

RiR 2004:28 (ny upplaga 2005-01-10)

Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag

ISBN 91 7086 032 7

RiR 2004:28

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Regeringen
Finansdepartementet
Näringsdepartementet
Socialdepartementet

Datum 2004-12-22
Dnr 33-2003-0684

Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag

Riksrevisionen har granskat regeringens förvaltning och styrning av statliga bolag. Tre departement ingår i granskningen. Det är Näringsdepartementet, Finansdepartementet och Socialdepartementet. De sex bolagen som ingår är Posten AB, Samhall AB och V & S Vin & Sprit AB, AB Svenska Spel, Apoteket AB samt Systembolaget AB.

Företrädare för Näringsdepartementet, Finansdepartementet och Socialdepartementet och de sex bolagen har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på innehållet i ett utkast till denna revisionsrapport.

I enlighet med 9 § i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende efter föredragning av revisionsdirektör *Gunilla Lundquist*. Revisionschef *Göran Hylander*, revisionsråd *Hans Noaksson* och revisionsdirektör *Dan Ljungberg* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Gunilla Lundquist

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	15
1.1 Statens bolagsinnehav	15
1.2 Motiv för granskningen	16
1.3 Granskningens genomförande	17
2 Juridisk bakgrund	21
2.1 Förvaltningsrätt	21
2.2 Aktiebolagslagen	22
3 Riksdagens och regeringens syn på de statliga bolagen	25
3.1 Riksdagens syn på förvaltning och styrning av de statliga bolagen	25
3.2 Utskottsuttalanden om förvaltning och styrning av de statliga bolagen	26
3.3 Regeringskansliet sköter bolagsförvaltningen	28
3.4 Regeringens ägarpolitik och bolagsförvaltning	30
3.5 Corporate Governance	31
3.6 Nordisk utblick	32
4 Bolagsstämma vid de sex bolagen	35
4.1 Bolagsstämman utnyttjas i begränsad utsträckning	35
4.2 Bolagsstämmorna har blivit mer öppna	36
4.3 Stämмоanvisningar är inte beslutade på bolagsstämma	38
4.4 Riksdagsledamöter närvarar i begränsad utsträckning på bolagsstämma	38
4.5 Ägarrepresentantens beslutsmandat	39
4.6 Slutsatser	40
5 Förvaltningen av bolagen	43
5.1 Bolagsförvaltningen är delvis olika organiserad	43
5.2 Skillnader i den formella styrningen av bolagen	45
5.3 Uppföljningsbarhet minskar genom formlös styrning	48
5.4 Förekomsten av riktlinjer är begränsad	55
5.5 Kammarkollegiets roll i förvaltningen är oklar	56
5.6 Ansvarsförsäkring för styrelserna förekommer ofta	57
5.7 Brister i regeringens årliga rapportering till riksdagen	59
5.8 Slutsatser	60
6 Nominering av styrelseledamöter	63
6.1 Nomineringsförfarandet är viktigt	63
6.2 Nomineringskommitté används inte	64
6.3 Nominering av riksdagsledamöter till vissa bolagsstyrelser	65
6.4 Anställda vid Regeringskansliet i bolagsstyrelser	66
6.5 Slutsatser	67

7	Övergripande bedömning och rekommendationer	69
	Bilaga 1 Utredning angående termen "föredragande" i 7 kap. 5 § regeringsformen	71
	Bilaga 2 Aspekter på bolagsförvaltarens dubbla roller	75
	Bilaga 3 Ansvarsförsäkring för styrelseledamöter i statliga bolag	81
	Bilaga 4 Aktiebolagsrättsliga regler och Corporate Governance	87
	Bilaga 5 Nordisk utblick	93
	Referenser	99

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur regeringen förvaltat och styrt sex statligt helägda aktiebolag. Vad som kommit fram i granskningen återges i denna rapport.¹ Riksrevisionen har anlitat rättslig expertis för att fördjupa analyserna kring vissa iakttagelser. Analyserna avser t.ex. termen ”föredragande” i regeringsformen, bilaga 1 och aspekter på bolagsförvaltarens dubbla roller, bilaga 2.

Bakgrund

Staten är en av de största företagsägarna i Sverige. Staten äger helt eller delvis närmare 60 bolag. Flera av dessa bolag tillhör Sveriges största företag. År 2003 uppgick omsättningen för de statliga bolagen sammanlagt till 299 miljarder kronor. De statliga bolagen har sammanlagt ca 200 000 anställda, vilket kan jämföras med den svenska statsförvaltningen som totalt har ca 220 000 anställda. Flera statliga bolag har också viktiga samhällsfunktioner att fylla.

Regeringen förvaltar de statliga bolagen och företräder ägaren, dvs. riksdagen och ytterst det svenska folket. Varje år ska regeringen rapportera till riksdagen och samlat redogöra för bolagens verksamhet och ekonomi. Så har riksdagen bestämt. Insyn i företag ägda av staten uppnås även genom att riksdagsledamöter har rätt att närvara på bolagsstämmor och ställa frågor samt genom att riksdagens ledamöter kan utses till styrelseledamöter eller lekmannarevisorer i bolagen.

Regeringen har ett politiskt ansvar för de statliga bolagen. De statliga bolagen har i sin tur ett juridiskt ansvar att följa aktiebolagslagen och annan lagstiftning liksom de beslut som fattas på bolagsstämman.

Statsministern har förordnat näringsministern att föredra förvaltningsärenden som gäller statens företagsägande och som ställer krav på enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar.

Näringsdepartementet förvaltar drygt 40 bolag medan övriga departement förvaltar 16 bolag.

¹ Rapporten har tryckts om efter vissa språkliga och redaktionella korrigeringar.

Granskningens inriktning

Transparens och tydlighet i styrningen är viktigt för riksdagens möjlighet till insyn, för bolagens möjlighet att bedriva en effektiv verksamhet samt för möjligheten att utkräva ansvar i vid bemärkelse för hur verksamheter bedrivits.

Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Sker regeringens styrning av bolagen via bolagsstämmorna och är stämmorna öppna?
- Är ägarförvaltningen enhetlig och är den möjlig att följa upp?
- Är nomineringen av styrelseledamöter systematisk och enhetlig?

Granskningen omfattar regeringens förvaltning och styrning av Posten AB, Samhall AB och V & S Vin & Sprit AB, samtliga bolag förvaltade av Näringsdepartementet. Vidare ingår AB Svenska Spel som förvaltas av Finansdepartementet samt Apoteket AB och Systembolaget AB som förvaltas av Socialdepartementet. Granskningen avser i huvudsak perioden 2001–2003.

Med begreppet ägarförvaltning avses i denna rapport regeringens och Regeringskansliets förvaltning och styrning av bolagen.

Slutsatser

Sker regeringens styrning av bolagen via bolagsstämmorna?

Enligt aktiebolagslagen är bolagsstämman ett bolags högsta beslutande organ. Nödvändiga beslut på stämman är enligt aktiebolagslagen bl.a. beslut om bolagsordning, utdelning och ansvarsfrihet samt val av till styrelseledamöter och revisorer. Vissa väsentliga beslut ska sålunda beslutas av bolagsstämman.

När andra väsentliga beslut aktualiseras, t.ex. så kallade ägardirektiv, måste stämman fatta beslut för att dessa ska få rättslig giltighet.

Granskningen visar, att för några bolag har den person som representerar staten på bolagsstämman överlämnat s.k. ägardirektiv till representant för bolaget utan att regeringen har beslutat om dessa direktiv. Dessa direktiv beslutades inte heller av bolagsstämman och de uppfyllde därigenom inte det aktiebolagsrättsliga kravet för en giltig stämmananvisning. Detta förfarande skapar en ottydlighet om vem som bär ansvaret för direktiven. Mycket talar för att det bolag som följer direktiv som inte formellt fastställts riskerar att i praktiken bli ensamt ansvarigt.

Regeringen har beslutat om riktlinjer för de statliga bolagen. Dessa riktlinjer, t.ex. regeringens riktlinjer för anställningsvillkor i statligt ägda företag och regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen, har överlämnats till bolagen utan att formellt fastställas på bolagsstämmorna. Det betyder att riktlinjerna saknar otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet. Det föreligger därför risk att bolagen självständigt prövar i vad mån och när de ska följa riktlinjerna. Granskningen visar vidare att frågor om bolagens strategiska inriktning inte beslutats på bolagsstämmorna.

Styrning vid sidan av bolagsstämman sker således genom regeringsbeslut om riktlinjer för de statliga bolagen, i vissa fall genom s.k. ägardirektiv samt i vissa fall genom avtal mellan staten och bolaget. Genom styrelseprotokoll, minnesanteckningar och intervjuer har det också framkommit att s.k. formlös styrning (dvs. en styrning som faktiskt ägt rum men som inte dokumenterats i form av fattade beslut) inte är ovanlig.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att bolagsstämmorna för de sex bolagen under perioden 2001-2004 har utnyttjats i begränsad utsträckning för styrningen av bolagen. Det innebär att närvaro vid bolagsstämma har gett en begränsad insyn i verksamhetens inriktning och hur bolagen faktiskt styrts av regeringen som ägarföreträdare.

Ett viktigt ärende för bolagsstämman är beslut om utdelning efter förslag från styrelsen. Ägarförvaltningens beredning av bolagsstyrelsens förslag till ordinarie utdelning från bolagen har för flera bolag skett utan dokumentation. Det försvårar möjligheten att i efterhand få insyn i om ägarförvaltningens förslag till utdelningen skiljer sig från bolagsstyrelsens och vilka överväganden som i så fall ligger bakom denna skillnad.

Det finns inga riktlinjer eller föreskrifter gemensamt för ägarförvaltningen hur statens representant vid bolagsstämman ska utses och hur detta representantskap ska utövas. Förfarandet skiljer mellan departementen, och det finns också skillnader i fråga om vilka dokument som utarbetas och diarieförs.

Riksrevisionens bedömning är att bolagsstämman i ringa grad används av ägarförvaltningen för att styra bolagen. Transparensen, tydligheten och möjligheten att följa upp ägarförvaltningens styrning av de statliga bolagen påverkas negativt av detta.

Är bolagsstämmorna öppna?

Värdet av s.k. öppna bolagsstämmor har betonats av såväl näringsutskottet som regeringen. Riksrevisionen konstaterar att öppna stämmor, som bl.a. innebär informationsaktiviteter under och i anslutning till bolagsstämman,

anordnas i större utsträckning år 2004 än tidigare. Öppenheten har varit begränsad i den meningen att endast två av de sex bolagen har bjudit in allmänheten att närvara på stämman. Möjligheten till ökad insyn begränsas av att, som tidigare redovisats, regeringens styrning som ägarföreträdare endast till del har skett via bolagsstämman. Riksdagsledamöter har närvarat på bolagsstämmorna i tämligen liten utsträckning.

Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att bolagsstämmorna blivit mer öppna men att möjligheten till reell insyn i väsentliga frågor av flera orsaker har varit begränsad.

Riksrevisionens bedömning är att ett aktivt användande av bolagsstämman för ägarföreträdarens styrning i kombination med öppna stämmor väsentligt skulle förbättra möjligheten till information om bolagens strategiska inriktning samt insyn i hur regeringen som ägarföreträdare faktiskt styr bolagen.

Är det möjligt att följa upp ägarförvaltningen?

Ägarförvaltningen och bolagen har, och måste ha, kontakter av såväl formell som informell karaktär. Kontakterna innebär ofta utbyte av information och sannolikt också förankring. Formlös styrning av bolagen – en styrning som faktiskt ägt rum men som inte dokumenterats i form av fattade beslut – är enligt Riksrevisionens bedömning inte ovanlig för bolagen, inte heller när det gäller frågor av väsentlig karaktär.

Dokumentation av möten och kontakter mellan ägarförvaltningen och bolagen sker inte systematiskt genom minnesanteckningar eller interna promemorior. Vem som beslutat vad och underlaget för beslut är därför svårt att överblicka för flertalet inblandade aktörer och närmast omöjligt att utröna i efterhand för externa observatörer. Förutsättningarna för insyn eller för att utkräva ansvar (t.ex. i den parlamentariska processen) är således begränsade. Socialdepartementet, som förvaltar två bolag, skiljer sig dock från den allmänna bilden. Sedan 2002 förs rutinmässigt anteckningar vid möten mellan bolag och departement. Det har gjort det möjligt att i efterhand ta del av vilka frågor som behandlats vid dessa möten, dock inte vilka beslut som eventuellt tagits.

Bristfällig dokumentation och avsaknad av för departementen gemensamma rutiner för dokumentation av viktigare händelseförlopp samt kontakter, förankring och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltning och bolag innebär att beslut och beslutsprocesser svårligen eller inte alls går att följa upp. Den interna kontrollen av ägarförvaltningens styrning av statliga bolag är därmed svag.

Riksrevisionens bedömning är att förekomsten av styrning som inte dokumenterats, avsevärt försvårar möjligheten att följa ägarförvaltningens beslut och agerande. Möjligheten till insyn även i efterhand i viktigare händelseförlopp är begränsad. Den interna kontrollen av ägarförvaltningens styrning av statliga bolag har klara brister.

Är ägarförvaltningen enhetlig?

Granskningen visar på flera betydelsefulla skillnader i hur ägarförvaltningen agerat i relation till bolagen. Dessa skillnader synes främst bero på olika traditioner och rutiner inom departementen och inte på specifika omständigheter för de enskilda bolagen. Skillnader har iakttagits i följande sju aspekter:

Förslag till ändring av bolagsordning: Bolagsordningen är det legalt viktigaste styrdokumentet. Därin kan anges ägarens långsiktiga styrning av bolaget. För några bolag krävs enligt bolagsordningen regeringens beslut, och i något fall även riksdagsbeslut, för ändringar i bolagsordningen. För de flesta av de sex bolagen krävs enligt bolagsordningen dock inte regeringsbeslut för ändring.

Avtal eller s.k. ägardirektiv: Två av bolagen som ingår i granskningen har såväl avtal med staten som s.k. ägardirektiv. Ett tredje bolag har endast avtal med staten. Samtliga dessa tre bolag har enligt regeringen särskilda samhällsintressen. Det fjärde bolaget med särskilda samhällsintressen saknar såväl s.k. ägardirektiv som avtal. Styrning via avtal är således vanligare än via s.k. ägardirektiv, trots att avtal inte leder till lydnessplikt enligt aktiebolagslagen, till skillnad från av stämman beslutade ägardirektiv dvs. beslutade stämmanövervisningar.

Dokumentation om ägarförvaltningens förslag till stämmobeslut: Ägarförvaltningens beslut framgår inte genomgående av diarieförd handling. Det gäller förslag till t.ex. ändringar i bolagsordning, utdelningens storlek ett visst år, val av styrelseledamöter och revisorer.

Ansvarsförsäkring för styrelser: Fem av de sex bolagsstyrelserna som ingår i granskningen har fattat beslut om att teckna ansvarsförsäkringar för styrelsen. Det har framkommit att flera bolag efterfrågat vägledning och ett tydliggörande från ägarförvaltningen vad gäller ansvarsförsäkringar.

Lekmannarevisorer: Det varierar i vilken utsträckning lekmannarevisorer har utsetts i bolagen. För två av de sex bolagen finns lekmannarevisorer med motiveringen att bolagen har särskilda samhällsintressen. För de övriga två bolagen med särskilda samhällsintressen utses inte lekmannarevisorer.

Ägarrepresentantens beslutsmandat: Det finns skillnader mellan departementen i vilken utsträckning dokument utarbetas och diarieförs.

Inför bolagsstämmorna ställer de granskade departementen ut dokument om förordnande att föra talan och utöva rösträtt liksom instruktion hur statens ägarrepresentant ska rösta. Inför stämmorna ställer två av departementen ut fullmakter till de personer som ska representera staten.

Bolagsförvaltarens roll: Departementen har olika modeller för hur bolagen ska förvaltas. Den viktigaste skillnaden är att för bolagen vid Näringsdepartementet är bolagsförvaltaren samtidigt styrelseledamot i bolaget som han eller hon är satt att förvalta.

Riksrevisionens bedömning är att det finns betydelsefulla men omotiverade skillnader i ägarförvaltningen av bolagen. Lämpligheten med Näringsdepartementets förvaltningsmodell bör ifrågasättas i de fall bolagsförvaltaren också är styrelseledamot i de bolag denne är satt att förvalta. Det finns risk för en dubbelroll som är problematisk i förhållande till grundlagens krav eftersom det i dessa fall är möjligt att hysa objektivt berättigat tvivel på en statlig tjänstemans opartiskhet. Denna typ av dubbelroll i kombination med den formlösa styrning som tillämpas, skapar ytterligare svårigheter att uppnå en rimlig nivå på den interna kontrollen av ägarförvaltningens styrning av statliga bolag.

Är nomineringen av styrelseledamöter systematisk och enhetlig?

Näringsdepartementet har lagt stor vikt vid arbetet med bolagsstyrelsernas sammansättning och hur styrelserna ska arbeta. Interna promemorior, t.ex. tidsplaner, har utarbetats för att ge vägledning i arbetet med att nominera ledamöter. Promemoriorna har distribuerats till de andra departementen. Det finns dock inte för departementen gemensamma fastställda riktlinjer för nomineringsarbetet.

Det finns skillnader i nomineringsförfarandet inom och mellan departementen exempelvis i vilken utsträckning departementen anlitar extern rekryteringskompetens för att hitta kandidater till styrelserna och vilka riksdagspartier som tillskrivs för att lämna förslag till kandidater till de bolagsstyrelser där det av praxis ingår riksdagsledamöter. För börsnoterade företag där staten är delägare används nomineringskommittéer, vilket kan förväntas öka oberoendet och transparensen i nomineringsförfarandet. Ägarförvaltningen har inte använt sig av nomineringskommittéer för att utse styrelseledamöter i de sex statligt helägda bolagen som ingår i denna granskning.

Enligt näringsministerns s.k. paragraf 5-förordnande, i enlighet med regeringsformen, är denne föredragande i regeringen avseende styrelsenomineringar. Näringsministern har fastställt förslagen på de personer som ska väljas till styrelseledamöter på bolagsstämman. Fastställandet har således inte skett genom regeringsbeslut.

Granskningen visar att de bolagsförvaltare som är styrelseledamöter i bolag deltar i sin tjänstemannaroll i såväl utvärderingen av styrelsen som i beredningen av frågan om att lämna förslag till den styrelse i vilken de ingår eller kan komma att ingå.

Riksrevisionens bedömning är att förtroendet för nomineringsförfarandet riskerar att påverkas negativt i de fall personer inom Regeringskansliet, vilka även är styrelseledamöter och samtidigt är bolagsförvaltare, har en aktiv roll i beredningen av nomineringar till bolagsstyrelsen i samma bolag. Riksrevisionen ställer också frågan om den praxis som används innebärande att näringsministern ensam beslutar om styrelsenomineringar är i överensstämmelse med det s.k. paragraf 5-förordnandet att näringsministern är föredragande i regeringen vid nominering av styrelseledamöter.

Rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att det finns behov av och möjlighet att öka tydligheten och transparensen och att förbättra den interna kontrollen i styrningen av de statliga bolagen. Följande rekommendationer bör kunna innebära väsentliga förbättringar i samtliga dessa avseenden.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen följande:

- Att pröva om den praxis, som innebär att näringsministern ensam beslutar om styrelsenomineringar, är i överensstämmelse med det s.k. paragraf 5-förordnandet att näringsministern är föredragande i styrelsenomineringar.
- Att som ägarföreträdare besluta att bolagsstämmorna för statliga bolag i normalfallet ska vara öppna för allmänheten. För allmänheten skulle stärkt styrning via stämman och öppna stämmor kunna ge ökad demokratisk legitimitet för ägarförvaltningen genom att det ges större möjlighet till information om bolagets verksamhet och om hur regeringen som ägarföreträdare styr bolaget.
- Att regelmässigt besluta om förslagen till stämmobeslut, eftersom regeringen bör vara ansvarig för denna typ av beslut. Detta gäller förslag till s.k. ägardirektiv med t.ex. grundläggande inriktning eller preciseringar av särskilda samhällsintressen. Detta gäller även förslag avseende t.ex. ändringar i bolagsordning, policy för utdelning, utdelningens storlek ett visst år och val av styrelseledamöter.

- Att i stor utsträckning använda bolagsstämman för styrning av bolag samt för att få en otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet, alltid föra till stämmobeslut s.k. ägardirektiv för det aktuella bolaget och sådana regeringsbeslut som är avsedda att följas av alla statliga bolag (t.ex. regeringens riktlinjer för anställningsvillkor i statligt ägda företag och regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen).
- Att det fastställs för departementen gemensamma riktlinjer för förfarandet vid nominering av styrelseledamöter samt att överväga att använda instrumentet nomineringskommitté även för nominering av styrelseledamöter till statligt helägda bolag.
- Att överge nuvarande förvaltningsmodell vid Näringsdepartementet vilken innebär att bolagsförvaltare vid departement samtidigt är styrelseledamot i det förvaltade bolaget.
- Att det förtydligas i riktlinjer under vilka omständigheter anställda vid Regeringskansliet ska kunna ingå i styrelser för statliga bolag.
- Att det fastställs för departementen gemensamma föreskrifter för dokumentation av ägarförvaltningen som möjliggör att i efterhand följa viktigare händelseförlopp samt kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltning och bolag.

1 Inledning

I detta kapitel redovisas granskningens bakgrund, motiv och genomförande.

