hos Almi 2013–2017

År	Antal nya lån	Lånesumma, nya lån (mkr)
2013*	1 322	671
2014	3 807	2 306
2015	4 360	3 204
2016	4 651	3 295
2017	4 190	2 541

Källa: Almi. Riksrevisionens bearbetning. *För 2013 ingår endast lån från mitten av augusti.

Storleken på låneverksamheten har varierat över tid och skiljer sig åt mellan dotterbolagen. De två dotterbolag som har beviljat flest lån mellan 2013 och 2017 är Almi Stockholm Sörmland och Almi Väst. De har beviljat drygt 3 700 respektive drygt 2 800 lån. Inget annat dotterbolag har beviljat fler än 2 000 lån. De dotterbolag som beviljat minst antal lån är Almi Gotland och Almi Blekinge, som beviljat knappt 200 respektive knappt 350 lån under samma tidsperiod. Mönstret avspeglar i stora drag befolkningsmängden i respektive region.

De två nästkommande avsnitten beskriver Almis utlåning i mer detalj. Statistiken är sammanställd av Riksrevisionen utifrån uppgifter ur Almis IT-system, där rådgivare på det dotterbolag som handlägger en ansökan registrerar om det ansökande företaget leds av en kvinna, man eller ett mixat team bestående av både kvinna och man.⁴⁷

⁴⁷ Epost från Almi 2018-12-07. För 2013 finns data från och med mitten av augusti månad.

2.3.1 Det är vanligast att kvinnor beviljas mikrolån och att män beviljas företagslån

I tabellen nedan redovisas fördelningen av olika typer av lån inom grupperna kvinnor, män och mixade team.

Tabell 3 Fördelning av antal beviljade lån av olika lånetyper till kvinnor, män och mixade team 2013–2017. Andel (%) av lån till målgruppen

Lånetyp	Kvinna	Man	Mixat team	Totalt
Företagslån	29 %	47 %	53 %	45 %
Innovationslån	3 %	6 %	5 %	5 %
Mikrolån	65 %	35 %	30 %	40 %
Tillväxtlån för innovativa företag	1 %	4 %	4 %	3 %
Övriga lånetyper	2 %	8 %	8 %	7 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

Källa: Almi. Riksrevisionens bearbetning. För 2013 ingår endast lån från mitten av augusti.

Företagslån och mikrolån utgör merparten av Almis utlåning. Mikrolån är den vanligaste lånetypen bland kvinnor medan den vanligaste lånetypen bland män är företagslån. Företagslån är ännu vanligare bland mixade team än bland män. Almis innovationslån och tillväxtlån för innovativa företag utgjorde endast 3 respektive 1 procent av lånen till kvinnor, men 6 respektive 4 procent av lånen till män och ungefär lika stor andel av lånen till mixade team.

Fördelningen av lånetyper mellan kvinnor och män avspeglar sig i de lånesummor som beviljas. De sträcker sig från drygt 10 000 kronor till maximalt 15 miljoner kronor. Både median- och medellånesumma är högre för män än för kvinnor – 300 000 kronor för män och 200 000 kronor för kvinnor. Motsvarande medelvärden är 740 000 kronor respektive drygt 280 000 kronor.

2.3.2 Kvinnor och män driver företag inom olika branscher, av olika storlek och olika juridisk form

Antalet beviljade lån till kvinnor är störst i branscherna detaljhandel (SNI 47), tjänster inom bland annat vård och omsorg samt utbildning (SNI 53, 75–88, 94–96) samt hotell och restaurang (SNI 55–56). Flest lån till män beviljas inom tillverkningsindustri och dylikt (SNI 10–33), finansiella tjänster och konsulttjänster med mera. (SNI 64–73), samt inom detaljhandel (SNI 47).

Riksrevisionen konstaterar med hjälp av data från SCB⁴⁸ att branschfördelningen i Almis långivning i stort följer branschfördelningen i företagsstocken som helhet för kvinnor och män.

I Riksrevisionens sammanställning syns även att aktiebolag är en vanligare företagsform hos män än hos kvinnor som beviljas lån hos Almi. Omvänt är en dryg tredjedel av företag som beviljats lån och drivs av kvinnor enskilda firmor, medan motsvarande andel för män är omkring en sjättedel. Enligt Riksrevisionens sammanställning av statistik tenderar företag som drivs av män också att ha fler anställda än företag som drivs av kvinnor.

⁴⁸ Data från SCB har sammanställts av Riksrevisionen. Det bör noteras att data från SCB använder en annan definition av kön på företagsledare än Almi. I underlag från SCB används operativ företagsledare, vilket är samma definition som Almi använder vid jämförelser med företagsstocken.

3 Kvinnors företagande i regeringens styrning av Almi

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser avseende den första revisionsfrågan – om regeringens styrning av Almi bidrar till att det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet uppfylls. En sådan styrning karaktäriseras av tydliga mål som undviker målkonflikter och möjliggör uppföljning. Eftersom riksdagen angett att Almi har en uppgift att bidra till att främja kvinnors företagande men inte preciserat hur den ska utföras är det enligt Riksrevisionen angeläget att regeringens styrning tydliggör för Almi vilka principer som ska vägleda bolagets arbete med kvinnors företagande. Regeringen har beslutat att styrningen av bolag med statligt ägande ska jämställdhetsintegreras.

De första avsnitten i kapitlet beskriver den formella styrningen av Almi. Därefter behandlas Regeringskansliets ägardialoger med Almi, övriga uppdrag och uppmaningar till bolaget samt hur bolaget prioriterar mellan dem.

Iakttagelser

- Det framgår inte tydligt i Almis ägaranvisning hur bolaget ska prioritera mellan olika uppdrag eller vilka principer som ska vägleda arbetet för kvinnors företagande.
- Från och med att Almi fick uppdragsmål 2016 anger regeringen att uppföljningen ska fokusera på andelen kvinnor bland Almis kunder snarare än antalet lån som tilldelas kvinnor. Då togs också en uppmaning till Almi att hålla sig uppdaterade om kvinnors efterfrågan på finansiering bort ur ägaranvisningen. Almi har också under den granskade perioden fått uppdrag om kvinnors företagande utanför ägaranvisningen.
- Uppdraget om kvinnors företagande har inte varit någon prioriterad fråga i dokumentationen av Almis dialog med ägaren under den granskade perioden.
- Almis styrelseledamöter och ledning uppfattar att regeringens styrning har blivit tydligare i och med förändringarna av regeringens ägaranvisningar 2016 och framåt. Men åsikterna går isär vad gäller risken för målkonflikter mellan olika uppdrag och uppdragsmål. Det råder inte heller samsyn om hur uppdraget om kvinnors företagande ska utföras i praktiken.

3.1 Regeringens formella styrning av Almi

I detta avsnitt redogörs för Almis uppdrag enligt bolagsordning och ägaranvisningar. Därefter beskrivs förändringar av Almis ägaranvisning över tid.

3.1.1 Bolagsordningen och lagstöd för Almis verksamhet

Bolagsordningen är det viktigaste formella styrdokumentet för alla aktiebolag.⁴⁹ I bolagsordningen anges föremålet för bolagets verksamhet, vilket i Almis fall inte nämner uppdraget om kvinnors företagande. Det anger i stället att verksamheten ska stärka det svenska näringslivets utveckling och verka för en hållbar tillväxt genom att bland annat driva rådgivnings- och finansieringsverksamhet genom regionala utvecklingsbolag, bidra till kommersialisering av kunskapsintensiva affärsidéer och utveckling av små och medelstora företag.⁵⁰

3.1.2 Ägaranvisningar innehåller en mer detaljerad styrning

Almis uppdrag för kvinnors företagande framgår av ägaranvisningarna som Almis bolagsstämman beslutat om. Fram till 2016 innehöll ägaranvisningarna ett mål om kvinnors företagande: "Almis utlåning avseende antal lån till kvinnor och personer med utländsk bakgrund ska vara högre än den procentuella andel som gäller för företagsstocken och nyföretagandet bland dessa grupper."⁵¹

Under 2015 påbörjades ett arbete med att renodla, förbättra och tydliggöra ägaranvisningarna⁵² och vid stämmorna 2016 och 2017 antogs ägaranvisningar med så kallade uppdragsmål. Förändringen av Almis ägaranvisning var en del av bolagsförvaltningens arbete med att formulera uppdragsmål för bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag.⁵³ I ägaranvisningen som antogs av bolagsstämman 2017 är Almis uppdrag om kvinnors företagande formulerat som att särskilt fokus ska riktas mot kvinnor. Till uppdraget hör ett uppdragsmål som lyder: "Målnivån är att kvinnor och personer med utländsk bakgrund bland de företag och företagare vilka tar del av Almis insatser är överrepresenterade jämfört med motsvarande andel i företagsstocken och nyföretagandet som helhet."⁵⁴

⁴⁹ 3 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551).

⁵⁰ Den exakta lydelsen är: "Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att stärka det svenska näringslivets utveckling och verka för en hållbar tillväxt genom att bland annat äga och administrera samt samordna verksamheten i sådana regionala utvecklingsbolag som avses i tillämplig lag om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag, att förvalta kapital samt äga och förvalta aktier i portföljförvaltande bolag. Vidare ska bolaget bedriva verksamhet i enlighet med statlig förordning om regionala utvecklingsbolag i form av rådgivning och finansiering, erbjuda kapital och kompetens för utveckling och kommersialisering av kunskapsintensiva affärsidéer samt att i övrigt medverka till att utveckla och finansiera små och medelstora företag. Bolaget ska dock inte bedriva sådan verksamhet som avses i lagen om bank- och finansieringsrörelse." Bolagsordning antagen vid bolagsstämman den 23 april 2015.

⁵¹ Exempelvis Näringsdepartementet, 2015b.

⁵² Regeringskansliets skriftliga svar på frågor från Riksrevisionen, 2018-08-31.

⁵³ Regeringskansliets skriftliga svar på frågor från Riksrevisionen, 2018-08-31. Arbetet hade påbörjats efter att ansvaret för förvaltningen av Almi övertogs 2014/2015 av Näringsdepartementets enhet för statlig bolagsförvaltning från departementets enhet för entreprenörskap.

⁵⁴ Motsvarande skrivning i ägaranvisningen för 2016 var: "Nyckeltal som mäter i vilken utsträckning Almis verksamhet når kvinnor och personer med utländsk bakgrund. Målnivån är att fokusgrupperna

Ägaranvisningen innehåller också en beskrivning av hur måluppfyllelsen ska mätas: ”Mätningen utgörs av andel kvinnor respektive personer med utländsk bakgrund av totala antalet unika kunder, jämfört med rikssnittet för företag och nyföretagare.”

I och med förändringarna kvarstår Almis fokus på kvinnor men målformuleringen förskjuts från antalet lån till Almis kunder. Förändringen av målformuleringen från antal lån till kunder föranleddes av syftena att renodla ägaranvisningen och tydliggöra att den förutom lån och rådgivning också omfattar Almis riskkapitalverksamhet. I båda formuleringarna kvarstår att Almis verksamhet ska jämföras med kvinnors andel i företagsstocken och nyföretagandet. Jämförelsepunkterna motiveras enligt Regeringskansliet av att regeringens mål har varit fler och växande företag.⁵⁵ En formulering som försvinner efter formuleringen av uppdragsmål 2016 är att Almi noga ska följa kapitalmarknaden för företag⁵⁶ som ägs eller leds av kvinnor respektive personer med utländsk bakgrund och uppmärksamma vilken typ av låneprodukter som efterfrågas.⁵⁷

3.1.3 Almi har ett stort antal uppdrag i ägaranvisningen

Almi har förutom uppdraget om kvinnors företagande ett antal andra uppdrag och mål i sin ägaranvisning. Riksrevisionen har jämfört ägaranvisningarna för 2013 och 2017 för att se hur målen har förändrats under perioden. Några exempel på uppdrag som finns i båda anvisningarna är:

- Almi ska vara ett komplement till den privata marknaden.
- Almi ska erbjuda tjänster inom rådgivning och finansiering.
- Almi ska ta tillvara på de möjligheter som EU erbjuder.
- Låneverksamheten ska bedrivas så att kapitalet bevaras nominellt intakt.
- Inriktning mot företag eller företagare i tidiga skeden.
- Mål om utlåning till kvinnor och personer med utländsk bakgrund.
- Redovisa användningen av det statliga anslaget.
- Almi ska fördela anslagsmedel till de regionala bolagen i enlighet med samverkansavtal med dessa.

Riksrevisionen konstaterar att ägaranvisningen har blivit längre och innehåller fler detaljerade uppdrag, mål och angivelser om hur dessa ska följas upp. Kravet på särskilt fokus på kvinnor har funnits med under hela perioden.

är överrepresenterade bland Almis kunder jämfört med motsvarande andel i företagsstocken och nyföretagandet som helhet.”

⁵⁵ Regeringskansliets skriftliga svar på frågor från Riksrevisionen, 2018-08-31.

⁵⁶ I ägaranvisningen för 2015 var formuleringen ”efterfrågan på finansiering”.

⁵⁷ Näringsdepartementet, 2013, 2014, 2015b.

Några exempel på formuleringar som är nya 2017 jämfört med 2013 är:

- Tjänster inom rådgivning och finansiering ska i huvudsak riktas till företagare och företag med lönsamhets- och tillväxtpotential.
- Finansieringstjänsterna ska innefatta både lån och ägarkapital.
- Verksamheten ska bidra till att utveckla och kommersialisera kunskapsintensiva affärsidéer.
- Den inre effektiviteten ska mätas i form av andel kundtid, kostnad per insatsområde och nytta per insats.
- Mål kopplat till Almis uppdrag att verka för en hållbar tillväxt (så kallade uppdragsmål).
- Uppdragsmål kopplat till Almis marknadskompletterande roll.
- Uppdragsmål kopplat till särskilda fokusgrupper, det vill säga företag i tidiga skeden och kvinnor samt personer med utländsk bakgrund.
- Almi ska eftersträva att samverka med privata aktörer.
- Almi ska också samverka med relevanta myndigheter, statliga bolag och organisationer vars syfte är att stödja företagsutveckling och internationalisering av svenskt näringsliv.

I Almis ägaravisning för 2017 definieras Almis marknadskompletterande roll som att Almis verksamhet ska riktas mot företagare och företag med potential för hållbar tillväxt som inte får sitt behov av finansiering eller rådgivning tillgodosett av marknadens privata aktörer. Riksrevisionen konstaterar att uppdraget reglerar Almis roll gentemot rådgivning och finansiering på den privata marknaden.

3.2 Regeringskansliets ägardialoger med Almi

Riksrevisionen har tagit del av noteringar av kvartalsmöten och ägardialoger som förts mellan bolagsförvaltaren vid Näringsdepartementet och Almi sedan 2013. Dokumentationen av dialogerna är sparsmakad fram till att ägaranvisningarna förändras och Almi får uppdragsmål 2016. Riksrevisionen ser med undantag för ett par tillfällen under 2017 inga tecken på att uppdraget om kvinnors företagande har varit uppe för diskussion med ägaren. Vid dessa tillfällen rör diskussionen Almis prestation avseende uppdraget jämfört med kontrollgruppen.⁵⁸

3.3 Prioritering och avvägning mellan uppdrag i ägaranvisningen

Riksrevisionen konstaterar att det inte explicit finns angivet i ägaranvisningen hur uppdraget om kvinnors företagande ska utföras eller på vilka grunder som Almi ska tilldela lån. Några ledamöter i Almis styrelse uppger att Almi inte kan förväntas främja kvinnors företagande i termer av att förändra till exempel

⁵⁸ Riksrevisionens genomgång av Regeringskansliets årsakter för Almi 2013–2017.

kvinnors inställning till företagande, risktagande eller kvinnors och mäns olika utbildningsval. Almi kan snarare underlätta för kvinnor att driva företag och arbeta för att nå ut till kvinnor. Av intervjuerna framkommer dock att de flesta av Almis styrelseledamöter anser att förändringarna av ägaranvisningen från 2016 och framåt innebär ett förtydligande.

Riksrevisionen konstaterar att inte heller avvägningen mellan utförandet av olika uppdrag, såsom uppdraget om kvinnors företagande och den marknadskompletterande rollen, finns explicit angiven i ägaranvisningen. I svar från Regeringskansliet till Riksrevisionen framkommer att Almi ska ha ett särskilt fokus på bland annat kvinnor i sin marknadskompletterande verksamhet och att detta särskilda fokus mäts med nyckeltal. Enligt svaret finns ingen dokumentation som visar att alternativa jämförelsetal övervägdes.⁵⁹

I intervjuer med styrelseledamöter och ledning i Almi framkommer olika uppfattningar om hur målen i Almis ägaranvisning förhåller sig till varandra och Almis möjligheter att uppnå alla mål. Den marknadskompletterande rollen lyfts genomgående fram som en särskilt viktig del av Almis uppdrag. En uppfattning är att det råder sämre finansieringsmöjligheter på den privata marknaden för de grupper som valts ut för särskilt fokus i Almis ägaranvisning, vilket öppnar upp för en marknadskompletterande funktion i förhållande till dessa grupper. En annan är att Almi just på grund av sitt marknadskompletterande uppdrag inte kan ta någon hänsyn till om företagsledaren är kvinna eller man. Endast i fall där Almi skulle behöva välja mellan två i övrigt lika företag kan ett företag med högre representation av kvinnor få företräde.

Vissa personer i styrelse och ledning hos Almi anser inte att målkonflikter är något överhängande problem i verksamheten, men det framkommer i intervjuer att Almi kan tvingas nedprioritera ett uppdragsmål för att uppnå ett annat. Ett exempel är att det är svårt att uppnå uppdragsmålen att nå kvinnor respektive företag med tillväxt- och lönsamhetspotential samtidigt, eftersom andelen företag med en kvinna som företagsledare är lägre bland dem än bland andra företag.

3.4 Uppdrag och uppmaningar utöver ägaranvisningen

Riksrevisionen konstaterar utifrån ägaranvisningarna och dialogerna med ägaren att Almi har ett stort antal uppdrag och uppdragsmål att hantera, varav ett rör kvinnor. Det som diskuteras i ägardialogerna är inte formellt beslutat av stämman, men dialogerna innehåller uppmaningar om hur Almis verksamhet ska bedrivas, till exempel med avseende på hållbart företagande. Andra exempel på uppmaningar som Almi fått utöver ägaranvisningen är att Almi tillsammans med

⁵⁹ Regeringskansliets skriftliga svar på frågor från Riksrevisionen, 2018-08-31.

övriga statligt ägda bolag mottagit brev från statsråd och statssekreterare om att tillvarata kompetensen och drivkrafterna hos nyanlända genom att till exempel erbjuda praktikplatser⁶⁰ och att lyfta digitaliseringsfrågan på styrelsens agenda⁶¹.

Utöver dessa uppmaningar har Almi haft flera andra uppdrag. Bland annat fick Almi genom regeringsbeslut i uppdrag att samordna och genomföra en del av regeringens satsning Främja kvinnors företagande som pågick under granskningsperiodens två första år⁶². Syftet med programmet var bland annat att bidra till att öka nyföretagandet bland kvinnor och att fler av de företag som drivs av kvinnor skulle växa. Almi fick genom programmet 20 miljoner kronor för bland annat mentorskapsinsatser riktade till kvinnor som företagare eller styrelseledamöter, innovationsfinansiering och rådgivning i samband med mikrofinansiering till kvinnor med utländsk bakgrund.⁶³ Inom ramen för de särskilda insatserna för kvinnors företagande förstärktes Almis innovationsfinansiering flera år i rad.⁶⁴ Det framgick inte av uppdraget till Almi inom Främja kvinnors företagande hur satsningen skulle förhålla sig till Almis låneverksamhet. Mellan 2011 och 2014 hade Almi i uppdrag av Näringsdepartementet att driva satsningen Investera i invandrarkvinnor med syfte att få fler kvinnor med utländsk bakgrund att starta och utveckla företag. Aktiviteterna bestod framför allt av utbildnings-, mentorskaps- och seminarieverksamhet. Enligt Almis slutrapport bidrog insatserna till att öka andelen kvinnor med utländsk bakgrund i Almis utlåning under projekttiden,⁶⁵ men målet med insatsen uppnåddes inte.⁶⁶ Ytterligare ett uppdrag som Almi haft under samma period är programmet Styrelsekraft, som syftade till att främja hållbar tillväxt genom att öka andelen kvinnor i bolagsstyrelser.⁶⁷

⁶⁰ Statssekreteraren Eva Lindström, 2016-12-13.

⁶¹ Närings- och innovationsministern, 2017-10-10.

⁶² Programmet pågick 2011–2014.

⁶³ Regeringen, Näringsdepartementet. Bidrag för att genomföra insatser för att främja kvinnors företagande, regeringsbeslut l 6 2011-02-17, N2011/472/ENT.

⁶⁴ Se till exempel prop. 2013/14:1 utg.omr. 24 s. 38, prop. 2014/15:1 utg.omr. 24 s. 44f, prop. 2015/16:1 utg.omr. 24 s. 43f och prop. 2016/17:1 utgiftsområde 24 s. 73.

⁶⁵ Almi, 2015a.

⁶⁶ Bet. 2016/17:NU12.

⁶⁷ Prop. 2015/16:1 utg.omr. 24 s. 31f och prop. 2014/15:1 utg.omr. 24 s. 33ff.

4 Kvinnors företagande i Almis styrning av dotterbolagen

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser avseende den andra revisionsfrågan – om uppdraget om kvinnors företagande får genomslag i Almis styrning av de 16 dotterbolag som utför låneverksamheten. Utgångspunkten är att det krävs att Almi omsätter regeringens styrning i styrningen av dotterbolagen för att uppdraget ska generera resultat.

Inledningsvis beskrivs den formella styrningen av dotterbolagen genom bolagsordning, ägaranvisningar och samverkansavtal. Därefter sammanfattas de styrdokument och processer som anger hur dotterbolagen ska bereda respektive besluta om lån. Fokus i beskrivningen ligger på aspekter av relevans för uppdraget om kvinnors företagande.

Iakttagelser

- Almi styr de 16 regionala dotterbolagen genom samverkansavtal med regionala ägare och genom ägaranvisningar till dotterbolagen. Utformningen av ägaranvisningarna följer i stort ägaranvisningen till moderbolaget, med undantaget att dotterbolagen fortfarande följs upp på antal lån och inte antal kunder.
- Almi har etablerat styrdokument som dotterbolagen ska följa i beredningen av och vid beslut i låneärenden. Styrdokumentet har varit konsekvent utformat över tid, och fastställer återbetalningsförmåga som huvudsakligt kriterium för beslut. De innehåller dock ingen information om uppdraget om kvinnors företagande.

4.1 Styrning genom bolagsordning, ägaranvisningar och samverkansavtal

Detta avsnitt består av tre delar. Den första delen handlar om dotterbolagens bolagsordning. Den andra delen handlar om moderbolagets ägaranvisningar till dotterbolagen. Den tredje delen handlar om de samverkansavtal som reglerar ägandet i dotterbolagen.

4.1.1 Bolagsordningen är densamma för alla dotterbolag

Verksamhetsföremålet är, med några språkliga skillnader, samma för alla 16 dotterbolag. Bolagsordningarna innehåller inte något om kvinnors företagande, utan anger sammanfattningsvis att det övergripande målet med verksamheten är att främja utveckling av konkurrenskraftiga små och medelstora företag och att stimulera nyföretagande i syfte att skapa tillväxt och förnyelse. Verksamheten ska, med utgångspunkt i respektive regions behov, omfatta dels information och rådgivning till nya och existerande småföretag, dels finansiering och strategisk

rådgivning. Bolaget ska på moderbolagets uppdrag bereda, besluta och följa upp ärenden om företagsfinansiering enligt statlig förordning. Det innebär att låneverksamheten sker på kommission av moderbolaget.⁶⁸

4.1.2 Ägaranvisningarna tar regionala hänsyn

Almi har, tillsammans med respektive delägare, utformat ägaranvisningar för dotterbolagen. Anvisningarna förmedlar Almis uppdrag, inklusive uppdraget om kvinnors företagande. Ägaranvisningar som beslutades 2015, 2016 respektive 2017 anger följande mål om fokus på kvinnor: ”Andelen kvinnor och personer med utländsk bakgrund ska, avseende antal lån samt andel kunder inom rådgivningsverksamheten, vara högre än den procentuella andel som gäller för företagsstocken och nyföretagandet bland dessa grupper i regionen.”⁶⁹ Formuleringen om andelen lån till kvinnor i jämförelse med företagsstocken respektive nyföretagandet överensstämmer med formuleringen som gällde för moderbolaget före ändringen av ägaranvisningen 2016. Enligt underlag till Almis styrelse föreslog vd att förenklingar motsvarande de som infördes för moderbolaget 2016 skulle göras i ägaranvisningarna till dotterbolagen.⁷⁰

Utöver det gemensamma uppdraget hade 14 av 16 dotterbolag specifika uppdrag 2017. Uppdragen gäller regional utveckling och handlar inte om jämställdhet. Även ägaranvisningarna som beslutades 2013 och 2014 innehöll uppdrag om att verksamheten skulle nå kvinnor. Formuleringen var, med några språkliga skillnader, att insatser mot kvinnor skulle vara högre än vad som motsvarar gruppens andel av det totala antalet företag i regionen.⁷¹

4.1.3 Samverkansavtal reglerar ägarskapet i dotterbolagen

Almi äger 51 procent av aktierna i dotterbolagen och de regionala ägarna innehar resterande 49 procent. Almi och de regionala ägarna har reglerat sitt samarbete i

⁶⁸ Riksdagen har beslutat om en ny organisation för insatser inriktade på småföretagsutveckling (prop.1993/94:40, bet. 1993/94:NU11, rskr 1993/94:80). Beslutet innebär bland annat att de länsvisa utvecklingsfonderna skal ersättas av regionala utvecklingsbolag som skall ägas av ett moderbolag och regionala intressenter. Det övergripande målet med verksamheten är att främja utveckling av konkurrenskraftiga små och medelstora företag och stimulera nyföretagande i syfte att skapa tillväxt och förnyelse. Verksamheten skall i enlighet med statsmakernas beslut och med utgångspunkt i regionens behov omfatta dels grundläggande information och rådgivning till nya och existerande småföretag, dels finansiering och strategisk rådgivning. Bolaget skall på moderbolagets uppdrag bereda, besluta och följa upp ärenden om företagsfinansiering enligt statlig förordning. Bolaget skall ej bedriva sådan verksamhet som avses i bankrörelselagen 1987:617.