1.1 Statens bolagsinnehav

Staten är en av de största företagsägarna i Sverige. Staten äger helt eller delvis närmare 60 bolag. År 2003 uppgick omsättningen för de statliga bolagen sammanlagt till 299 miljarder kronor och flera av bolagen tillhör Sveriges största företag. De lämnar årligen utdelningar till staten i storleksordningen 10 miljarder kronor. Flera av de statliga bolagen är mycket stora arbetsgivare. De har sammanlagt ca 200 000 anställda, vilket kan jämföras med den svenska statsförvaltningen som totalt har ca 220 000 anställda. Många statliga bolag har också viktiga samhällsfunktioner att fylla.

De statliga bolagen har bildats av t.ex. sysselsättnings-, konkurrens- och regionalpolitiska skäl. Därtill har det statliga ägandet ansetts viktigt för att bevara och ha kontroll över naturtillgångar såsom skog, malm och vattenkraft. Statliga bolag kan också ha andra viktiga samhällsfunktioner att fylla, t.ex. att svara för en likvärdig tillgång till vissa produkter/tjänster över hela landet.

Regeringen ska förvalta de statliga aktiebolagen och företräda ägaren; dvs. riksdagen och ytterst det svenska folket. Varje år ska regeringen rapportera till riksdagen och samlat redogöra för bolagens verksamhet och ekonomi. Så har riksdagen bestämt. Insyn i företag ägda av staten uppnås även genom att riksdagsledamöter har rätt att närvara på bolagsstämmor och ställa frågor samt genom att riksdagens ledamöter kan vara styrelseledamöter eller lekmannarevisorer i bolagen.

Regeringens förvaltningsmandat anges i regeringsformen: "statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition".² "Riksdagen fastställer i den omfattning som behövs grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet av den".³ Regeringen företräder därmed staten som ägare inom de ramar som riksdagen beslutar. Statsministern har förordnat näringsministern att föredra förvaltningsärenden som gäller statens företagsägande och som ställer krav på enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar.

² Regeringsformen 9 kap. 8 §.

³ Regeringsformen 9 kap. 9 §.

De statliga bolagen, liksom privata aktiebolag, lyder under aktiebolagslagen⁴, som bl.a. reglerar den formella ansvarsfördelningen mellan ägare, styrelse och bolagsledning. Samtidigt verkar bolagen i en offentlig och politisk miljö. Förvaltning och styrning av bolagen sköts av regeringen som ägarföreträdare. Inom departementen finns bolagsansvariga tjänstemän. År 2003 förvaltade Näringsdepartementet drygt 40 bolag medan förvaltningen av de övriga 16 bolagen var spritt på sju andra departement. Anställda vid departementen representerar ägaren på bolagsstämmorna och fattar stämmobeslut. Bolagsstämman är det högsta beslutande organet för ett aktiebolag. Departementen ansvarar även för nomineringsprocessen av styrelseledamöter i bolagsstyrelserna.

Regeringen har delat in de statliga bolagen i två huvudgrupper: bolag med särskilda samhällsintressen och bolag som verkar med marknadsmässiga krav. Med samhällsintresse menas att bolagen verkar under särskilda förbehåll och har speciella mål, utöver de ekonomiska. Bolag med marknadsmässiga krav är verksamma på en marknad där full konkurrens råder och/eller där staten ställer ekonomiska krav på resultat och avkastning.

1.2 Motiv för granskningen

Det är viktigt att statens insyn och kontroll i statliga verksamheter inte påverkas negativt av valet mellan bolag och myndighet som verksamhetsform.⁵ De legala förutsättningarna och sättet att styra skiljer sig dock väsentligt mellan bolag och myndigheter.

Denna granskning inriktas mot hur regeringens förvaltning och styrning av statliga bolag går till. Transparens och tydlighet är viktigt för riksdagens möjlighet till insyn, för bolagens möjlighet att bedriva en effektiv verksamhet och för möjligheten att – i vid mening – utkräva ansvar för hur verksamheten bedrivits.

År 2003 uttalade sig näringsutskottet i ett betänkande⁶ bl.a. om statens sätt att utöva sitt ägarskap. Utskottet ansåg allmänt sett att förvaltningen av de statliga företagen bör hanteras under så stor öppenhet som möjligt. En öppenhet ansågs naturlig med hänsyn till att det ytterst är det svenska folket som äger företagen. Utskottet ansåg det lämpligt att de helstatliga bolagen erbjuder någon form av utåtriktad aktivitet i samband med bolagsstämman.

⁴ Aktiebolagslagen (1975:1385).

⁵ Prop. 2001/02:190, bet. 2002/03:KU12, rskr. 2002/03:22, 2002/03:23.

⁶ Bet. 2002/03:NU9, rskr. 2002/03:163.

I granskningsbetänkande 1994⁷ ansåg konstitutionsutskottet det angeläget att regeringen utvecklade en tydlig policy för hur ägandet ska utövas i statligt ägda företag. Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet hade att beakta uttalades att regeringen skulle:

- ”utforma skriftliga riktlinjer för hur ägandet ska utövas av statsråden och övriga företrädare för Regeringskansliet”,
- ”utveckla rutiner som gör det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledningar och berörda departement i frågor av större betydelse”,
- ”dokumentera ställningstaganden i ärenden som behandlas på bolagsstämmor och i andra viktigare frågor”. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande om ”att det är önskvärt med mera uttryckliga direktiv och dokumentation i frågor som avser statens företrädare på bolagsstämmor eller i andra sammanhang”.⁸

Konstitutionsutskottet uttalade vidare i ett granskningsbetänkande från 2003 att ”... det är av betydelse att styrningen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande”.⁹

Riksrevisionen har bl.a. med dessa uttalanden som utgångspunkt valt att granska regeringens förvaltning och styrning av statliga bolag utifrån följande revisionsfrågor:

- Sker regeringens styrning av bolagen via bolagsstämmorna och är stämmorna öppna?
- Är ägarförvaltningen enhetlig och är den möjlig att följa upp?
- Är nomineringen av styrelseledamöter systematisk och enhetlig?

1.3 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts under perioden november 2003 till december 2004 och avser i huvudsak perioden 2001–2003. Granskningen har avgränsats till att omfatta regeringens och tre departements förvaltning och styrning av sammanlagt sex bolag. Näringsdepartementet som är ansvarigt för flest bolag ingår i granskningen. Inom Näringsdepartementets ansvarsområde ingår förvaltningen av Posten AB, Samhall AB och V & S Vin & Sprit AB. Finansdepartementet har fram till 2002 haft ett stort förvaltningsansvar men ansvarar numera endast för AB Svenska Spel, vilket ingår i granskningen. Socialdepartementet förvaltar endast två bolag, men

⁷ Bet. 1994/95:KU30, rskr. 1994/95:370.

⁸ Bet. 1991/92:KU30, rskr. 1991/92:273.

⁹ Bet. 2003/04:KU10, rskr. 2003/04:134.

de är, sett till omsättningen, de största statliga bolagen med särskilda samhällsintressen – Systembolaget AB och Apoteket AB. Båda dessa bolag ingår i granskningen.

I följande tablå framgår hur de sex bolag som ingått i granskningen fördelar sig mellan departementen och mellan bolag med särskilda samhällsintressen och bolag med marknadsmässiga krav enligt regeringens klassificering.¹⁰

	Samhällsintresse	Marknadsmässig
Finansdep.	Svenska Spel	
Socialdep.	Apoteket, Systembolaget	
Näringsdep.	Samhall	V & S Vin & Sprit, Posten

Not: Förvaltningen av V & S Vin & Sprit AB flyttades 2002 från Finansdepartementet till Näringsdepartementet

Källa: Regeringens skrivelse 2002/2003:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande 2003.

Riksrevisionen har anlitat följande personer som konsulter:

- Lena Marcusson, jur.dr, professor i förvaltningsrätt, tillsammans med Thomas Bull, jur. dr, docent i offentlig rätt, Daniel Stattin, jur.kand., doktorand i civilrätt och Anna Sara Lind, jur.kand., juridiska fakulteten, Uppsala universitet.
- Rolf Dotevall, jur.dr, professor i handelsrätt, juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Som underlag i granskningen har Riksrevisionen använt offentliga dokument såsom riksdagstryck, regeringkanslibeslut och bolagens årsredovisningar. Regeringskanslidokument samt styrelse- och bolagsstämmoprotokoll har också använts. Utöver dokumentstudier har tjänstemän vid departementen och Kammarkollegiet samt bolagens styrelseordförande intervjuats. Muntliga upplysningar har även inhämtats från tjänstemän vid bolagen. I denna granskning har också beaktats resultat från granskningen av Vattenfall AB.¹¹

För att genomföra granskningar är det nödvändigt att Riksrevisionen ges tillgång till alla skriftliga och muntliga uppgifter som belyser revisionsfrågorna. Det kan framhållas att sådan tillgång inte endast avser information rörande enskilda beslut utan också t.ex. uppgifter som visar hur informationsutbytet mellan bolagen och ägarförvaltningen respektive beslutsprocessen inom Regeringskansliet sett ut. Riksrevisionen har fått ta

¹⁰ Skr. 2002/2003:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

¹¹ Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning (RIR 2004:18).

del av relevanta dokument och information som specifikt efterfrågats. Vissa andra interna promemorior har därutöver tillhandahållits av ägarförvaltningen. Det går dock inte att säkerställa om Riksrevisionen fått ta del av alla dokument rörande Regeringskansliets förvaltning av de sex bolagen, såsom minnesanteckningar och interna promemorior. Riksrevisionen har valt att genomföra granskningen med denna begränsning.

Begreppet ägarförvaltning används i denna granskning. I ägarförvaltningen ingår regeringens och Regeringskansliets förvaltning och styrning av bolagen.

2 Juridisk bakgrund

I detta kapitel beskrivs översiktligt de delar av det förvaltningsrättsliga och det associationsrättsliga regelverket som är av betydelse för regeringens förvaltning och styrning av aktiebolag.

2.1 Förvaltningsrätt

Regeringens förvaltningsmandat anges i regeringsformen genom att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition.¹² Riksdagen fastställer i den omfattning som behövs grunder för förvaltningen av statens egendom och föfogandet över den.¹³ Regeringen företräder därmed staten som ägare av bolag inom de ramar som riksdagen beslutar.

Regeringen styr riket kollektivt¹⁴ och är i egenskap av riksstyrelse en myndighet, om än inte en förvaltningsmyndighet.¹⁵ Till hjälp för att bereda regeringsärenden har regeringen Regeringskansliet som består av flera departement för olika verksamhetsgrenar.¹⁶ Regeringskansliet är en myndighet med statsministern som chef.¹⁷

2.1.1 Förvaltningslagens tillämplighet

I den s.k. Gula boken¹⁸ ger Statsrådsberedningen vägledning för hantering av ärenden i Regeringskansliet. Där framgår att i regeringskansliärenden är förvaltningslagen direkt tillämplig. Reglerna i förvaltningslagen ska bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för förvaltningsbesluten och därmed till att besluten blir riktiga i sak. Reglerna återspeglar grundläggande rättssäkerhetskrav som opartiskhet, omsorgsfull handläggning och enhetlig bedömning.