⁶⁹ Exempelvis Almi, Ägaranvisning för Almi Företagspartner Värmland AB, 2017-12-11, Ägaranvisning för Almi Företagspartner Värmland AB, 2016-10-27 och Ägaranvisning för Almi Företagspartner Värmland AB, 2015-11-20.

⁷⁰ Riksrevisionens genomgång av Almis styrelseprotokoll med underlag 2013–2017.

⁷¹ Exempelvis Almi, Ägaranvisning för Almi Företagspartner Mitt AB 2012-11-27 och Ägaranvisning för Almi Företagspartner Mitt AB 2014-10-22.

samverkansavtal.⁷² De har samma utformning för alla dotterbolag och reglerar till exempel ägandet, bolagets verksamhet, moderbolagets roll, aktiv bolagsstyrning och finansiering. Beslut om dotterbolagens finansiering sker i särskilda årliga överenskommelser mellan ägarna och står i proportion till ägandet.

4.2 Koncerngemensamma riktlinjer och processer

Utöver den formella bolagsstyrningen av dotterbolagen har Almi tagit fram koncerngemensamma styrdokument för att reglera dotterbolagens beredning och beslutsfattande i låneärenden. Därtill certifieras alla rådgivare inom sitt respektive affärsområde. Av ägaranvisningarna till dotterbolagen som beslutades 2016 och 2017 framgår att dotterbolagen ska verka inom koncernens policyer och riktlinjer.⁷³

De viktigaste styrdokumenterna för dotterbolagens hantering av låneärenden är en av styrelsen antagen kreditpolicy och en kreditinstruktion. Kreditpolicyen sätter ramarna för långivningen och anger bland annat att långivning ska baseras på ansökande företags återbetalningsförmåga och att Almi i regel ska stå för delfinansiering av en låntagares behov. I bedömningen av återbetalningsförmåga ingår en bedömning av kredittagaren. Almis kreditinstruktion beskriver låneprocessen inklusive beredning och beslut, samt den löpande förvaltningen av lån. Kreditpolicyen beslutas årligen av styrelsen och har varit konsekvent under hela den granskade perioden avseende grunderna för beslut om lån. Kreditinstruktionen var likadan mellan 2013 och 2015, varefter en snarlik version antogs.⁷⁴

För varje låneansökan registreras information om bland annat affärsidé, ledning och finansiell situation för det ansökande företaget i Almis IT-system. Analysen av informationen resulterar i en bedömning av det ansökande företagens kreditvärdighet och risk. Kreditvärdighetsbedömningen beslutas i samband med kreditbeslutet och kan justeras manuellt, till exempel om handläggande rådgivare ser en särskild tilltro till företagsledningens förmåga eller identifierar särskilda risker för företaget. Som komplement inhämtas en extern kreditvärdighetsbedömning som också används för uppföljning av lån.

Kreditbeslut fattas tillsammans av minst två personer. Respektive dotterbolags kreditmandat, det vill säga den övre gränsen för hur stora lån dotterbolaget kan besluta om, bestäms av moderbolaget. I de fall lånebeloppet överstiger ett

⁷² Exempelvis Almi, Samverkansavtal avseende Almi Företagspartner GävleDala AB.

⁷³ Exempelvis Almi, Ägaranvisning för Almi Företagspartner Värmland AB, 2017-12-11 och Ägaranvisning för Almi Företagspartner Värmland AB, 2016-10-27.

⁷⁴ Riksrevisionens genomgång av Almis styrdokument för beredning och beslut om lån 2013–2017.

dotterbolags beslutsmandat övergår beslutsmandatet till moderbolaget eller dess styrelse.⁷⁵

Riksrevisionen konstaterar att de riktlinjer för beredning av låneansökningar som förmedlats till dotterbolagen anger på vilka grunder beslut ska fattas och vilken information som ska samlas in om ansökande företag inför beslut om lån. Inget av dokumenten nämner något om tilldelning till kvinnor och män eller Almis uppdrag om kvinnors företagande. Beslut om lån fattas utifrån en helhetsbild baserad på insamlad information och att det därutöver inte finns några kriterier som ligger till grund för kreditbeslut. Det råder enligt intervjuer samsyn i styrelse och ledning om att Almis utlåning ska grunda sig på en affärsmässig bedömning av det enskilda företaget.

⁷⁵ Riksrevisionens genomgång av Almis styrdokument för beredning och beslut om lån 2013–2017.

5 Så utför dotterbolagen uppdraget

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser avseende den tredje revisionsfrågan – om moderbolagets styrning av dotterbolagen får genomslag i hur dotterbolagen utför uppdraget om kvinnors företagande. Enligt Riksrevisionen är det angeläget att det finns tydliga principer för utförandet av uppdraget och att tilldelningen av lån sker utifrån en gemensam grund om likvärdiga villkor oavsett till exempel kön eller geografisk placering, om det inte finns uttalade anledningar att frångå en sådan bedömning. Samtidigt har Almis uppdrag sedan bildandet tillåtit regional anpassning av verksamheten.

Kapitlet inleds med iakttagelser om hur Almis dotterbolag enligt egen utsago utför sitt uppdrag om kvinnors företagande. Det andra avsnittet diskuterar skillnader i beviljandegrad, det vill säga andelen av ansökningarna som beviljas, mellan dotterbolagen.

Iakttagelser

- Dotterbolagen utför uppdraget om kvinnors företagande med hjälp av en kombination av tilldelning av lån utifrån moderbolagets bedömningskriterier och riktade insatser för att nå ut till kvinnor.
- Målkonflikter förekommer, men uppfattas inte vara något problem i verksamheten.
- Det finns olika uppfattningar om vilken roll begrepp som jämställdhet, mångfald och hållbarhet har i Almis arbete.
- Flera av Almis dotterbolag beviljar nästan alla inkomna låneansökningar, vilket tyder på olika arbetssätt i hantering av ärenden.

5.1 Dotterbolagens arbetssätt

I detta avsnitt beskrivs iakttagelser om dotterbolagens arbetssätt för att utföra sitt uppdrag om kvinnors företagande i låneverksamheten.

5.1.1 Könsfördelning i företagsledning ska inte påverka bedömningen i låneärenden

I intervjuer med dotterbolagen framgår en samstämmig bild av att beslut om lån ska fattas utifrån moderbolagets styrdokument. De viktigaste bedömningskriterierna är enligt dotterbolagen återbetalningsförmåga och entreprenörens förmåga att driva företaget i avsedd riktning. I bedömningen ingår analys av exempelvis affärsidé, kundkontakter, marknad och ledningens förmåga. Svaren från dotterbolagen är entydiga om att Almi inte tar hänsyn till om den som ansöker om lån är kvinna eller man. Flera av dotterbolagen understryker vikten av att lån beviljas utifrån en bedömning av återbetalningsförmåga så att Almi inte riskerar att finansiera företag utan överlevnadspotential, eftersom det skulle

medföra återbetalningsproblem. I flera intervjuer understryks att Almi inte kan förväntas påverka strukturella skillnader i företagande, till exempel vad gäller kvinnors och mäns olika efterfrågan på lån. Några dotterbolag uppger i intervju eller skriftliga svar att målgruppen kvinnor framför allt fångas genom mikrolån till nystartade företag, som sedan 2016⁷⁶ har en särskild fokus på kvinnor, och att det är en utmaning att nå större företag som drivs av kvinnor.

De flesta av företrädarna för Almis dotterbolag som intervjuats uppger att det inte finns målkonflikter som påverkar den dagliga låneverksamheten. Det finns en potentiell konflikt mellan ägarnas fokus på tillväxtföretag och målet om kvinnor, eftersom andelen kvinnor är låg i företag som växer kraftigt. Målkonflikten realiserar dock aldrig eftersom de starkt växande företagen är så få i den aktuella regionen att dotterbolaget enligt egen utsago kan fullfölja båda uppdragen. Även om det inte uppfattas förekomma målkonflikter anses vissa målgrupper, till exempel kvinnor med utländsk bakgrund, vara svårare att nå än andra.

5.1.2 Likartade insatser för att nå ut till kvinnor

Av svaren från dotterbolagen som inkommit till Riksrevisionen via intervjuer och skriftliga svar framgår att dotterbolagens främsta arbetsätt för att uppfylla sitt uppdrag om kvinnors företagande, förutom bedömningar utifrån koncerngemensamma riktlinjer, är insatser för att säkerställa att Almi når ut till kvinnor som driver företag.

Almi har en koncerngemensam marknadskommunikationsavdelning som sköter gemensam och digital marknadsföring. Därutöver lyfter dotterbolagen fram flera andra sätt att nå kvinnor som de viktigaste arbetssätten i utförandet av uppdraget om kvinnors företagande. Exempel på insatser är riktade marknadsföringsinsatser till kvinnor som är företagsledare eller till branscher med en hög representation av kvinnor samt nätverk och aktiviteter för att lyfta fram kvinnliga förebilder. Dotterbolagen betonar vidare vikten av att kontinuerligt utbilda rådgivarna inom områden som jämställdhet och mångfald. Vissa dotterbolag har utöver de utbildningar som anordnas av moderbolaget anordnat egna utbildningar inom området. Till exempel har ett dotterbolag anordnat utbildning i likabehandling och ett annat en utbildning där forskare föreläst och hållit workshop om jämställdhet. Det uppges vara vanligt att Almis utbildningar och seminarier lockar fler kvinnor än Almis övriga verksamhet, och de anses därför vara en viktig kanal för att nå kvinnor. Flera dotterbolag anordnar seminarier i egen regi eller tillsammans med andra företagsfrämjande aktörer.

⁷⁶ Almi, 2017a.

Flera av de dotterbolag som Riksrevisionen intervjuat framhåller att de lägger stor vikt vid att träffa alla kunder som är aktuella för lån. Dotterbolagen betonar vikten av så kallad hållbarhetsdialog eller jämställdhetsdialog i mötet med kundföretagen. Behov av lån kan också identifieras inom Almis övriga verksamheter, till exempel genom att en kund får rådgivning. Medan tilldelning av lån kräver att en ansökan kan beviljas utifrån moderbolagets riktlinjer, kan rådgivning erbjudas till fler företag utan liknande prövning, vilket gör tröskeln för rådgivning lägre än tröskeln för lån.⁷⁷

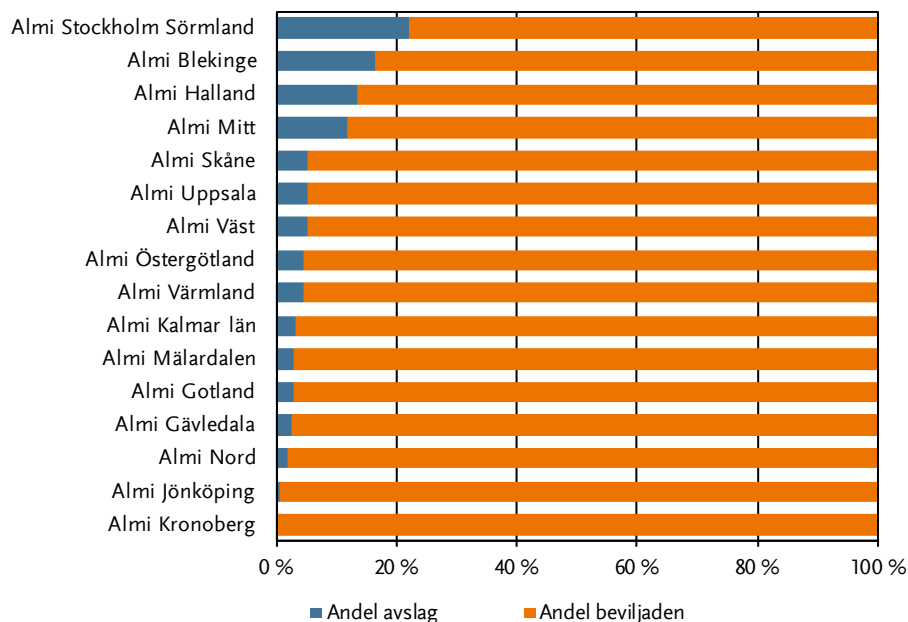
Riksrevisionen konstaterar att dotterbolagen i stort använder likartade arbetssätt för att utföra sitt uppdrag om kvinnors företagande. Fokus ligger på insatser för att nå ut till kvinnor och att bedöma alla inkomna ansökningar utifrån de riktlinjer som förmedlats av moderbolaget.

5.2 Skillnader i beviljandegrad mellan dotterbolag

Av föregående avsnitt framgår att dotterbolagen använder likartade arbetssätt för att utföra sitt uppdrag om kvinnors företagande. Arbetssättet kombinerar bedömningar som grundar sig i koncerngemensamma riktlinjer med insatser för att nå ut till kvinnor. I detta avsnitt redogörs för iakttagelser om dotterbolagens beviljandegrader, det vill säga hur stor andel av inkomna ansökningar som beviljas.

Diagrammet nedan visar hur stor andel av ansökningarna om lån till Almis dotterbolag som resulterat i beviljanden respektive avslag under den granskade perioden.

⁷⁷ Att könsmonster i finansiella stöd kan hänga samman med könsmonster i icke-finansiella stöd, till exempel rådgivning, bekräftas av forskning. Se till exempel Lindberg och Johansson (2017) eller Orser och Riding (2006).

Diagram 1 Andel avslag och beviljanden (%) per dotterbolag 2013–2017

Källa: Almi. Riksrevisionens bearbetning. För 2013 ingår endast lån från mitten av augusti.

Det finns betydande skillnader i beviljandegrad mellan dotterbolagen – från några få procent avslag till avslag av fler än var tionde ansökan. Andelen beviljade ansökningar har i genomsnitt varit 2 procentenheter högre för män än för kvinnor under perioden 2013–2016⁷⁸.

En förklaring till skillnaderna i beviljandegrad som framkommer i intervjuer med dotterbolag och personer i Almis ledning och styrelse kan vara skillnader i Almis inflöde av ansökningar i olika delar av landet. Dotterbolag i storstadsregioner antas ha ett högre inflöde av spontana låneansökningar, medan dotterbolag i andra delar av landet är mer beroende av lokal förankring i näringslivet för att attrahera lånekunder. Det är tänkbart att de senare tenderar att avvisa företag som inte är aktuella för lån utan att någon ansökan ens registreras hos Almi. Skillnaderna kan då bero på att ärendehanteringens skiljer sig åt mellan regioner med olika inflöde av ansökningar.⁷⁹ Resonemanget om skillnader i inflöde mellan dotterbolag i storstadsregioner och i övriga delar av landet tycks dock inte förklara hela skillnaden, eftersom flera dotterbolag utanför storstadsregionerna, till exempel

⁷⁸ Könsfördelning i avslag var ej tillgänglig för 2017, därför redovisas information fram till och med 2016.

⁷⁹ Se även e-post från Almi 2019-02-05.

Almi Blekinge och Almi Halland, redovisar högre andel avslag än dotterbolagen i storstadsregionerna Väst och Skåne.

När det gäller förankring i det lokala näringslivet uppger företrädare för dotterbolag i hela landet att de samverkar med bland andra lokala bankkontor, revisorer och kommunala näringslivsfrämjande funktioner i utförandet av den marknadskompletterande rollen. Exempelvis kan banker identifiera företag som utgör för hög risk för banklån och rekommendera dem vidare till Almi. Några av de intervjuade företrädarna för dotterbolag noterar att de inte behöver prioritera mellan enskilda kunder utan kan bevilja lån till alla ansökande företag som uppfyller kraven på återbetalningsförmåga, vilket också kan bidra till att förklara en relativt hög andel beviljade lån.

Riksrevisionen konstaterar att det inte ingår i Almis återsrapportering till ägaren att redogöra för skillnader i beviljanden och avslag mellan sina dotterbolag eller mellan kvinnor och män. Givet att det inte går att anta att det finns systematiska regionala skillnader i kvaliteten på ansökningar konstaterar Riksrevisionen att resultaten tyder på viss variation i dotterbolagens arbetssätt för att attrahera lånekunder och registrera ansökningar, och att Almi saknar en fullständig överblick över orsakerna till olika ansöknings- och beviljandemönster.

6 Almis återrapportering av uppdraget

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser avseende den fjärde revisionsfrågan – om Almis återrapportering till ägaren för uppdraget om kvinnors företagande är rättvisande. Utgångspunkten är att regeringen ställer krav på att bolagens återrapportering ska vara rättvisande. Enligt Riksrevisionen bör återrapporteringen vara transparent och stringent, samt möjliggöra jämförelser över tid och med av regeringen angivna kontrollgrupper.

I det första avsnittet redovisas iakttagelser om Almis återrapportering av uppdraget om kvinnors företagande till ägaren inför bolagsstämman och i års- och hållbarhetsredovisningen. Därefter diskuteras hur Almis tillvägagångssätt för att redovisa könsfördelning påverkar bilden av låneverksamheten. Det tredje avsnittet innehåller iakttagelser om utvärderingsbarheten av Almis långivning, med hjälp av Riksrevisionens sammanställningar och analyser av data.

Riksrevisionens sammanställningar i avsnitt 6.2 och 6.3 baserar sig på uppgifter ur Almis IT-system. Rådgivare på det dotterbolag som handlägger en ansökan registrerar manuellt i IT-systemet om det ansökande företaget leds av en kvinna, man eller ett mixat team bestående av både kvinna och man.⁸⁰ Termen beviljade lån avser lån som beviljats hos Almi under det aktuella året.

Iakttagelser

- Almis återrapportering till ägaren avseende uppdraget om kvinnors företagande sker aggregerat för samtliga dotterbolag.
- De årliga redogörelserna inför bolagsstämman och i års- och hållbarhetsredovisningen är varken konsekventa eller tydliga avseende hur Almi går tillväga för att mäta könsfördelning i sin låneverksamhet.
- Almis uppföljning av den marknadskompletterande rollen ger enbart subjektiva bedömningar av Almis prestation och ingen information om hur rollen förhåller sig till uppdraget om kvinnors företagande.
- Precis som på koncernnivå påverkas utfallet av dotterbolagens arbete för kvinnors företagande av Almis tillvägagångssätt för att mäta könsfördelning i långivningen. Dotterbolagens resultat varierar både sinsemellan och över tid.
- Utvärdering av Almis tilldelning av lån försvåras av höga beviljandegrader och av att Riksrevisionen saknar detaljerade data om Almis lånekunder.

6.1 Almis återrapportering av uppdraget

Almis återrapportering till ägaren avseende uppdraget om kvinnors företagande i ägaranvisningen har utvecklats över tid. De största förändringarna skedde enligt

⁸⁰ E-post från Almi 2018-12-07. För 2013 finns data från och med mitten av augusti månad.

intervjuer med företrädare för Almi i samband med att ansvaret för förvaltningen av Almi övertogs av Näringsdepartementets enhet för bolagsstyrning. Ägaren tar del av uppföljning utifrån ägaranvisningen inför ägardialogen två gånger per år och inför bolagsstämman.

Tabellen nedan sammanfattar Almis återrapportering inför bolagsstämman för respektive år under granskningsperioden.

Tabell 4 Almis återrapportering till ägaren för åren 2013–2017 inför bolagsstämmorna 2014–2018

År	Typ av redogörelse	Variabel	Utfall för kvinnor	Jämförelsetal
2017	Skriftlig redovisning med hänvisning till års- och hållbarhetsredovisning	Fördelning nyutlåning per kvinnor/män	31 %	29 % kvinnor i den totala företagspopulationen
2016	Skriftlig redovisning med hänvisning till års- och hållbarhetsredovisning	Fördelning lån i antal, per kvinnor/män	31 %	Andelen kvinnor som startar företag i Sverige, 40 %
		Fördelning mikrolån i antal, per kvinnor/män	38 %	
2015	Ingen skriftlig redovisning			
2014	Redovisning i bildspelspresentation	Andel lån till kvinnor	32 %	29 % kvinnor i företagsstocken enligt SCB
		Andel lån till kvinnor (nya företag)	39 %	40 % kvinnor bland nyföretagare enligt SCB
2013	Skriftlig redovisning	Andel kvinnor som beviljats lån	30 %	Rikssnitt: Andelen kvinnor i företagsledning, 24 %
		Andel kvinnor som beviljats lån i målgruppen nya företag	36 %	Rikssnitt: Andelen kvinnor bland nyföretagande, 33 %

Källa: Almi, 2014b; 2015c; 2016b; 2018b, Epost från Almi till Riksrevisionen 2018-05-15. Riksrevisionens bearbetning.

Tabell 5 nedan sammanfattar Almis redogörelser avseende uppdraget om kvinnors företagande i års- och hållbarhetsredovisningen.

Tabell 5 Almis redogörelser om uppdraget om kvinnors företagande 2013–2017 i års- och hållbarhetsredovisningar 2014–2018

År	Variabel	Utfall för kvinnor	Jämförelsetal
2017	Fördelning nyutlåning per kvinnor/män	31 %	29 % kvinnor i den totala företagspopulationen
2016	Fördelning lån i antal, per kvinnor/män	31 %	Andelen kvinnor som startar företag i Sverige, 40 %
	Fördelning mikrolån i antal, per kvinnor/män	38 %	
2015	Fördelning nya lån i antal, % per kvinnor/män	30 %	Inget jämförelsetal anges
	Fördelning nya mikrolån i antal, % per kvinnor/män	39 %	Inget jämförelsetal anges
2014	Fördelning nya lån i antal, % per kvinnor/män	32 %	Inget jämförelsetal anges
	Fördelning nya mikrolån i antal, % per kvinnor/män	42 %	Inget jämförelsetal anges
2013	Nyutlåning, fördelning lån i antal, % per kvinnor/män	30 %	Inget jämförelsetal anges
	Fördelning av total mikrolånesumma per kvinnor/män	76 mnkr/ 131 mnkr	Inget jämförelsetal anges

Källa: Almi, 2014a; 2015b; 2016a; 2017a; 2018a. Riksrevisionens bearbetning.

Enligt både års- och hållbarhetsredovisningarna och redogörelsen inför bolagsstämman har Almis utlåning till kvinnor legat kring 30 procent under hela perioden 2013–2017. Dessa mått redovisas genomgående på aggregerad nivå för koncernen och inte för de enskilda dotterbolagen.

Trots att båda redogörelserna innehåller till synes tydlig och konsekvent information om könsfördelning i antal lån, konstaterar Riksrevisionen att Almi varken tydligt eller konsekvent anger hur bolaget går tillväga för att mäta könsfördelningen i låneverksamheten som ligger till grund för redogörelsen. I års- och hållbarhetsredovisningarna för 2013, 2015 och 2016 saknas helt information om hur Almi mäter könsfördelning. För 2017 uppges att egenregistrerade data används men att man inför 2018 har för avsikt att övergå till en metod för att mäta könsfördelning som Tillväxtanalys arbetat fram. Alternativet är enligt års- och hållbarhetsredovisningen att tillämpa SCB:s variabel operativ företagsledare (OpF)

men den orsakar bortfall bland kunderna.⁸¹ För 2014 uppges att kvinna i statistiken innebär att minst en kvinna finns bland företagets ägare eller i ledning. För 2015 redovisas könsfördelning även per bransch. Motsvarande information saknas i redogörelsen till ägaren för 2013 och 2014. För 2015 saknas skriftlig redogörelse inför bolagsstämman och för 2016 och 2017 hänvisar redogörelserna till respektive års- och hållbarhetsredovisning. Redogörelserna inför bolagsstämman för 2013 och 2014 skiljer sig från års- och hållbarhetsredovisningen på så sätt att Almi redogör för andelen lån till kvinnor i målgruppen nya företag. Riksrevisionen konstaterar att näringsutskottets uttalanden om att Almi bör fokusera på kvinnor särskilt när det gäller nya företag har fått genomslag i utlåningen.