Vad gäller regeringsärenden anges vidare i Gula boken att trots att regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening är det viktigt att man även i regeringsärenden följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för. Ett par av dessa principer (objektivitets- och kommunikationsprincipen) har, enligt Gula boken, en viss motsvarighet i

¹² Regeringsformen 9 kap. 8 §.

¹³ Regeringsformen 9 kap. 9 §.

¹⁴ Regeringsformen 7 kap. 3 §.

¹⁵ Ds 1998:39 Gula boken – Handläggning av ärenden i Regeringskansliet.

¹⁶ Regeringsformen 7 kap. 1 §.

¹⁷ Strömberg, H, Allmän förvaltningsrätt Jfr förordning (1996:1515).

¹⁸ Ds 1998:39 Gula boken – Handläggning av ärenden i Regeringskansliet.

regeringsformens allmänna regler om saklighet och opartiskhet och om hur regeringsärenden ska beredas (1 kap. 9 § och 7 kap. 2 § regeringsformen).

2.1.2 *Lagen om statsbudgeten reglerar statens försäljning av aktier*

I lagen (1996:1059) om statsbudgeten finns regler om försäljning av statens aktier i de statliga bolagen.¹⁹ Regeringen får besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen bestämt annat för företaget. Regeringen får inte, utan riksdagens medgivande, minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. För nedläggningar av bolag krävs dock inte riksdagsbeslut.

I lagen om statsbudgeten tydliggörs att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och övriga tillgångar.²⁰ Av denna lags förarbeten²¹ framgår att redovisningsskyldighet är ett vidare begrepp än bokföringsskyldighet. Utöver de ekonomiska transaktioner som påverkar resultat och ställning, innefattar begreppet även den verksamhet som bedrivs och resultatet av denna. Vidare täcker begreppet innehåll, kvalitet, och relevans i den information som lämnas till mottagaren.

2.2 Aktiebolagslagen

Ett aktiebolag är en juridisk person. Formerna för att styra ett statligt aktiebolag skiljer sig inte från hur privata aktiebolag styrs. Reglerna i aktiebolagslagen är tillämpliga och några särskilda regleringar därutöver motsvarande t.ex. förordningar och regleringsbrev för statliga myndigheter finns inte för bolagen.²²

I sin egenskap av företrädare för statens ägande av bolag lyder regeringen således under samma regler som andra aktieägare. Innebörden av detta är bl.a. att bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ och aktieägarnas forum för att fatta beslut om bolagets angelägenheter. Bolagsstämman beslutar bl.a. om ändringar i bolagsordningen och utser bolagets styrelse och revisorer.

¹⁹ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten, 26 §.

²⁰ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten, 44 §.

²¹ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

²² Undantag finns, t.ex. Dramaten AB och Operan AB för vilka det årligen ställs ut regleringsbrev.

Bolagsordningen är det principiellt viktigaste styrinstrumentet för bolaget och måste enligt aktiebolagslagen upprättas. Den godkänns av bolagsstämman och registreras vid Bolagsverket. I bolagsordningen är de viktigaste styrningsreglerna syftet (om sådant förekommer) och verksamhetsföremålet. Verksamhetsföremålet är ofta allmänt och vagt formulerat. Det finns ett intresse av att verksamhetsföremålet inte är formulerat så att det hindrar en naturlig anpassning av bolagets verksamhet till olika samhällsförändringar. Det kan sägas att bolagsordningen är ett långsiktigt styrinstrument.

Styrelsen leder bolagets verksamhet, fattar strategiska beslut, tillsätter verkställande direktör och har rätt att företräda bolaget inom ramen för förvaltningen. Verkställande direktören leder den löpande verksamheten och företräder bolaget inom ramen för den löpande förvaltningen.

Bolagsstämman kan ge stämmoanvisningar,²³ eller s.k. ägardirektiv, till styrelsen och verkställande direktören. Styrelsen kan ge anvisningar till verkställande direktören.²⁴ När bolagsstämman beslutat om en stämmoanvisning ska bolagsstyrelsen pröva om anvisningen är laglig.²⁵ Stämmoanvisningar har fördelarna att de är dokumenterade och har en relativt klar rättslig ställning, t.ex. när det gäller prövningsskyldighet, lydnadsplikt och ansvarsfrågor. Därigenom leder stämmoanvisningar till en tydlig och öppen styrning och till möjligheten att vid nästkommande stämma följa upp hur verksamheten bedrivits i förhållande till de anvisningar som givits.

²³ Det råder viss begreppsförvirring på området. I kommunala sammanhang talas ofta om aktieägardirektiv, ibland om ägardirektiv. Sådana styrinstrument är bindande om det beslutas av bolagsstämman. Ägardirektiv som endast beslutats av ägaren, dvs. kommunen och inte av bolagsstämman, har ingen bolagsrättslig verkan. I det privata näringslivet förekommer inte termerna aktieägardirektiv eller ägardirektiv. Enligt 8 kap. 34 § andra stycket ABL anges: "En ställföreträdare får inte heller följa en anvisning av bolagsstämman eller något annat bolagsorgan, om anvisningen inte gäller därför att den strider mot denna lag, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen." För tydlighetens skull används här termen stämmoanvisning för att beteckna en anvisning beslutad av bolagsstämman.

²⁴ Normalt anges i stämmoanvisningarna anvisningar till enbart styrelsen, eftersom det är styrelsen som har ett odelat ansvar för anvisningar till vd. I den mån ägaren via stämmobeslut vill ge sådana anvisningar som har betydelse för vd formuleras de som en anvisning till styrelsen som i sin tur preciserar anvisningar till vd.

²⁵ Riktas anvisningen till verkställande direktören eller till någon som lyder under verkställande direktören ska först bolagsstyrelsen, sedan verkställande direktören pröva om anvisningen är laglig. Om prövningen visar att anvisningen är laglig, ska den verkställas. Om prövningen däremot visar att anvisningen är olaglig, får den inte verkställas. Den som inte verkställer en anvisning som ska verkställas, eller verkställer en anvisning som inte får verkställas, kan bli skadeståndsskyldig.

3 Riksdagens och regeringens syn på de statliga bolagen

I detta kapitel återges riksdagsbeslut och uttalanden av riksdagens näringsutskott och konstitutionsutskott gällande de statliga bolagen. Sedan följer en beskrivning av hur regeringen har organiserat bolagsförvaltningen inom Regeringskansliet och hur regeringen beskriver ägarförvaltningen för riksdagen.

3.1 Riksdagens syn på förvaltning och styrning av de statliga bolagen

I februari 1981 beslutade riksdagen att regeringen årligen ska lämna en samlad redogörelse över de statliga företagen.²⁶ Riksdagen förutsatte att redogörelsen skulle grunda motionsrätt och behandlas i berört utskott. Riksdagen beslutade, enligt regeringens förslag, även att redogörelsen med vissa mellanrum skulle omfatta en principdeklaration och det statliga företagandets mål och riktlinjer samt en översiktlig framställning om i vad mån uppställda mål har uppnåtts. Riksdagen beslutade att riksdagsledamöter ska ha möjlighet att närvara och ställa frågor vid bolagsstämmor. Möjligheten omfattar i första hand bolag i vilka staten äger aktier som motsvarar mer än 50 procent av röstetalet.

Riksdagen beslutade våren 1996 om riktlinjer för hur statens företagsägande ska förvaltas.²⁷ Följande huvudprinciper ska gälla för förvaltningen av statliga företag:

- Statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning.
- Den som förvaltar ett statligt ägt företag ska med utgångspunkt i uppsatt verksamhetsmål aktivt följa företagets utveckling och vidta erforderliga åtgärder för att företaget ska uppfylla krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

²⁶ Prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

²⁷ Prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

3.2 Utskottsuttalanden om förvaltning och styrning av de statliga bolagen

3.2.1 Konstitutionsutskottet

Regeringens förvaltning och styrning av de statliga bolagen har varit föremål för *konstitutionsutskottets bedömning*. I granskningsbetänkande 1982 konstaterade utskottet att den formella styrningen av de bolag där staten helt eller delvis äger aktierna endast kan utövas på bolagsstämman. Vidare uttalade utskottet bl.a. att denna ordning självfallet inte betyder att underhandskontakter mellan ägare och bolagsledning inte ska få förekomma. Det ligger i sakens natur, särskilt i bolag med endast en eller ett fåtal aktieägare, att sådana underhandskontakter är angelägna för att undvika konflikter mellan bolagsledning och aktieägare.²⁸

Konstitutionsutskottet har också behandlat ägandet av Nordbanken. I granskningsbetänkande 1994²⁹ ansåg konstitutionsutskottet det angeläget att regeringen utvecklade en tydlig policy för hur ägandet ska utövas i statligt ägda företag. Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet hade att beakta uttalades att regeringen skulle:

- ”utforma skriftliga riktlinjer för hur ägandet ska utövas av statsråden och övriga företrädare för Regeringskansliet”,
- ”utveckla rutiner som gör det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledningar och berörda departement i frågor av större betydelse”,
- ”dokumentera ställningstaganden i ärenden som behandlas på bolagsstämmor och i andra viktigare frågor”. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande om ”att det är önskvärt med mera uttryckliga direktiv och dokumentation i frågor som avser statens företrädare på bolagsstämmor eller i andra sammanhang”.³⁰

I granskningsbetänkande 2003 skriver konstitutionsutskottet³¹ bl.a.: ”Det torde därvid vara ofrånkomligt att det emellanåt, i förvaltningen av ett bolags angelägenheter, uppkommer beslutssituationer som fordrar avvägningar mellan finansiella mål och samhällsmål då det inte framstår som självklart vilket mål som ska prioriteras.” ”I egenskap av företrädare för det statliga ägandet har regeringen att verka i enlighet med de beslut som fattas av riksdagen om enskilda bolags verksamhet.” ”Regeringen har ett politiskt ansvar när det gäller den statliga företagsverksamheten.” Vidare ansåg

²⁸ Bet. 1982/83:KU30, rskr. 1982/83:353.

²⁹ Bet. 1994/95:KU30, rskr. 1994/95:370.

³⁰ Bet. 1991/92:KU30, rskr. 1991/92:273.

³¹ Bet. 2003/04:KU10, rskr. 2003/04:134.

konstitutionsutskottet att det är ”av betydelse att styrningen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande”.