Det är inte tydligt om det är samma jämförelsetal som används i alla redogörelser eller vilka årtal jämförelsetalen gäller. Redovisningen av könsfördelning i låneverksamheten används i års- och hållbarhetsredovisning till att konstruera ett jämställdhetsindex för hela verksamheten, där bland annat könsfördelning i Almis personalstyrka ingår.

Riksrevisionen konstaterar att Almi i enlighet med ägaranvisningen sedan slutet av 2016 följer upp sin marknadskompletterande roll genom en kvartalsvis telefonundersökning riktad till 150 chefer för lokala bankkontor. Utgångspunkten för undersökningen är att Almis ägaranvisning sätter en målnivå för uppdraget att vara marknadskompletterande, som anger att Almi ska uppfattas som uteslutande en marknadskompletterande aktör. Som uppföljning används nyckeltal som mäter Almis marknadskompletterande roll baserat på bedömningar från kunder, samarbetspartner, medfinansiärer och potentiella medfinansiärer.⁸²

6.2 Mätmetodens inverkan på bilden av koncernens prestation

I den första delen av detta avsnitt redovisas iakttagelser om Almis val av tillvägagångssätt för att mäta könsfördelning i låneverksamheten. Därefter diskuteras hur redogörelserna för koncernen förhåller sig till motsvarande resultat per dotterbolag.

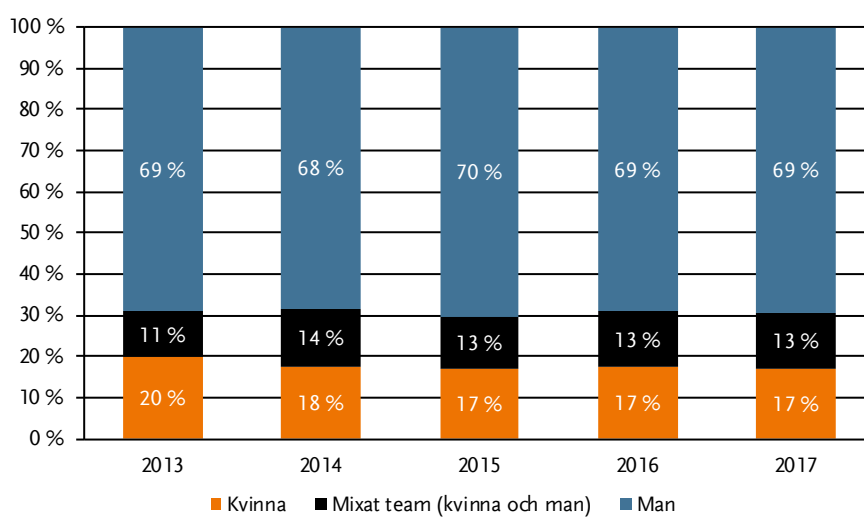
⁸¹ Almi, 2018a. Operativ företagsledare är SCB:s metod för att identifiera om ett företag leds av en kvinna eller av en man. Operativ företagsledare avser den person som sköter bolagets löpande förvaltning. Tillväxtanalys tillämpar en metod för nyföretagandestatistiken som skiljer sig från SCB:s definition på så vis att enbart uppgifter gällande funktionärer i företag hämtade från Bolagsverket används. Skälet är att övriga bakomliggande uppgifter i SCB:s definition kräver en produktionstid av upp till två år, vilket orsakar ett bortfall av nya företag. Se e-post från Tillväxtanalys, 2018-05-31.

⁸² Näringsdepartementet, 2016b.

6.2.1 Mixade team har räknats som kvinnor i koncernens återrapportering

Diagrammet nedan visar hur det totala antalet beviljade lån hos Almi varje år är fördelade mellan kvinnor, män och så kallade mixade team.

Diagram 2 Fördelning av antal nya beviljade lån mellan kvinnor, män och mixade team (kvinna och man), 2013–2017

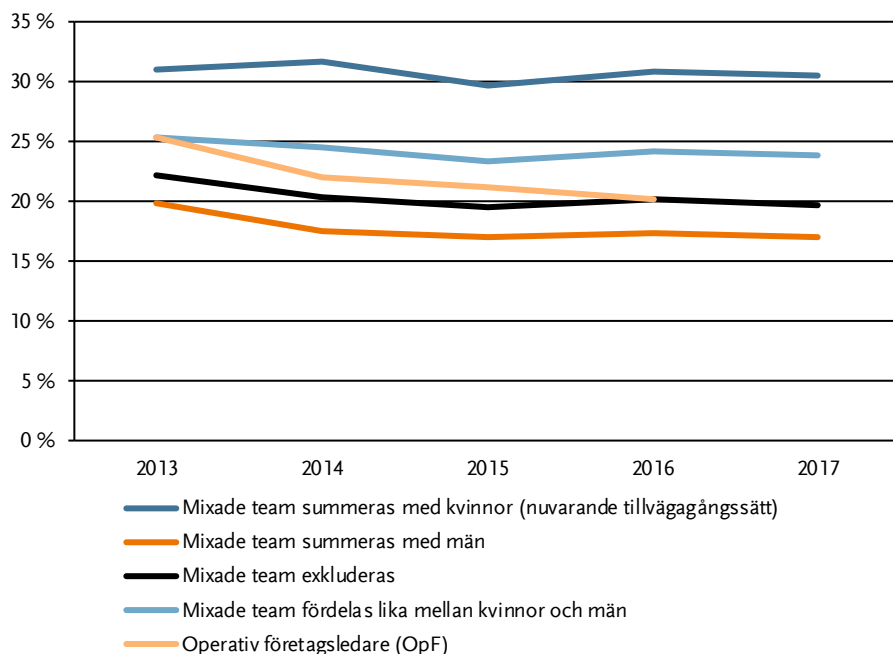


Källa: Almi. Riksrevisionens bearbetning. För 2013 ingår endast lån från mitten av augusti.

Andelen lån som beviljats till kvinnor är i diagram 2 ovan lägre än vad som anges i Almis redogörelser i års- och hållbarhetsredovisningen och till ägaren inför bolagsstämman, där andelen kvinnor i nyutlåningen legat strax över 30 procent under hela den granskade perioden. Orsaken till diskrepansen är att Almi i sina egna sammanställningar av data slår samman antalet beviljade lån till kvinnor med antalet beviljade lån till mixade team, och räknar summan som det totala antalet lån till kvinnor.⁸³ Så har skett både i redogörelserna till ägaren och i års- och hållbarhetsredovisningarna under hela den granskade perioden.

Diagrammet nedan visar hur kvinnors andel av totalt antal lån skulle förändras om Almis egenregistrerade data skulle hanteras på andra sätt vid beräkning av könsfördelning i låneverksamheten.

⁸³ Epost från Almi 2018-12-07. Se även intervju med företrädare för Almi 2018-06-26.

Diagram 3 Andel av totalt antal lån som beviljats till kvinnor med olika sätt att beräkna könsfördelning, 2013–2017

Källa: Almi och SCB. Riksrevisionens bearbetning. Data för könsfördelning enligt OpF för 2013–2016. För 2013 ingår endast lån från mitten av augusti.

Riksrevisionen har provat att istället addera antalet lån till mixade team till gruppen män, att fördela antal lån till mixade team jämnt mellan kvinnor och män, att exkludera mixade team helt ur analysen och att använda SCB:s variabel operativ företagsledare (OpF) för att undersöka hur stor andel av lånen som tilldelats kvinnor. Det sätt som Almi använder för mäta könsfördelning i låneverksamheten resulterar i ett högre utfall än övriga tillvägagångssätt.

Riksrevisionen konstaterar att summeringen av antalet lån till kvinnor och mixade team spelar en betydande roll för bilden av hur väl Almi lyckas utföra sitt uppdrag om kvinnors företagande. Riksrevisionen konstaterar vidare att det inte går att avgöra vilken position som innehas av en person som i Almis handläggning anges som företagsledare för ett företag. För gruppen mixade team går det inte heller att avgöra könsfördelning i teamet eller vilka positioner i företaget som personerna innehar.

6.2.2 Skillnaderna mellan dotterbolagen syns inte i redogörelser för koncernen

Riksrevisionen har brutit ner motsvarande könsfördelning per dotterbolag i syfte att undersöka om det finns regionala skillnader. Sammanställningen visar att andelen kvinnor som har beviljats lån varierar mellan drygt 13 till nästan 20 procent mellan olika dotterbolag. När antalet lån till mixade team adderas till kvinnor varierar andelen mellan drygt 24 och 33 procent. För exempelvis Almi Jönköping står gruppen mixade team för över 15 procent av de beviljade lånen.

Inte heller den över tid stabila fördelningen av lån mellan kvinnor, män och mixade team i statistiken för hela koncernen återkommer lika tydligt i Riksrevisionens sammanställning av statistik över enskilda dotterbolag. Som exempel på dotterbolag med större variation mellan åren kan nämnas att andelen kvinnor som beviljades lån hos Almi Kalmar var 11 procent 2015, 13 procent 2016 och sedan steg till 22 procent 2017. Även andelen lån som beviljades till mixade team varierade hos Almi Kalmar – från 14 procent 2015, till 2 procent 2016 och 17 procent 2017.

Riksrevisionen konstaterar därmed att skillnader mellan dotterbolagens prestation inte synliggörs i Almis koncerngemensamma redogörelser. Därtill konstaterar Riksrevisionen att summeringen av antalet lån till kvinnor och mixade team spelar en betydande roll för bilden av hur väl dotterbolagen lyckas utföra sitt uppdrag om kvinnors företagande.

Dotterbolagen följs i likhet med moderbolaget upp genom att könsfördelningen i beviljade lån jämförs med motsvarande fördelning i företagsstocken och nyföretagandet. Skillnaden är att dotterbolagen jämförs med könsfördelningen för respektive kontrollgrupp i den egna regionen. De regionala jämförelsetal som används för uppföljningen inför dotterbolagens bolagsstämmor förmedlas till dotterbolagen från moderbolaget och utgår från samma sätt att ange könsfördelning i företagens ledning som används för koncernens uppföljning. Under Riksrevisionens intervjuer framkommer också att det förekommer viss fördröjning i jämförelsetalen. Exempelvis jämfördes utfallet för 2017 med siffror för 2013.

6.3 Data saknas för att utvärdera Almi

Avsnitt 5.2 visar att andelen beviljade låneansökningar skiljer sig åt mellan dotterbolagen. Eftersom granskningen är inriktad mot Almis uppdrag om kvinnors företagande har Riksrevisionen försökt analysera beviljandegraderna i Almis långivning med fokus på skillnader mellan kvinnor och män för hela

koncernen. Den metod som används kallas Blinder-Oaxacadekomponering⁸⁴ (se bilaga 1). I tabellen nedan redovisas resultaten av analysen.

Tabell 6 Blinder-Oaxacadekomponering av könsskillnader i beviljandegrad för tidigare verksamma företag i de sex största regionerna, 2013–2016

	Samtliga år	2013	2014	2015	2016
Kvinna	0,86	0,96	0,83	0,84	0,87
Man	0,90	0,94	0,90	0,89	0,90
Skillnad	-0,044***	0,021	-0,072***	-0,054**	-0,028
Förklarad	-0,015**	-0,017	-0,026*	-0,01	-0,018
Oförklarad	-0,029**	0,038	-0,046*	-0,043*	-0,01
Antal kvinnor	798	72	224	267	235
Antal män	3 927	287	991	1 331	1 318
Totalt antal	4 725	359	1 215	1 598	1 553

Källa: Almi och SCB. Riksrevisionens bearbetning. (Signifikant på nivån * 10 %, ** 5 %, *** 1 %.) För 2013 ingår endast lån från mitten av augusti.

Analysen visar att det finns en statistiskt signifikant skillnad i beviljandegrad mellan kvinnor och män för den sammantagna perioden 2013–2016, där kvinnors beviljandegrad ligger 4,4 procentenheter lägre än mäns (vänstra kolumnen). Skillnaden i beviljandegrad kan till en tredjedel (1,5 procentenheter) hänföras till skillnader i underliggande faktorer, såsom företagsstorlek och produktivitet. Resten, 2,9 procentenheter, förblir oförklarad och kan bero på en mängd olika faktorer. Skillnaderna kan uppstå i handläggningsprocessen eller spegla underliggande skillnader hos företag – likt de som beskrivs i kapitel två.

Resultaten bör av flera skäl tolkas med försiktighet. För det första är det inte möjligt för Riksrevisionen att observera könsfördelningen i gruppen mixade team.

⁸⁴ Metoden syftar till att dela upp den observerade skillnaden mellan könen i en del som beror på skillnader i egenskaper, en del som beror på skillnader i hur dessa egenskaper värderas). Dessutom tillkommer en tredje term för interaktionseffekten av egenskaper och värdering. Denna metod beskrev först i Blinder (1973) och Oaxaca (1973). En annan vanlig metod för att undersöka könsskillnader (se exempelvis Medlingsinstitutet 2018) är att använda en linjär regressionsmodell med en mängd kontrollvariabler, där en indikatorvariabel för kön fångar den oförklarade könsskillnaden. Denna senare metod är snarlik vår, men gör något starkare antaganden. Exempelvis antas här att alla bakgrundsfaktorer påverkar kvinnor och män på samma sätt, till skillnad från Blinder-Oaxacametoden. För samtliga specifikationer har vi även utfört regressionsmetoden som beskriven här. Detta har givit kvalitativt likartade resultat som med Blinder-Oaxacadekomponering.

Därför har hela gruppen exkluderats ur analysen. För det andra tvingar Almis höga beviljandegrad i vissa dotterbolag fram en avgränsning av analysen till sex av dotterbolagen. Det innebär att analysen omfattar ungefär två tredjedelar av alla ansökningar. För det tredje faller nystartade företag bort ur analysen eftersom det saknas data om vissa förklarande variabler för denna grupp.

Riksrevisionen kan utifrån tillgängliga data endast uttala sig om företag som har startats tidigare än året för låneansökan. Riksrevisionen konstaterar att bortfall av nystartade företag kan begränsa möjligheterna att utvärdera Almis långivning till kvinnor eftersom nystartade företag och företag i tidiga skeden är viktiga målgrupper för Almi, och en betydande andel av de kvinnor som är kunder hos Almi finns just bland nyföretagare som tar mikrolån. Även om näringsutskottets uttalande om att främja kvinnors företagande har fått genomslag i utlåningen av mikrolån till kvinnor ger statistik över fördelning av lånetyper ingen information om graden av likvärdighet i Almis bedömningar av lån.

Befintlig statistik beskriver endast Almis kundföretag i breda drag. Det är troligt att mer detaljerad bakgrundsinformation om företag och Almis handläggningsprocess skulle göra att en större andel av könsskillnaden kunde förklaras. Till exempel följer Almi inte på aggregerad nivå upp manuella justeringar av ansökande företags kreditvärdighet, eller i vilken utsträckning som ansökande företag också tagit del av andra insatser.

7 Slutsatser och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regeringens och Almis arbete med Almis uppdrag om kvinnors företagande bidrar till att uppfylla det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet. I detta avslutande kapitel drar Riksrevisionen slutsatser utifrån de iakttagelser som redovisats i de föregående kapitlen. Kapitlet inleds med slutsatser och avslutas med rekommendationer till regeringen och Almi.

7.1 Slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Almi och dess dotterbolag strävar efter att utföra uppdraget om kvinnors företagande på ett samstämmigt och konsekvent sätt. Det råder emellertid otydligheter i regeringens styrning av uppdraget och i Almis återrapportering till regeringen.

7.1.1 Uppdragsmålet och dess uppföljning beaktar inte de jämställdhetspolitiska målen

Regeringens styrning av Almi sker bland annat genom ägaranvisning till moderbolaget. Ägaranvisningen till Almi innehåller varken hänvisningar till de jämställdhetspolitiska målen eller till näringsutskottets uttalande inför bildandet av Almi om att bolaget ska främja kvinnors företagande. Regeringen har sedan 2016 förtydligat ägaranvisningen med uppdragsformuleringen att ett särskilt fokus ska riktas mot kvinnor och ett mätbart uppdragsmål.

Riksrevisionen bedömer att uppdragsformuleringen är i linje med näringsutskottets uttalande om att Almi ska bidra till att främja kvinnors företagande på så sätt att båda betonar ett ökat företagande bland kvinnor. Även mikrolånets särskilda inriktning mot kvinnor är i enlighet med näringsutskottets uttalande.

Utgångspunkten för förtydligandet av uppdraget i ägaranvisningen har varit att Almi ska bidra till fler och växande företag. De jämställdhetspolitiska målen tycks inte ha beaktats vid formuleringen. Detta, i kombination med att Almis uppdrag för kvinnors företagande inte varit framträdande i dialogen mellan ägare och bolag, gör att Riksrevisionen ifrågasätter i vilken utsträckning som utformningen av uppdragsmålet och nyckeltal för uppföljning ingått i jämställdhetsintegrering av styrningen av Almi.

7.1.2 Ägaranvisningen klargör inte grundläggande principer för uppdraget

Riksrevisionen anser att det är angeläget att regeringens styrning av Almi är tydlig både avseende vilka mål bolaget ska nå och vilka grundläggande principer som ska vägleda bolagets arbete med kvinnors företagande. Regeringen ger ingen vägledning i ägaranvisningen om hur uppdraget ska utföras, vilket riskerar att leda till svårigheter för Almi att tolka sitt uppdrag. Regeringen nämner exempelvis ingenting i ägaranvisningen om huruvida fokus på kvinnor ska avspeglats i Almis bedömning av låneansökningar eller om uppdraget istället bör lösas genom andra insatser. Riksrevisionen bedömer därmed inte att regeringen har klarlagt för Almi vilka grundläggande principer som ska vägleda utförandet av uppdraget.

7.1.3 Målkonflikter och oklarheter kring Almis marknadskompletterande roll

Det framgår inte av ägaranvisningen till Almi hur uppdragsmålet om kvinnors företagande ska uppnås i relation till andra uppdrag. Almis styrelse, ledning och dotterbolag bedömer inte att målkonflikter hämmar verksamheten, men har samtidigt olika uppfattningar om hur Almis uppdrag om kvinnors företagande ska förhålla sig till övriga uppdrag. Riksrevisionen bedömer att det finns en risk för målkonflikter. För att uppnå ett uppdragsmål kan Almi tvingas nedprioritera ett annat uppdrag.

Riksrevisionen bedömer att förhållandet mellan uppdraget om kvinnors företagande och Almis marknadskompletterande roll är särskilt otydlig. En tolkning av den marknadskompletterande rollen som förekommer hos företrädare för Almi är att det ingår i Almis uppdrag att kompensera för den privata marknadens eventuella tillkortakommanden att finansiera kvinnors företagande. Beroende på hur Almis uppdrag tolkas kan Almi utföra uppdraget på olika sätt. Ett sätt är att främja kvinnors företagande genom att säkerställa lika villkor genom likvärdiga bedömningar i den egna verksamheten. Ett annat sätt är att Almi skulle kompensera för eventuell diskriminering i syfte att åstadkomma samma möjligheter för kvinnor och män att finansiera sitt företagande.

Riksrevisionen anser att det skulle krävas god kännedom om kvinnors och mäns behov av finansiering och i vilken utsträckning som dessa behov tillgodoses på den privata marknaden för att kunna göra sådana avvägningar. Riksrevisionen konstaterar att regeringen tagit bort de skrivningar i ägaranvisningen som tidigare angav att Almi skulle följa bland annat kvinnors efterfrågan på lån på den privata kapitalmarknaden. Riksrevisionen bedömer vidare att den uppföljning som Almi genomför av sin marknadskompletterande roll är begränsad till att samla in subjektiva bedömningar om Almi och att den inte är tillräcklig för att avgöra behovet av marknadskompletterande finansiering. Det finns vidare inga indikationer i den dokumentation som Riksrevisionen tagit del av i Almis årsakter

hos Regeringskansliet om att ägaren försett sig med sådan information inför formuleringen av Almis uppdragsmål.

Riksrevisionen drar därför slutsatsen att varken Almi eller regeringen har kunskapsunderlag nog att avgöra behovet av kompensatoriska insatser. Om Almis fokus på kvinnor ska tolkas utifrån att Almi ska bidra till att säkerställa samma möjligheter för att starta och driva företag, krävs ytterligare kunskap om förutsättningarna för kvinnor och män att lånefinansiera sitt företagande på den privata marknaden. Riksrevisionen bedömer att sådan kunskap är särskilt angelägen eftersom Almis låneverksamhet bedrivs i samverkan med banker både avseende samfinansiering och genom att potentiella kunder förmedlas till Almi från bankerna.

7.1.4 Uppdraget har fått genomslag i Almis styrning av dotterbolagen

Riksrevisionen bedömer att uppdraget har fått genomslag i Almis styrning av dotterbolagen och i hur dotterbolagen utför uppdraget om kvinnors företagande. Almi har omsatt uppdraget i styrningen av dotterbolagen genom ägaranvisningar och koncerngemensamma riktlinjer med ett tydligt budskap att tilldelning av lån ska grunda sig på en bedömning av återbetalningsförmåga. Det råder samsyn bland dotterbolagen om att ingen hänsyn ska tas till om ansökande företag representeras av en kvinna eller man i bedömningar av enskilda ansökningar. Riksrevisionen bedömer dock att det finns vissa oklarheter i koncernen avseende tolkning och användning av begrepp som jämställdhet, mångfald och hållbarhet, samt hur dessa förhåller sig till uppdraget om kvinnors företagande.

7.1.5 Almis redovisning är otydlig och inkonsekvent

Riksrevisionen bedömer att det finns flera brister i Almis återrapportering till ägaren och i års- och hållbarhetsredovisningen avseende uppdraget om kvinnors företagande. Almis sätt att redovisa kön för låneansökande företagare är otydligt och inkonsekvent både i återrapporteringen till ägaren och i års- och hållbarhetsredovisningen. Det framgår inte tillräckligt tydligt i Almis redogörelser att andelen kvinnor bland låntagarna egentligen utgörs av både kvinnor och så kallade mixade team.

Riksrevisionen har konstaterat att sammanslagningen av kvinnor och mixade team resulterar i ett mer fördelaktigt utfall än om gruppen mixade team hanteras på andra sätt i uppföljningen. Sammanslagningen gör även statistik över könsfördelning inom till exempel olika lånetyper missvisande. Andelen kvinnor som tar innovationslån eller tillväxtlån skulle se högre ut om mixade team adderades till gruppen. Det beror på att lånemönstren för mixade team liknar mäns lånemönster mer än de liknar kvinnors. Riksrevisionen bedömer det som relevant att spegla i uppföljningen, inte minst eftersom Almi har tillförts särskilda medel för innovationsfinansiering till kvinnor.

Sättet att ange könsfördelning är inte jämförbart med jämförelsetal för företagsstocken och nyföretagandet från SCB respektive Tillväxtanalys. Inte heller det framgår tydligt av redogörelserna. Därtill är valet av tidpunkt för jämförelse varken konsekvent eller tydligt angiven i redogörelserna.

Resultaten av Riksrevisionens egna analyser indikerar att det finns små men statistiskt signifikanta skillnader i beviljandegrad mellan kvinnor och män som ansöker om lån hos Almi. Analysen är dock avgränsad till 6 av 16 dotterbolag och innehåller betydande osäkerheter, eftersom det visar sig krävas mer detaljerade data för att förstå var skillnaderna uppstår. Riksrevisionen kan därmed inte dra några slutsatser om huruvida det förekommer diskriminering i Almis låneverksamhet.

7.1.6 Regeringen bör efterfråga mer relevant information om Almis verksamhet

Riksrevisionen identifierar brister i regeringens efterfrågan på uppföljning från Almi avseende uppdraget om kvinnors företagande.

Efterfrågan på uppföljning i ägaranvisningen resulterar i koncernövergripande redogörelser som inte förser regeringen med information om variationer i Almis verksamhet. Utfallet för koncernen som helhet förefaller stabilt över tid men döljer skillnader mellan dotterbolag och detaljer i Almis långivning till kvinnor och män. Därtill missar den koncernövergripande uppföljningen flera skillnader mellan dotterbolagen avseende beviljandegrad och söktryck. Riksrevisionen har varken granskat regeringens styrning eller Almis arbete inom övriga verksamhetsområden, rådgivning och riskkapital. Eftersom regeringens ägaranvisning även gäller dem bedömer Riksrevisionen det vara rimligt att motsvarande resonemang skulle kunna föras även för uppföljningen inom dessa områden.