3.2.2 *Näringsutskottet*

Näringsutskottet har i olika sammanhang redovisat sin syn på statligt ägande av företag. Staten äger många bolag inom olika verksamhetsområden. Ägandet medför enligt utskottet ett stort ansvar och ställer krav på en långsiktig och professionell förvaltning för att säkerställa ekonomisk tillväxt och därmed sysselsättning. Utskottet intar en pragmatisk hållning i frågan om huruvida staten ska äga vissa företag eller inte. Det kan i vissa fall vara motiverat att sälja en del av eller hela aktieinnehavet i ett bolag. Den ordning som för närvarande gäller och som innebär att regeringen – i det fall den inte redan har beslutsmöjlighet – lägger fram förslag till riksdagen om försäljning, anser utskottet vara ändamålsenlig.³³

År 1998 behandlade näringsutskottet Riksdagens revisorers förslag till åtgärder i syfte att stärka statens ägarroll. Några av de viktiga iakttagelserna i granskningen var att Regeringskansliets resurser och kompetens borde stärkas, och att statens mål för bolagen varierade i tydlighetsgrad. Målen redovisades i många olika dokument och ibland var bolagen osäkra på om målen gällde eller inte. Näringsutskottet konstaterade vid behandlingen av Riksdagens revisorers rapport att det pågick ett omfattande utvecklingsarbete inom Regeringskansliet för att stärka ägarstyrningen och avstyrkte revisorernas förslag. Det utvecklingsarbete som utskottet hänvisade till gällde bl.a. arbetet med att ta fram en ägarhandbok 1997. Syftet med ägarhandboken var att skapa enhetliga normer och riktlinjer för bolagsförvaltningen. Ägarhandboken skulle vara till hjälp för de tjänstemän inom Regeringskansliet som arbetade med bolagsfrågor. Utskottet hänvisade även till det utvecklingsarbete som pågick för att förbättra regeringens årliga skrivelse om de statliga företagen och avstyrkte revisorernas förslag.³⁴

Åren 2002 till 2003 genomförde Riksdagens revisorer en uppföljande granskning om styrningen och uppföljningen av de statliga bolagens verksamheter. Några viktiga iakttagelser var att regeringen tagit flera initiativ till att stärka rollen som statens ägarföreträden men att departementen valt olika lösningar i den s.k. ägarstyrningen. År 1998 angav regeringen att arbetet med en departementsgemensam ägarhandbok för att uppnå enhetlighet och samordning i bolagsstyrningen pågick. Det arbetet pågick dock inte längre 2002.³⁵ Utskottet avstyrkte revisorernas förslag bl.a. med

³³ Bet. 2002/03:NU9, rskr. 2002/03:163.

³⁴ Statens roll som ägare av bolag – 1997/98:RR16, bet. 1997/98:NU15, rskr. 1997/98:283.

³⁵ Staten som bolagsägare – 2002/03RR:10, bet. 2003/04:NU04, rskr. 2003/04:35, 2003/04:36.

motiveringen att mycket av det arbete som bedrivits inom Regeringskansliet för att utveckla ägarrollen skett mot bakgrund och med beaktande av de förslag och påpekanden som revisorerna gjorde redan 1997. Utskottet hänvisade också till den samordning till Näringsdepartementet som beslutades om under hösten 2002. Denna nya ordning förväntades ge goda möjligheter till en effektiv samordning.

Utskottet ansåg – i likhet med revisorerna – att det är mycket viktigt med tydliga och klara målformuleringar för de statliga företagen. Det är också av avgörande betydelse att Regeringskansliet kommunicerar de aktuella målen på ett entydigt sätt. Beträffande etiska frågor och frågor om miljöstyrning hänvisar utskottet till att dessa frågor redan är föremål för aktiv hantering inom Regeringskansliet.³⁶

År 2001 föreslog näringsutskottet att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande till regeringen avseende förvaltningen av statens aktier i företag. Utskottet ansåg att regeringen skulle ta ett samlat grepp när det gäller förvaltningen för att utveckla kompetensen kring bolagsfrågor inom Regeringskansliet. I en reservation avvisades förslaget om ett tillkännagivande, med hänvisning till att förvaltningen av statens aktier i företag redan ansågs ske på ett professionellt och effektivt sätt. Riksdagen beslutade i enlighet med reservationen.³⁷

År 2003 uttalade sig näringsutskottet i ett betänkande bl.a. om statens sätt att utöva sitt ägarskap. Utskottet ansåg allmänt sett att förvaltningen av de statliga företagen bör hanteras under så stor öppenhet som möjligt. En öppenhet ansågs naturlig med hänsyn till att det ytterst är svenska folket som äger företagen. Utskottet ansåg det lämpligt att de helstatliga bolagen erbjuder någon form av utåtriktad aktivitet i samband med bolagsstämman. Allmänheten har därmed tillfälle att ställa frågor till företrädare för bolaget.³⁸

3.3 Regeringskansliet sköter bolagsförvaltningen

Inom Regeringskansliet förändrades bolagsförvaltningen hösten 1998 när resurser och kompetens för förvaltningen av det statliga ägandet koncentrerades till särskilda bolagsenheter på Näringsdepartementet och Finansdepartementet. Syftet var att förbättra förutsättningarna för att kunna bedriva en professionell förvaltning med en enhetlig ägarpolitik med tydliga

³⁶ Bet. 2003/04:NU4, rskr. 2003/04:35, 2003/04:36.

³⁷ Bet. 2001/02:NU13, rskr. 2001/02:230.

³⁸ Bet. 2002/03:NU9, rskr. 2002/03:163.

mål och riktlinjer.³⁹ Ägarfrågor skildes sålunda från regleransvaret. Till exempel hanteras regleringar för postsektorn av en särskild enhet inom Näringsdepartementet medan bolagsenheten förvaltar bolaget Posten AB.

Under 2002 koncentrerade regeringen sina resurser och sin bolagskompetens ytterligare till Näringsdepartementet för att få bättre förutsättningar att "bedriva en enhetlig ägarpolitik med tydliga mål och riktlinjer för företagen".⁴⁰

3.3.1 *Näringsministerns paragraf 5-förordnande*

I regeringens skrivelse till riksdagen anges att "statsministern har givit näringsministern ansvaret i frågor som gäller statens företagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar".⁴¹ I skrivelsen beskriver regeringen även att "Näringsdepartementets ägarenhet ansvarar för merparten av de statligt ägda företag som förvaltas av Regeringskansliet."

Riksrevisionen har låtit göra en rättslig utredning (se bilaga 1) av näringsministerns s.k. paragraf 5-förordnande och där framgår följande: Förordnandet att, enligt 7 kap. 5 §, föredra ett ärende vid regeringssammanträde kan inte anses innebära en befogenhet att ensam fatta beslut i ärendet. Detta följer dels av hur 7 kap. regeringsformen är skrivet, dels av förarbetena till grundlagen. Av det aktuella förordnandet framgår att näringsministern, i respektive departementschefs ställe, är förordnad att föredra förvaltningsärenden som gäller statens företagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar.⁴² Mot denna bakgrund framgår inte annat än att näringsministern är ansvarig för beredning och handläggning av dessa ärenden och att regeringen fortfarande fattar det slutliga beslutet i ärendet.

3.3.2 *Statsrådsberedningen har krav på gemensam beredning*

Statsrådsberedningen skärpte 2002⁴³ kraven på gemensam beredning i frågor om statens företagsägande. I riktlinjerna anges att "beredningen och föredragningen av regeringsärenden om statens företagsägande är fördelade mellan flera departement och statsråd. Detsamma gäller uppgiften att

³⁹ Näringsdepartementets promemoria 2002-02-08 till riksdagens utredningstjänst "Statens roll som ägare av bolag".

⁴⁰ Skr. 2002/03:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

⁴¹ Skr. 2002/03:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

⁴² Förordnande 2002-10-21 enligt 7 kap. 5 § regeringsformen.

⁴³ Statsrådsberedningen "Ändring av Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (PM 1997:4)" promemoria 2002-02-06.

företräda staten som företagsägare i frågor som avgörs genom ett formlöst ställningstagande, efter bemyndigande av regeringen eller utan något regeringsbeslut. De krav på gemensam beredning som här anges gäller oavsett om frågan ska avgöras genom ett regeringsbeslut, ett statsrådsbeslut eller ett formlöst ställningstagande”.

Statsrådsberedningen har ansett ”det angeläget att statens företrädare agerar samstämmigt och konsekvent, även över departementsgränserna. När en fråga om statens företagsägande ställer krav på en enhetlig ägar-policy – t.ex.när det gäller krav på rapportering från bolagen eller Regeringskansliet, principer för styrelsenomineringar, för ersättningar eller för incitamentsprogram – ska den beredas gemensamt med andra departement som har hand om bolag.” I riktlinjerna anges vidare att i ståndpunkter som kan ha betydelse för den statliga förmögenhetsutvecklingen eller få direkt effekt på statsbudgeten ska beredning ske med Finansdepartementets budgetavdelning. Det kan exempelvis handla om ”större strategiska förändringar i företagets verksamhet, större förvärv, frågor om kapitalstruktur, utdelningspolicy, fusioner, avyttringar eller andra beslut som innebär att företagets riskprofil eller balansräkning ändras avsevärt”.

3.4 Regeringens ägarpolitik och bolagsförvaltning

3.4.1 Mål för regeringens förvaltning av de statliga bolagen

I regeringens skrivelse till riksdagen 2003⁴⁴ om de statligt ägda bolagen beskriver regeringen bolagsförvaltningens mål och förutsättningar:

- De tillgångar de statligt ägda företagen utgör ska förvaltas på ett professionellt sätt.
- Målet är att skapa värde⁴⁵ för ägarna, dvs. det svenska folket.
- De konkurrensutsatta statligt ägda företagen ska ges samma förutsättningar och ha samma krav på sin verksamhet som andra aktörer, dvs. privata företag.
- Ett antal statligt ägda företag, 26 stycken har främst till uppgift att infria särskilda samhällsintressen. ”I dessa företag skapas värde främst genom den samhällsnytta företagen åstadkommer.”

⁴⁴ Skr. 2002/2003:120 - 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

⁴⁵ Regeringen har ett övergripande mål för bolagen – *värdeskapande*. 2003 förklaras inte vad det innebär, förklaringen finns dock att läsa i 2002 års redogörelse. Med värdeskapande menar regeringen att nuvärdet av de framtida kassaflödena ska vara större än företagets sammanvägda kostnad för det lånade kapitalet och ägarens kapital.

3.4.2 Ägarförvaltningens "ramverk och verktyg"

År 2003 beskriver regeringen även ägarförvaltningens "ramverk och verktyg" enligt nedanstående punkter:

- Aktiebolagslagen gäller för företaget. I bolagsordningen anges företagets allmänna inriktning.
- Styrelsen har fullt ansvar för företagets verksamhet.
- Om bolaget har särskilt uppdrag beslutas det av riksdagen, regleras i lag eller i avtal mellan bolaget och staten.
- För att få till stånd en enhetlig förvaltning av bolagen ger regeringen riktlinjer för extern rapportering, anställningsvillkor med mera.
- Regeringskansliet värderar fortlöpande styrelserna och hanterar de ägarfrågor som uppkommer.

De s.k. verktyg, eller medel för att styra bolagen, som beskrivs i skrivelsen och som regeringen använder för att säkerställa en enhetlig ägarpolitik är genomlysning,⁴⁶ styrelser,⁴⁷ revisorer⁴⁸ och effektiv kapitalstruktur⁴⁹ hos företagen. Det kan tolkas som att verktygen därmed ska borga för att bolagen hanteras och förvaltas på ett likartat sätt.

Samtliga bolag har en ansvarig departementstjänsteman, s.k. bolagsförvaltare, inom Regeringskansliet. Merparten av de statliga bolagen förvaltas av Näringsdepartementet. Bolagsförvaltande ligger dock även på andra departement.

3.5 Corporate Governance

Corporate Governance, på svenska översatt till ägarstyrning, företagsstyrning eller bolagsstyrning, har aktualiserats allt mer under de senaste 20 åren. I bilaga 4 ges en kort bakgrund till corporate governance och en summering av Förtroendekommissionens⁵⁰ förslag kring bolagsstyrningen av de statliga bolagen. Förtroendekommissionen tillsattes av regeringen i september 2002

⁴⁶ "För statligt ägda företag är kravet på genomlysning en demokratifråga eftersom företagen ytterst ägs av svenska folket. Regeringen anser därför att dessa företag ska vara minst lika genomlysta som börsnoterade företag." Skr. 2002/2003:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

⁴⁷ "Regeringens mål är att styrelserna ska innehålla hög kompetens anpassad till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar." Skr. 2002/2003:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

⁴⁸ "Revisorernas uppdrag att oberoende granska styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning och företagets årsredovisning och bokföring är av central betydelse för staten som ägare". Skr. 2002/2003:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

⁴⁹ "Under de senaste åren har Regeringskansliet i samråd med företagen med statligt ägande vidtagit flera åtgärder för att öka fokus på kärnverksamheten och optimera kapitalstrukturen." Skr. 2002/2003:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

⁵⁰ SOU 2004:47 Näringslivet och förtroendet.

och lämnade sitt betänkande i april 2004. Förtroendekommissionen har även utarbetat ett förslag till svensk kod för bolagsstyrning. Betänkandet har remissbehandlats och är under beredning i Regeringskansliet.

3.6 Nordisk utblick

Inför granskningen av förvaltningen och styrningen av de statliga bolagen har Riksrevisionen studerat motsvarande verksamhet i de nordiska grannländerna. En utförligare redogörelse finns i bilaga 5.

Av den nordiska studien framgår att det finns skillnader avseende parlamentariker som styrelseledamöter i statligt ägda bolag. I Danmark och Norge finns inga riksdagsledamöter i bolagsstyrelser, även om det inte är uttryckligen förbjudet genom reglering. I Finland förekommer det att riksdagsledamöter ingår i statliga bolags s.k. förvaltningsråd som är ett organ mellan bolagsstämma och styrelse.

Jämförelsen visar också att i de tre nordiska grannländerna har det fastställts riktlinjer om ämbetsmän och departementstjänstemän ska ingå i statliga bolagsstyrelser. I Norge, Finland och Danmark gäller att en ämbets- eller departementstjänsteman som har ansvar för förvaltningen av statens ägarskap i ett bolag inte kan ingå i företagets styrelse. I Norge är detta reglerat av Stortinget.⁵¹ I Finland nämns begreppet *fire-walls*, dvs. att en departementstjänsteman som sitter i en statlig bolagsstyrelse inte kan bereda ärenden eller handlägga sakfrågor kring bolaget och dess verksamhet i departementet.⁵² De danska statliga bolagen är få till antalet och de danska ministerierna har, enligt regeringsbeslut, samlat sina erfarenheter kring förvaltning och styrning av statliga bolag i särskild rapport.⁵³ Rapporten innehåller riktlinjer för det praktiska utövandet av det statliga ägarskapet och statens användning av aktiebolag som form för att bedriva statlig verksamhet. Huvudregeln är att statsanställda som är underställda "ministerinstruktion" inte ska väljas till styrelseledamöter i statliga bolag. Om undantag görs, bör det framgå skriftligen i regelverk kring det aktuella bolaget. Det kan finnas grund för att välja en statsanställd som tjänstgör vid det ministerium som tillvaratar ägarskapet. Till exempel om ansvarig minister påläggs att utöva särskild tillsyn över bolaget. I sådana fall bör det

⁵¹ "Til verv som er nevnt i § 1 første ledd, i selskaper eller forretningsdrivende bedrifter knyttet til offentlig eller privat næringsvirksomhet, må ikke oppnevnes eller foreslås valgt noen embets- eller tjenstemann ansatt i et departement eller i annet sentraladministrativt organ, som regelmessig behandler saker av vesentlig betydning for selskapet eller bedriften eller for vedkommende bransje". St. meld. Nr 9. (1969–70) – Om oppnevning av tjenstemenn i styrer og råd m.v.

⁵² Handels- og industriministeriets skrivelse "Statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik" 2004-02-19.

⁵³ Staten som aktionær, 2004 – Finansministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

framgå i regelverk kring det aktuella bolaget om statstjänstemannen som styrelseledamot är underställd ministerns instruktioner eller inte.⁵⁴ Ledamöter i Folketinget ingår aldrig i statliga bolagsstyrelser. Det finns emellertid inget som förbjuder eller hindrar det i lagstiftning eller i Folketingets interna administrativa bestämmelser.⁵⁵

⁵⁴ Staten som aktionær, 2004 – Finansministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

⁵⁵ Rigsrevisionen, 2004-05-10.

4 Bolagsstämma vid de sex bolagen

Detta kapitel innehåller iakttagelser som Riksrevisionen gjort med anledning av revisionsfrågan: Sker regeringens styrning av bolagen via bolagsstämmorna och är stämmorna öppna? Kapitlet avslutas med slutsatser.

4.1 Bolagsstämman utnyttjas i begränsad utsträckning

Bolagsstämmor i aktiebolag syftar till att bereda aktieägarna möjlighet att besluta i bolagets angelägenheter.⁵⁶ Vissa stämmobeslut är obligatoriska enligt aktiebolagslagen.⁵⁷ De krav på beslut vid stämma som ställs i lagstiftningen är relativt begränsade. Att även andra beslut fattas vid bolagsstämman har emellertid stora fördelar. Sådana beslut får en klar aktiebolagsrättslig giltighet, vilket bidrar till en tydlighet och transparens i fråga om styrning och ansvarsförhållanden. Med en ökad tydlighet och transparens ökar också möjligheterna att följa upp effekterna av den styrning som utövas samt att få fram underlag för sådant ansvarsutkrävande som ligger vid sidan av det ansvarsutkrävande som görs i strikt aktiebolagsrättslig eller skadeståndsrättslig mening.

Riksrevisionen konstaterar att de sex bolagens bolagsstämmor har haft karaktären av väl förberedda möten med ett antal färdigberedda frågor som formellt beslutas. Det styrks också av de protokoll som förts på bolagsstämmorna 2001–2004. Någon styrdialog eller annan diskussion mellan statens ägarrepresentant, revisorer, styrelse och vd har inte förekommit på bolagsstämman. I realiteten har inte heller de personer som representerar staten svarat på frågor av ägarkaraktär på bolagsstämman. Statens representant på bolagsstämman har inte heller utnyttjat möjligheten att ställa frågor till bolagets revisorer eller styrelse. Regeringen har andra vägar att få insyn i och påverka bolagen. Att så är fallet styrks av andra iakttagelser i denna granskning.

En viktig fråga för bolagsstämmor är generellt sett beslut om utdelning. Riksrevisionen konstaterar att en långsiktig policy för utdelning har angetts i s.k. ägardirektiv⁵⁸ eller kan återfinnas i den s.k. bolagsmappen⁵⁹ som

⁵⁶ Aktiebolagslagen (1975:1385) 9 kap. 1 §.

⁵⁷ Fastställande av resultaträkning och balansräkning, disponering av bolagets vinst eller förlust, ansvarsfrihet för styrelseledamöter och vd, val av styrelse och revisorer, beslut om arvoden till styrelse och revisorer och slutligen kan bolagsstämman besluta om annat ärende som ankommer på bolagsstämman.

⁵⁸ Direktivet för Systembolaget omfattar beskrivning om bolagets bakgrund, särredovisning, mål för soliditet och räntabilitet, handelsmarginal och effektivitet, policy för utdelning och skrivelse kring etablering av nya butiker. Direktivet för Apoteket beskriver bakgrunden och ändamålet med bolaget, målen för räntabilitet och soliditet, utdelningsramar, effektivitets- och produktivitetsmål,

överlämnats vid bolagsstämman. Beträffande utdelningarnas storlek ett visst år fastställer Socialdepartementet och Näringsdepartementet dessa i instruktionen till statens representant på bolagsstämman. Instruktionerna är diarieförda handlingar. För två av bolagen – Samhall AB och AB Svenska Spel – anges uttryckligen i bolagsordningen hur vinsten/utdelningen ska disponeras.⁶⁰ Utdelningen från AB Svenska Spel är föremål för regeringsbeslut. Riksrevisionen konstaterar att ägarförvaltningen i flera fall inte har dokumenterat beredningen av bolagsstyrelsernas förslag till ordinarie utdelning. Detta försvårar möjligheten att i efterhand få insyn i om ägarförvaltningens förslag till utdelning skiljer sig från bolagsstyrelsens och vilka överväganden som i så fall ligger bakom denna skillnad.

Riksrevisionen konstaterar också att institutet extra bolagsstämma har använts relativt sparsamt. När det har använts har det t.ex. gällt ändring av bolagsordning och beslut om extra utdelning.

4.2 Bolagsstämmorna har blivit mer öppna

Värdet av s.k. öppna bolagsstämmor har betonats av näringsutskottet 2003.⁶¹ Utskottet anser i sitt betänkande att det vore lämpligt om de helstatliga bolagen kunde erbjuda någon form av utåtriktad aktivitet i samband med bolagsstämman, där även allmänheten bereds möjlighet att ställa frågor till företrädare för företagen.

Riksrevisionen har tagit del av Näringsdepartementets dokument om vägledning i frågan om s.k. öppna bolagsstämmor.⁶² Dokumentet ska tjäna som stöd och inspiration för handläggare med bolagsansvar. Av promemorian framgår att om en bolagsstämma ska vara öppen, måste hänsyn tas till bolagets storlek och dess "allmänintresse". I dokumentet står även att bolagsstämman kan medge att den öppnas för allmänheten, även om den i första hand är en sammankomst för aktieägarna. Staten som aktieägare kan således alltid begära att stämman ska öppnas för allmänheten.

samt bestämmelser om tillgängligheten och särredovisning av den konkurrensutsatta verksamheten.

⁵⁹ Bolagsmappen innehåller bl.a. bakgrunden och motiven till bolagets bildande, bolagsordningen, statens ägarpolitik som även beskrivs årligen i regeringens skrivelse till riksdagen, regeringens policyfrågor och riktlinjer. I bolagsmappen återfinns innehåll till förslag till arbetsordningen för styrelsen.

⁶⁰ För Samhall gäller: "Aktierna medför inte rätt till utdelning. Uppkommer vinst, ska vinstmedlen balanseras i ny räkning för främjande av bolagets fortsatta verksamhet." Svenska Spel ska enligt bolagsordningen "inte utdela tillgängliga vinstmedel till aktieägaren. Alla till utdelningen tillgängliga vinstmedel ska i stället disponeras på sätt som regeringen föreskriver."

⁶¹ Bet. 2002/03:NU9, rskr. 2002/03:163.

⁶² Promemoria 2004-01-26 – Öppna bolagsstämmor i statliga bolag 2004.

Regeringen betonar även i den årliga skrivelsen till riksdagen 2003⁶³: ”Bolagsstämman är således i första hand en sammankomst för aktieägarna men det finns inga hinder, om bolagsstämman medger det, att stämman öppnas för allmänheten. Det är därför lämpligt att de helstatliga företagen erbjuder någon form av utåtriktad aktivitet i samband med bolagsstämman....”

Riksrevisionen konstaterar att de sex bolagen år 2004 i större omfattning än tidigare arrangerat s.k. öppna bolagsstämmor. Posten AB och V & S Vin & Sprit AB hade en variant av s.k. öppen stämma. Under stämman höll bolagens respektive vd ett anförande om verksamhetsåret som gått och den framtida inriktningen. De som var närvarande på stämman var i huvudsak riksdagsledamöter, styrelseledamöter, departementstjänstemän och representanter från bolaget.

Apoteket AB och Systembolaget AB valde att arrangera en utåtriktad aktivitet efter bolagsstämman. Apoteket AB anordnade ett halvdagsseminarium efter bolagsstämman, öppet för grupper och enskilda med intresse för verksamhetsområdet. Systembolaget AB erbjöd allmänheten att efter stämman ställa frågor till styrelseordföranden på bolagets hemsida.

Två av bolagen i denna granskning riktade inbjudan till bolagsstämman direkt till allmänheten. Samhall AB inbjöd genom annonsering på sin hemsida. Därtill skickades riktade inbjudningar till intressentgrupper med koppling till bolagets verksamhet och uppdrag. Under stämman höll bolagets vd ett anförande om verksamhetsåret som gått och den framtida inriktningen. Närvarade gjorde riksdagsledamöter och representanter från olika intressegrupper samt även departementstjänstemän.

AB Svenska Spels bolagsstämma 2004 utannonserades dagen innan i lokalpressen på Gotland. Flertalet av de personer som var inbjudna till den efterföljande middagen närvarade även på stämman. Det rörde sig framför allt om företrädare för det lokala näringslivet på Gotland, kommunpolitiker, leverantörer samt andra samarbetspartner till AB Svenska Spel. Den utsända dagordningen kompletterades med tre punkter: anförande av verkställande direktören (som behandlade verksamheten och dess utveckling), anförande av ordföranden (som behandlade utvecklingen på spelmarknaden) samt frågestund. Det ställdes dock inga frågor.

Riksrevisionen konstaterar således att tre varianter av s.k. öppna bolagsstämmor har anordnats; utökad information från bolaget under pågående stämma (dvs. till dem som vanligen närvarar; riksdagsledamöter, departementstjänstemän, styrelse och bolagsrepresentanter), informationsaktivitet gentemot allmänheten efter det att stämman formellt avslutats och bolagsstämma till vilken allmänheten bjudits in att närvara.

⁶³ Skr. 2002/03:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

4.3 Stämмоanvisningar är inte beslutade på bolagsstämma

Aktiebolagsrättsligt kan bolagsstämman besluta om särskilda anvisningar till bolagsstyrelsen och verkställande direktören. Ibland benämns dessa ägardirektiv. Av bolagsstämman beslutade ägardirektiv leder till lydndsplikt för bolaget.

Riksrevisionen konstaterar att i några fall har statens representant på bolagsstämman överlämnat s.k. ägardirektiv till bolagets representant. De fastställdes dock inte genom beslut på stämman (se även 5.2.2). I de fall s.k. ägardirektiv överlämnats, har dessa inte heller beslutats av regeringen.

I flera fall har det överlämnats en s.k. bolagsmapp till bolagets representant. Inte heller i dessa fall har stämman fastställt innehållet. Innehållet i mappen är bl.a. en beskrivning av bakgrund och motiv till bolagets bildande, bolagsordningen, mål för ekonomiska nyckeltal, statens ägarpolitik som även beskrivs årligen i regeringens skrivelse till riksdagen samt regeringens riktlinjer. Riktlinjer som regeringen beslutat att gälla för statliga bolag är "Riktlinjer rörande anställningsvillkor för personer i företagsledande ställning, samt för incitamentsprogram för anställda, i statliga företag"⁶⁴ och "Riktlinjer för extern ekonomisk rapportering från företag med statligt ägande"⁶⁵. Riktlinjer har således överlämnats på bolagsstämman men inte beslutats på stämman. Därigenom saknar riktlinjerna en otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet.

I formellt hänseende innebär avsaknaden av stämmobeslut att överlämnade direktiv inte uppfyllde kravet på stämмоanvisning. Det finns därmed risk för oklara ansvarsförhållanden mellan regeringen som ägarföreträdare och bolaget.

Enligt stämmoprotokollen diskuterades inte, i förekommande fall, innehållet i de s.k. ägardirektiv som överlämnades.

4.4 Riksdagsledamöter närvarar i begränsad utsträckning på bolagsstämma

År 1980 beslutade riksdagen att riksdagsledamöter har rätt att närvara och ställa frågor på bolagsstämmor där staten äger mer än 50 procent av aktierna.⁶⁷ Riksrevisionen konstaterar att riksdagsledamöterna under åren 2001–2004 har närvarat på bolagsstämmorna i tämligen liten utsträckning.

⁶⁴ Regeringens riktlinjer 2003-10-09.

⁶⁵ Regeringens riktlinjer 2002-03-21.

⁶⁷ prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

Tabell 1 Antalet riksdagsledamöter som närvarat på de sex bolagens bolagsstämmor åren 2001 till 2004

	2001	2002	2003	2004
Svenska Spel	0	0	0	0
Apoteket	1	1	0	0
Systembolaget	0	0	0	0
Samhall	0	0	5	2
V & S Vin & Sprit	0	0	0	7
Posten	0	1	0	2

Källa: Bolagens stämmoprotokoll och intervjuer

Enligt aktiebolagslagen har bolagsstämman möjlighet att välja lekmannarevisorer.⁶⁸ För Systembolaget AB respektive Apoteket AB har lekmannarevisorer utsetts. Enligt Socialdepartementet är motivet att bolagen, enligt regeringens klassificering, har särskilda samhällsintressen. Lekmannarevisorerna är riksdagsledamöter eller f.d. riksdagsledamöter. Finansdepartementet och Näringsdepartementet förvaltar AB Svenska Spel respektive Samhall AB, bolag som också har särskilda samhällsintressen.⁶⁹ I dessa fall har dock bolagsstämman inte ansett det motiverat med lekmannarevisorer.

Lekmannarevisorerna ska enligt aktiebolagslagen utöver de granskningsuppgifter som följer av lagen följa de anvisningar som meddelas av bolagsstämman såvida de inte strider mot lag, bolagsordning eller god sed. Regeringen som ägarföreträdare har inte preciserat lekmannarevisorernas uppdrag genom särskilda granskningsinstruktioner.

4.5 Ägarrepresentantens beslutsmandat

Riksrevisionen har efterfrågat dokumentation som departementen har tagit fram inför de sex bolagens bolagsstämmor.

Gemensamt för bolagsförvaltningen är att näringsministern är föredragande i förvaltningsärenden som gäller statens företagsäggande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar.⁷⁰ Regeringen ”uppträder vidare åt chefen för berörda departement eller den denne sätter i sitt ställe, att – med beaktande av instruktioner från chefen för Näringsdepartementet i frågor om styrelsenomineringar och i frågor som ställer krav på enhetlig ägarpolitik – föra talan och utöva rösträtt för staten som aktieägare vid bolagsstämma”. Respektive departement föredrar

⁶⁸ I aktiebolagslagen (1975:1385) 11 kap. 1–20 §§ anges vilka regler som gäller för lekmannarevisorer. Lekmannarevisorernas uppgifter framgår av 11 kap. 4–7 §§.

⁶⁹ Skr. 2002/03:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

⁶⁹ Skr. 2002/03:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

⁷⁰ Förordnande 2002-10-21 enligt 7 kap. 5 § regeringsformen.

förslagen till styrelsenomineringar för näringsministern som ger en muntlig återkoppling.

Socialdepartementet har en formell och överblickbar delegationsordning. Regeringskansliet beslutar, i s.k. regeringskanslibeslut,⁷¹ ”att förordna namngivna personer att på ordinarie bolagsstämma visst år föra talan och utöva rösträtt som aktieägare i bolaget i huvudsaklig överensstämmelse med en bifogad instruktion”. Av instruktionen framgår hur ägarrepresentanten ska rösta i de ärenden som finns på stämmans dagordning, t.ex. vid val av styrelseledamöter. I instruktionen namnges de ledamöter som avses att väljas till styrelse av bolagsstämman. I anslutning till detta förordnande ges via ett regeringskanslibeslut undertecknat av ansvarigt statsråd en namngiven tjänsteman dagtecknad fullmakt att föra talan och utöva rösträtt för staten som aktieägare i bolaget. Ett liknande förfarande används inom Finansdepartementet som genom regeringskanslibeslut utfärdar ett förordnande och ställer ut en, av ansvarigt statsråd, dagtecknad fullmakt till statens representant på bolagsstämman. Instruktionen har dock karaktären av en promemoria – dvs. ett internt arbetsstödjande dokument. Förslag till styrelsens sammansättning är fastställd genom regeringskanslibeslut och diarieförd handling. Näringsdepartementet utfärdar via ett regeringskanslibeslut ett förordnande till statens representant och instruktioner hur denne ska rösta. Fullmakten till statens representant på bolagsstämman är emellertid muntlig till skillnad från Finansdepartementets och Socialdepartementets skriftliga fullmakter.

Hos de tre granskade departementen representeras staten på bolagsstämman av en tjänsteman från respektive departement. I vissa fall är det en rättschef, i andra fall ett kansliråd eller en departementssekreterare.

Riksrevisionen konstaterar att det inte finns några riktlinjer eller föreskrifter gemensamt för ägarförvaltningen hur statens representant vid bolagsstämman ska utses och hur detta representantskap ska utövas. Förfarandet skiljer mellan departementen och det finns också skillnader i fråga om vilka dokument som utarbetas och diarieförs.

4.6 Slutsatser

Enligt aktiebolagslagen är bolagsstämman ett bolags högsta beslutande organ. Nödvändiga beslut på stämman är enligt aktiebolagslagen bl.a. beslut om bolagsordning, utdelning och ansvarsfrihet samt val av styrelseleda-

⁷¹ De frågor som får avgöras genom regeringskanslibeslut framgår av särskilda föreskrifter eller av regeringsbeslut med bemyndiganden. Regeringskanslibeslut diarieförs som allmän handling. Ds1998:39 Gula boken – handläggningen av ärenden i Regeringskansliet.

möter och revisorer. Vissa väsentliga beslut ska sålunda beslutas av bolagsstämman.

När andra väsentliga beslut aktualiseras, t.ex. så kallade ägardirektiv, måste stämman fatta beslut för att dessa ska få rättslig giltighet.

De krav på beslut vid stämma som ställs i lagstiftningen är relativt begränsade. Att även andra beslut fattas vid bolagsstämman har emellertid stora fördelar. Sådana beslut får en klar aktiebolagsrättslig giltighet, vilket bidrar till en tydlighet och transparens i fråga om styrning och ansvarsförhållanden. Med en ökad tydlighet och transparens ökar också möjligheterna att följa upp effekterna av den styrning som utövas samt att få fram underlag för sådant ansvarsutkrävande som ligger vid sidan av det ansvarsutkrävande som görs i strikt aktiebolagsrättslig eller skadeståndsrättslig mening. De särskilda förhållanden som gäller för de bolag som ägs av staten – i fråga om relationerna mellan det svenska folket som den yttersta ägaren, riksdagen som företrädare för folket och regeringen som förvaltare – talar för att stämmobeslut bör utnyttjas i stor utsträckning av ovannämnda skäl.

Granskningen visar att för några bolag har den person som representerar staten på bolagsstämman överlämnat s.k. ägardirektiv till representant för bolaget utan att regeringen har beslutat om dessa direktiv. Dessa direktiv beslutades inte heller av bolagsstämman och de uppfyllde därigenom inte det aktiebolagsrättsliga kravet för en giltig stämмоanvisning. Detta förfarande skapar en otydlighet om vem som bär ansvaret för direktiven. Mycket talar för att det bolag som följer direktiv som inte formellt fastställts riskerar att i praktiken bli ensamt ansvarigt.

Regeringen har beslutat om riktlinjer för de statliga bolagen. Dessa riktlinjer, t.ex. regeringens riktlinjer för anställningsvillkor i statligt ägda företag och regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen, har överlämnats till bolagen utan att formellt fastställas på bolagsstämmorna. Det betyder att riktlinjerna saknar otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet. Det föreligger därför risk att bolagen självständigt prövar i vad mån och när de ska följa riktlinjerna. Granskningen visar vidare att frågor om bolagens strategiska inriktning inte beslutats på bolagsstämmorna.

Styrning vid sidan av bolagsstämman sker således genom regeringsbeslut om riktlinjer för de statliga bolagen och i vissa fall genom s.k. ägardirektiv.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att bolagsstämmorna för de sex bolagen under perioden 2001–2004 har utnyttjats i begränsad utsträckning för styrningen av bolagen. Det innebär att närvaro vid bolagsstämma har gett en begränsad insyn i verksamhetens inriktning och hur bolagen faktiskt styrs av regeringen som ägarföreträdare,

Ett viktigt ärende för bolagsstämman är beslut om utdelning efter förslag från styrelsen. Ägarförvaltningens beredning av bolagsstyrelsernas förslag till

ordinarie utdelning från bolagen har för flera bolag skett utan dokumentation. Det försvårar möjligheten att i efterhand få insyn i om ägarförvaltningens förslag till utdelningen skiljer sig från bolagsstyrelsens och vilka överväganden som i så fall ligger bakom denna skillnad.

Det finns inga riktlinjer eller föreskrifter gemensamt för ägarförvaltningen hur statens representant vid bolagsstämman ska utses och hur detta representantskap ska utövas. Förfarandet skiljer mellan departementen, och det finns också skillnader i fråga om vilka dokument som utarbetas och diarieförs.

Värdet av s.k. öppna bolagsstämmor har betonats av såväl näringsutskottet som regeringen. Riksrevisionen konstaterar att s.k. öppna stämmor, bl.a. informationsaktiviteter under och i anslutning till bolagsstämman, anordnas i större utsträckning år 2004 än tidigare. Öppenheten har varit begränsad i den meningen att endast två av de sex bolagen har bjudit in allmänheten att närvara på stämman. Möjligheten till ökad insyn begränsas av att regeringens styrning som ägarföreträdare endast till del har skett via bolagsstämman. Riksdagsledamöter har närvarat på bolagsstämmorna i tämligen liten utsträckning.

Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att bolagsstämmorna blivit mer öppna men att möjligheten till reell insyn i väsentliga frågor av flera orsaker har varit begränsad.

Riksrevisionens bedömning är att ett aktivt användande av bolagsstämman för ägarföreträdarens styrning i kombination med öppna stämmor väsentligt skulle förbättra möjligheten till information om bolagens strategiska inriktning samt insyn i hur regeringen som ägarföreträdare faktiskt styr bolagen. Riksrevisionens bedömning är att bolagsstämman i ringa grad används av ägarförvaltningen för att styra bolagen. Transparensen, tydligheten och möjligheten att följa upp ägarförvaltningens styrning av de statliga bolagen påverkas negativt av detta.

Riksrevisionen har i granskningen även uppmärksammat förhållanden som försvårar regeringens strävan i riktning mot en mer enhetlig ägarförvaltning. Det gäller avseende:

Lekmannarevisorer: Det varierar i vilken utsträckning bolagsstämman har valt lekmannarevisorer. För två av de sex bolagen finns lekmannarevisorer med motiveringen att bolagen har särskilda samhällsintressen. För de övriga två bolagen med särskilda samhällsintressen utses inte lekmannarevisorer.

Ägarrepresentantens beslutsmandat: Det finns skillnader mellan departementen i vilken utsträckning dokument utarbetas och diarieförs.

Inför bolagsstämmorna ställer de granskade departementen ut dokument om förordnande att föra talan och utöva rösträtt liksom instruktion hur statens ägarrepresentant ska rösta. Inför stämmorna ställer två av departementen ut fullmakter till de personer som ska representera staten.

5 Förvaltningen av bolagen

Detta kapitel innehåller iakttagelser som Riksrevisionen gjort med anledning av revisionsfrågan: Är ägarförvaltningen enhetlig och är den möjlig att följa upp? Kapitlet avslutas med slutsatser.

5.1 Bolagsförvaltningen är delvis olika organiserad

Granskningen visar att departementen har valt att organisera förvaltningen av bolag olika. Den viktigaste skillnaden är att hos Näringsdepartementet är förvaltaren även styrelseledamot i bolaget som han eller hon är satt att förvalta.

Vid Finansdepartementet är bolagsförvaltaren den handläggare som administrerar ägarfrågor såsom att bereda nominering av styrelseledamöter och att förbereda bolagsstämma och även andra ärenden som rör AB Svenska Spel. Bolagsförvaltaren är inte ledamot i bolagsstyrelsen. Bolagsförvaltaren deltar i de kvartalsmöten som inplanerats vid årets början och som hålls mellan departementet och bolaget. Sektorspecifika frågor hanteras av den sektoransvariga enheten för spel och lotteri.

Arbetsfördelningen för bolagsförvaltningen inom Socialdepartementet är utformad så att förvaltarna är de sakområdeskunniga inom respektive sektor där Systembolaget AB och Apoteket AB verkar. Förvaltarna har löpande kontakt med bolagsledning och styrelseordförande i ärenden som rör bolagens situation, omvärldsförändringar, statens uppdrag till bolagen m.m. Ägarfrågor, dvs. ärenden som kommer att beslutas på bolagsstämma, t.ex. beredning för val av nya styrelseledamöter, hanteras av förvaltarna med stöd från departementets juridiska kansli. Vid årets början planerar Socialdepartementet in möten med bolagen.

Vid Näringsdepartementet sköter bolagsförvaltarna den löpande bolagsförvaltningen. De är dessutom en del av bolaget eftersom de är styrelseledamöter i respektive bolag som de är satta att förvalta. Förvaltarna har löpande kontakt med bolagen och även med styrelseordförande, ibland varje vecka, och en löpande dialog med verkställande direktör. Mötena mellan departementet och bolagen är behovsstyrda och inte inplanerade vid årets början. En del i bolagsförvaltarens arbete är att kontinuerligt informera den politiska ledningen, bl.a. vid veckoberedningar.

Näringsdepartementet beskriver den egna bolagsförvaltningen i en promemoria⁷² till riksdagens utredningstjänst. "Som huvudägare är det viktigt att direkt kunna medverka till bolagets utveckling. Det kan därför många gånger vara en fördel för staten med direkt ägarrepresentation i styrelsen. En långsiktig och aktiv förvaltning kräver, enligt den modell som tillämpas av Näringsdepartementets enhet för statligt ägande, att tjänstemän som har insikt i bolagens verksamhet och branscher är företrädare för staten i företagets styrelser. Samtidigt som ägarens insyn ökar, kan styrelsen också tillföras kunskaper om ägarens inställning i viktiga frågor. Enhetens medarbetare har även en viktig funktion som kontaktlänk mellan företagen och de politiskt tillsatta. Enheten utformar underlag och bereder ärenden för beslut inom Regeringskansliet."

Riksrevisionen konstaterar att den styrelseledamot som samtidigt är anställd som bolagsförvaltare vid Näringsdepartementet har en närmare relation till regeringen än andra i styrelsen. Bolagsförvaltaren deltar i egenskap av styrelseledamot i det strategiska beslutsfattandet i bolaget. Därtill deltar bolagsförvaltarna i regeringens och Regeringskansliets handläggning av bolagets ärenden, även utvärdering av och nominering till de bolagsstyrelser där dessa själva ingår eller kan komma att ingå.

Bolagsförvaltaren benämns ofta ägarrepresentant. I en skrivelse till riksdagen 2003 anger regeringen att "ägarrepresentationen" i styrelserna normalt utgörs av att ansvarig förvaltare är ordinarie ledamot.⁷³ Användningen av termen "ägarrepresentant" kan ge upphov till tolkningsproblem. Ordvalet indikerar möjligen ett, från departementets sida, önskvärt tillstånd att just denna styrelseledamot representerar regeringen mer än de andra styrelseledamöterna. Alla styrelseledamöter är dock i aktiebolagsrättslig mening jämställda ägarrepresentanter.

Som departementstjänsteman arbetar bolagsförvaltaren vid Näringsdepartementet med beredning av ärenden för regeringen och Regeringskansliet.⁷⁴ I och med att bolaget lyder under aktiebolagslagens regelverk, så är bolagsförvaltaren i egenskap av styrelseledamot