Dotterbolagen skiljer sig avsevärt åt vad gäller beviljandegrad, där flera dotterbolag bara avslagit enstaka ansökningar under granskningsperioden. Även om moderbolaget har lämnat stor frihet till dotterbolagen att själva organisera verksamheten väcker de stora skillnaderna i beviljandegrad frågor. Riksrevisionen anser inte att skillnader i näringslivsstruktur mellan storstad och landsbygd tillräckligt väl förklarar skillnaderna i beviljandegrad. Majoriteten av Almis dotterbolag är beroende av samverkan med lokala bankkontor och andra aktörer för att skapa kundkontakter, vilket enligt Almi också är viktigt för att de ska kunna uppfylla sin marknadskompletterande roll. Riksrevisionen bedömer att det finns en risk att ärendehantering skiljer sig åt mellan dotterbolag och att Almi inte har god överblick över inflödet av ansökningar till dotterbolagen.

7.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser och slutsatser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen och Almi. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- låta analysera behoven av marknadskompletterande lån utifrån ett jämställdhetsperspektiv, i syfte att kunna förtydliga principerna för Almis uppdrag om kvinnors företagande
- överväga en omformulering av Almis uppdragsmål så att det bättre avspeglar de jämställdhetspolitiska målen
- efterfråga mer detaljerad redovisning från Almi avseende hur verksamheten når kvinnor. Redovisningen bör
 - spegla regionala variationer i Almis verksamhet
 - visa hur Almi gått tillväga för att ta fram information om könsfördelning
 - särskilja Almis prestation avseende uppdraget om kvinnors företagande inom lån, rådgivning och riskkapital

Riksrevisionen har erfarit att Almi arbetar med att utveckla uppföljningen med bättre statistik över könsfördelningen i långivningen. Inom ramen för det arbetet rekommenderar Riksrevisionen Almi att

- säkerställa att redovisningen av verksamheten är tydlig och konsekvent avseende hur könsfördelningen i låneverksamheten mäts.

Referenslista

Almi, *Verksamheten 2013 kopplat till ägaranvisning*, Göran Lundwall 2014-04-24, 2014b.

Almi, *Samverkansavtal avseende Almi Företagspartner GävleDala AB*, 2013-06-17, 2013.

Almi, *Slutrapport iK, investera i invandrarkvinnor*. Sammanställning av åren 2011–2014. 2015a.

Almi, *Års- och hållbarhetsredovisning 2017*, 2018a.

Almi, *Års- och hållbarhetsredovisning 2016*, 2017a.

Almi, *Års- och hållbarhetsredovisning 2015*, 2016a.

Almi, *Års- och hållbarhetsredovisning 2014*, 2015b.

Almi, *Års- och hållbarhetsredovisning 2013*, 2014a.

Almi, *Årsstämma Almi Företagspartner AB 23 april 2015*, 2015c.

Almi, *Åtterrapporering till ägarna enligt ägaranvisning för Almi Företagspartner AB antagen vid årsstämma 20 april 2017*, Göran Lundwall 2018-04-27, 2018b.

Almi, *Åtterrapporering till ägarna enligt ägaranvisning för Almi Företagspartner AB antagen vid årsstämma 20 april 2016*, 2016b.

Almi, *Ägaranvisning för Almi Företagspartner Värmland AB*, 2015-11-20, 2015d.

Almi, *Ägaranvisning för Almi Företagspartner Värmland AB*, 2016-10-27, 2016c.

Almi, *Ägaranvisning för Almi Företagspartner Värmland AB*, 2017-12-11, 2017b.

Almi, *Ägaranvisning för Almi Företagspartner Mitt AB*, 2012-11-27, 2012.

Almi, *Ägaranvisning för Almi Företagspartner Mitt AB*, 2014-10-22, 2014c.

Betänkande 2010/11:NU7, *Statliga företag*.

Betänkande 2011/12:NU5, *Statliga företag*.

Betänkande 2014/15:NU4, *Statliga företag*.

Betänkande 2014/15:NU10, *Näringspolitik*.

Betänkande 2015/16:NU15, *Näringspolitik*.

Betänkande 2016/17:NU12, *Näringspolitik*.

Betänkande 2017/18:NU12, *Näringspolitik*.

Blinder, A., "Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates", *Journal of Human Resources*, vol. 8, nr 4, 1973, s. 436–455.

Eckel, C. och Grossman, P., "Men, Women and Risk Aversion: Experimental Evidence", i *Handbook of Experimental Economics Results, Volume 1*, redigerad av Plott, C. och Smith, V., Elsevier, 2008.

Entreprenörskapsforum, *Entreprenörskap i Sverige: Nationell GEM-rapport 2018*, 2018.

Europarådet, *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, 2004.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), *Utvärdering av ALMI Företagspartner AB:s finansieringsverksamhet*, A2002:002.

Lindberg, M. och Johansson, A. W., "Gender-sensitive Business Counselling – Changing Gendered Patterns and Understandings of Entrepreneurship", i *Technology, Commercialization and Gender: A Global Perspective*, redigerad av Wyncarczyk, P. och Ranga, M., London: Palgrave Macmillan, 2017, s. 141–176.

Malmström, M., Johansson, J. och Wincent, J., "Gender Stereotypes and Venture Support Decisions: How Governmental Venture Capitalists Socially Construct Entrepreneurs' Potential", i *Entrepreneurship: Theory & Practice*, vol. 41, nr 5, 2017, s. 833–860.

Malmström, M., Voitkane, A., Johansson, J. och Wincent, J., "When stereotypical gender notions see the light of day, will they burst? Venture capitalists' gender constructions versus venturing performance facts", i *Journal of Business Venturing Insights*, vol. 9, 2018, s. 32–38.

Medlingsinstitutet, *Rapporten om löneskillnader 2017*, 2018.

Oaxaca, R., "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets", *International Economic Review*, vol. 14, nr 3, 1973, s. 693–709.

Orser, B. och Riding, A., "Gender-based small business programming: the case of the Women's Enterprise Initiative", *Journal of small business and entrepreneurship*, vol. 19, nr 2, 2006, s. 143–166.

Proposition 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

Proposition 1993/94:40 *Småföretagsutveckling*, bet. 1993/94:NU11, rskr. 1993/94:80.

Proposition 1993/94:147 *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar*, bet. 1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290.

Proposition 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26.

Proposition 2005/06:155 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257.

Proposition 2008/09:1, bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:46.

Proposition 2010/11:1, bet. 2010/11:NU1, rskr. 2010/11:132.

Proposition 2013/14:1 utgiftsområde 24.

Proposition 2014/15:1 utgiftsområde 24.

Proposition 2015/16:1 utgiftsområde 24.

Proposition 2016/17:1 utgiftsområde 24.

Regeringen, Näringsdepartementet. *Bidrag för att genomföra insatser för att främja kvinnors företagande*, Regeringsbeslut I 6 2011-02-17, N2011/472/ENT, 2011.

Regeringen, Socialdepartementet. *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2016–2020*, Protokoll II:14 vid regeringsammansträde 2016-06-22, S2016/01917, JÄM, S2016/04472/JÄM, 2016.

Regeringen. *Strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet*, Bilaga till regeringsbeslut 2012-03-01, nr II:1, Dnr U2012/1388/JÄM, 2012.

Regeringskansliet, Finansdepartementet. *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2012*, 2012.

Regeringskansliet, Finansdepartementet. *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2013*, 2013.

Regeringskansliet, Finansdepartementet. *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2014*, 2014.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Information till styrelsen för Almi Företagspartner AB*, bilaga till beslut 2007-04-17 §4 N2007/36/ENT, 2007.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Information till styrelsen för Almi Företagspartner AB*, bilaga till beslut 2008-04-22 § N2008/2972/ENT, 2008.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Information till styrelsen för Almi Företagspartner AB (Ägardirektiv)*, bilaga 3 till beslut 2009-04-21 § 2009/4062/ENT, 2009.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Närings- och innovationsministern, Digitaliseringen och ägarens förväntningar på bolagen med statligt ägande*, 2017-10-10, N2017/06069/BSÄ, 2017.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2015*, 2015a.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2016*, 2016a.

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

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. Statssekreteraren Eva Lindström, Till ordförande i bolagen med statligt ägande, Samarbeta för en ökad integration, 2016-12-13, 2016.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Ägardirektiv till styrelsen för Almi Företagspartner AB*, bilaga C till beslut 2010-04-12 § N2010/2807/ENT, 2010.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Ägardirektiv till styrelsen för Almi Företagspartner AB*, bilaga C till beslut 2011-04-15 i ärende N2011/2441/ENT (delvis), 2011.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Ägaranvisning för Almi Företagspartner AB*, bilaga B till beslut 2012-04-17 i ärende N2012/956/ENT (delvis), 2012.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Ägaranvisning för Almi Företagspartner AB (Almi)*, bilaga B. Antagen vid bolagsstämma den 21 januari 2013, 2013.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Ägaranvisning för Almi Företagspartner AB (Almi)*, bilaga B. Antagen vid bolagsstämma den 24 april 2014, 2014.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Ägaranvisning för Almi Företagspartner AB*, antagen vid bolagsstämma den 23 april 2015, 2015b.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Ägaranvisning för Almi Företagspartner AB*, antagen vid bolagsstämma den 20 april 2016, 2016b.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet. *Ägaranvisning för Almi Företagspartner AB*, bilaga till Protokoll den 10 mars 2017, § 5, N2016/03278/BSÅ (delvis), 2017b.

Riksrevisionen, *Statens företagsfrämjande insatser – När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?* RiR 2007:11, 2007a.

Riksrevisionen, *Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget*. RiR 2007:15, 2007b.

Riksrevisionen, *Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning*. RiR 2017:37, 2017.

Skrivelse 2008/09:198 *En jämställd arbetsmarknad – regeringens strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet*.

Skrivelse 2011/12:3 *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014*, bet. 2011/12:AU6.

Skrivelse 2015/16:140, bet. 2016/17:NU4, rskr. 2016/17:61.

Skrivelse 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, bet. 2016/17:AU5, rskr. 2016/17:150.

Tillväxtanalys, *Utvärdering av Almis företagsrådgivning – utvärdering av rådgivningsverksamhet till etablerade företag*. PM 2014:20, 2014.

Tillväxtanalys, *Med varm eller kall hand? Bemötandet av män och kvinnor i det företagsfrämjande systemet*, PM 2015:18, 2015.

Tillväxtanalys, *Främja kvinnors företagande – gjorde programmet någon nytta?*, rapport 2018:05. 2018a.

Tillväxtanalys, *Take it to the (public) bank: The efficiency of public bank loans to private firms*, working paper (WP) 2018:02. 2018b.

Tillväxtverket. *Företagens villkor och verklighet 2011*.

Tillväxtverket. *Företagens villkor och verklighet 2014*.

Tillväxtverket. *Företagens villkor och verklighet 2017*.

Tillväxtverket. *Under ytan: Hur går snacket och vem får pengarna II? Info 0587, 2015a*.

Tillväxtverket, *Öppna upp! Nationell strategi för ett företagsfrämjande på likvärdiga villkor 2015–2020*, Info 0600, 2015b.

Bilaga 1. Könsskillnader i beviljandegrad – en statistisk analys

Här beskrivs mer detaljerat än i kapitel sex hur Riksrevisionen gått tillväga för att analysera skillnaden i beviljandegrad mellan kvinnor och män. Vi utgår här från en linjär modell av vilka faktorer som styr beviljandegrad. Med matrisnotation kan detta skrivas

$$Y_i = X_i' \boldsymbol{\beta} + \varepsilon_i,$$

(1)

där Y_i är sannolikhet att få sin ansökan beviljad, X_i är en vektor med företagsegenskaper, $\boldsymbol{\beta}$ anger hur dessa egenskaper samvarierar med beviljandegrad, och ε_i är en statistisk felterm.⁸⁵ Det enklaste sättet att här försöka mäta en "könseffekt" är att utöka modellen med en indikatorvariabel K_i för kön:

$$Y_i = X_i' \boldsymbol{\beta} + \boldsymbol{\gamma} K_i + \varepsilon_i.$$

(2)

Vi kan nu analysera könsskillnaden genom att ta genomsnittet av ekvation (2) för kvinnor respektive män, och därefter ta differensen av dessa (ett streck ovanför en variabel anger genomsnitt över den grupp som anges i index):

$$\underbrace{\bar{Y}_K - \bar{Y}_M}_{\text{total}} = \underbrace{(\bar{X}_K - \bar{X}_M)'}_{\text{förklarad}} \boldsymbol{\beta} + \underbrace{\gamma}_{\text{oförklarad}} + \underbrace{\bar{\varepsilon}_K - \bar{\varepsilon}_M}_{=0}.$$

γ kommer alltså att mäta den genomsnittliga skillnaden mellan kvinnor och män, då egenskaperna i X -vektorn justerats för.⁸⁶

Denna typ av modell förekommer ofta i tillämpningar (se exempelvis Medlingsinstitutet, 2018). Det finns emellertid flera möjliga fallgropar här.

1. Vektorn $\boldsymbol{\beta}$ (hur egenskaper påverkar beviljandegrad) antas vara lika för kvinnor och män. I många tillämpningar kan könsdiskriminering verka just genom att kvinnors och mäns egenskaper *värderas* olika. Sådana mekanismer fångas inte upp av ekvation (2) (annat än i den mån detta inverkar på genomsnittet).

⁸⁵ Formulerat utan matriser är detta detsamma som $Y_i = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k X_{i,k} + \varepsilon_i$. I vår data kommer Y_i vara antingen 1 eller 0, beroende på om ansökan beviljats eller ej.

⁸⁶ Vi har här utnyttjat att förekomsten av en dummyvariabel för kön implicerar $\bar{\varepsilon}_K = \bar{\varepsilon}_M = 0$.

2. Tolkningen av ekvation (2) är starkt avhängig att \mathbf{X} -vektorn beskriver *alla* egenskaper som påverkar utfallet och där fördelning skiljer mellan kvinnor och män. I annat fall kommer sådan variation mellan könen hamna i γ .⁸⁷ Detta är ett mycket starkt antagande som i tillämpningar sällan, om någonsin, är uppfyllt.
3. Ekvation (2) fångar endast upp *linjära* samband mellan Y och variablerna i \mathbf{X} .

Sammantaget innebär detta att γ i princip aldrig bör tolkas som ett orsakssamband – alltså att γ skulle mäta könsdiskriminering.

Ett alternativt angreppssätt till ovannämnda metod är att i stället skatta modell (1) för kvinnor och män separat. Därmed görs inte antagandet att β är samma för kvinnor och män. Vi kan nu liksom ovan dekomponera könsskillnaden i två termer, men denna gång utnyttja ett trick:

$$\underbrace{\bar{Y}_K - \bar{Y}_M}_{\text{total}} = \bar{\mathbf{X}}_K' \hat{\beta}_K - \bar{\mathbf{X}}_M' \hat{\beta}_M = \underbrace{(\bar{\mathbf{X}}_K - \bar{\mathbf{X}}_M)' \hat{\beta}_M}_{\text{förklarad}} + \underbrace{\bar{\mathbf{X}}_K' (\hat{\beta}_K - \hat{\beta}_M)}_{\text{oförklarad}}.$$

Denna uppdelning av skillnaden kallas Blinder-Oaxacadekomponering.⁸⁸ Den första termen i högerledet, den "förklarade" delen, fungerar som tidigare och uppskattar hur stor del av skillnaden som beror på att kvinnors och mäns egenskaper skiljer sig åt (med mäns värdering av egenskaper som referensram). Den andra termen mäter huruvida kvinnors egenskaper värderas annorlunda än mäns egenskaper, inklusive en konstant term för egenskapen att vara kvinna.

Det bör här noteras att även om den första av invändningarna som togs upp ovan nu är hanterad kvarstår de övriga två: om det finns utelämnade företagsegenskaper som är korrelerade både med kön och sannolikhet att beviljas lån, eller om sambandet mellan kön och en inkluderad egenskap är icke-linjär, bör dekomponeringen tolkas med försiktighet.

Analys av hela populationen

För flera av dotterbolagen är beviljandegraden mycket hög: i regel över 90 procent, och ofta nära 100 procent. Som diskuteras i kapitel fem kan detta handla om att det sker någon slags selektion innan de ansökande registreras i Almis IT-system. För dessa dotterbolag finns det inga skillnader att undersöka och en analys blir

⁸⁷ Ett exempel på en sådan utelämnad egenskap skulle kunna vara riskaversion. Forskning från nationalekonomi, psykologi och sociologi visar att kvinnor i genomsnitt har högre riskaversion än män (Eckel och Grossman, 2008). I vår tillämpning skulle detta vara ett problem om riskaversion även vore korrelerat med sannolikhet att beviljas lån, även givet de övriga egenskaper vi kontrollerar för.

⁸⁸ Metoden beskrevs först i Blinder (1973) och Oaxaca (1973).

därmed inte meningsfull. Att avgränsa analysen till regioner med lägre beviljandegrad skulle emellertid vara problematiskt: genomsnittlig beviljandegrad skulle kunna hänga samman med andra faktorer så att göra ett urval på basis av detta skulle kunna ge oförutsägbara snedvridningseffekter.

Av denna anledning har vi valt att göra avgränsningen beroende på dotterbolagets totala antal ansökningar, och inkluderar således endast de sex största regionerna i analysen. Dessa ansvarar för omkring två tredjedelar av alla ansökningar och beviljandegraden pendlar här mellan 78 och 99 procent, med medianen 95 procent. Det bör noteras att dessa dotterbolag inte nödvändigtvis är representativa för de mindre dotterbolagen. År 2017 faller bort eftersom Almi här inte anger företagsledarens kön för avslagna ansökningar i den data som Riksrevisionen tagit del av. Vi har i analysen undantagit ansökningar där företagsledarens kön är satt till "mixade team", då det inte är uppenbart hur dessa bör kategoriseras.⁸⁹

Tabell 7 visar resultatet av Blinder-Oaxacadekomponering för de sex största regionerna.

Tabell 7 Blinder-Oaxacadekomponering av könsskillnader i beviljandegrad för de sex största regionerna, 2013–2016

	Samtliga år	2013	2014	2015	2016
Kvinnor	0,89	0,94	0,87	0,89	0,90
Män	0,91	0,95	0,90	0,91	0,90
Skillnad	-0,016*	-0,0075	-0,038**	-0,014	-0,0028
Förklarad	-0,0012	-0,013	-0,0084	0,0022	-0,0041
Oförklarad	-0,014	0,0059	-0,03	-0,017	0,0013
Antal kvinnor	1 535	143	403	486	503
Antal män	5 985	475	1 535	1 956	2 019
Totalt antal	7 520	618	1 938	2 442	2 522

Källa: Almi och SCB. Riksrevisionens bearbetning. (Signifikant på nivån * 10 %, ** 5 %, *** 1 %.)

De översta raderna i tabellen visar på små, ibland svagt signifikanta, skillnader mellan kvinnor och män i beviljandegrad, för perioden som helhet (första

⁸⁹ Vi har även undantagit ansökningar där företagsledarens kön saknas, företagets etableringsår är senare än innevarande år, handläggares saknas, information om branschtillhörighet saknas, ovanliga låneformer (exempelvis exportlån), samt där juridisk form är annan än enskild firma och aktiebolag. Antal kvarvarande ansökningar är 7 520, ner från 15 457 ansökningar för samtliga regioner 2013–2016 före bortfall.

kolumnen) är skillnaden 1,6 procentenheter och är statistiskt signifikant på tioprocentnivån. Men i övrigt är det svårt att dra slutsatser: dekomponeringen är aldrig signifikant och följer inget tydligt mönster.

De variabler som används för dekomponeringen är dummyvariabler för region, år, juridisk form, branschtillhörighet, ansökt lånetyp, kön på handläggare, tidigare rådgivning, export och antal medfinansiärer, samt intervallindelningar för företagsålder och storlek på ansökt belopp.

Begränsning till tidigare verksamma företag

Vid analysen ovan har vi ansträngt oss för att i möjligaste mån hålla bortfallet lågt. Det innebär att vi tar hänsyn till vissa skillnader mellan företag, exempelvis branschtillhörighet, men att vi tvingas utelämna andra viktiga faktorer. Anledningen är att variabler såsom företagsstorlek och omsättning varierar över tid och själva kan påverkas av huruvida företaget beviljas lån. Eftersom dessa variabler endast är registrerade på årsbasis tvingas vi således använda föregående års värden för dessa variabler.

I en alternativ analys inkluderar vi även föregående års omsättning, rörelsemarginal, förädlingsvärde samt antal anställda för dekomponeringen. Detta innebär att vi endast kan inkludera företag som var verksamma föregående år, vilket är drygt 60 procent av urvalet ovan. Vi utesluter alltså nystartade företag (drygt en tredjedel),⁹⁰ liksom företag som inte lämnat in deklaration föregående år. Förutom de variabler som ingick i föregående dekomponering ingår därmed även intervallindelningar för företagets antal anställda, förädlingsvärde, omsättning och rörelseresultat.

Tabell 8 visar resultatet av dekomponering för detta mindre urval.

⁹⁰ Med "nystartade" företag avses här företag som etablerades samma år som de beviljades lån.

Tabell 8 Blinder-Oaxacadekomponering av könsskillnader i beviljandegrad för tidigare verksamma företag i de sex största regionerna, 2013–2016

	Samtliga år	2013	2014	2015	2016
Kvinnor	0,86	0,96	0,83	0,84	0,87
Män	0,90	0,94	0,90	0,89	0,90
Skillnad	-0,044***	0,021	-0,072***	-0,054**	-0,028
Förklarad	-0,015**	-0,017	-0,026*	-0,01	-0,018
Oförklarad	-0,029**	0,038	-0,046*	-0,043*	-0,01
Antal kvinnor	798	72	224	267	235
Antal män	3 927	287	991	1 331	1 318
Totalt antal	4 725	359	1 215	1 598	1 553

Källa: Almi och SCB. Riksrevisionens bearbetning. (Signifikant på nivån * 10 %, ** 5 %, *** 1 %.)

Jämfört med det tidigare större urvalet är nu skillnaderna mellan könen större, vilket återspeglar att detta mindre urval inte är fullständigt representativt för det större. Andelen kvinnor är exempelvis lägre, då kvinnors företag i högre utsträckning är nystartade. (Vi har här även en lägre andel enskilda firmor och lägre andel mikrolån.) För perioden som helhet är könsskillnaden på 4,5 procentenheter, vilket till en tredjedel kan hänföras till skillnader i egenskaper mellan företag som drivs av kvinnor och män. Resterande två tredjedelar hänförs till skillnader i kopplingen mellan egenskaper och beviljandegrad.

Att den oförklarade variationen utgör en så stor andel av den totala skillnaden kan bero på att kvinnor och män behandlas olika i ansökningsprocessen. Men det finns även andra faktorer som kan förklara resultatet. För det första kan vi beskriva företagen endast i breda drag och det är troligt att mer detaljerad bakgrundsinformation skulle göra att en större andel av könsskillnaden kunde förklaras. För det andra kan sambandet mellan kön och dekomponeringsvariablerna vara mer komplext än så som det modellerats här, den förklarande termen fångar endast upp linjära samband. Det går därmed inte att säga något definitivt om vad skillnaden i beviljandegrad mellan kvinnor och män skulle bero på.

Almi Företagspartner AB är ett helägt statligt bolag med uppgift att erbjuda finansiering och rådgivning till små och medelstora företag. När Almi bildades på 1990-talet betonade regeringen och riksdagen att Almi ska bidra till att främja kvinnors företagande. Trots ambitionerna är det fortfarande fler män än kvinnor som driver företag. Det finns indikationer om att kvinnor och män bemöts olika i det företagsfrämjande systemet.

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Almi genom sin låneverksamhet bidrar till att uppfylla det jämställdhetspolitiska målet som säger att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att starta och driva företag. Granskningen visar att Almi och dess dotterbolag strävar efter att utföra uppdraget om kvinnors företagande på ett samstämmigt och konsekvent sätt. Men regeringens styrning av Almi innehåller otydligheter och likaså Almis återrapporering till regeringen.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- låta analysera behoven av marknadskompletterande lån utifrån ett jämställdhetsperspektiv, i syfte att kunna förtydliga principerna för Almis uppdrag om kvinnors företagande
- överväga en omformulering av Almis uppdragsmål så att det bättre avspeglar de jämställdhetspolitiska målen
- efterfråga mer detaljerad redovisning från Almi.

Riksrevisionen rekommenderar Almi att inom ramen för sitt arbete med att utveckla återrapporeringen till regeringen säkerställa att redovisningen av verksamheten är tydlig och konsekvent avseende hur könsfördelningen i låneverksamheten mäts.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-514-5

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE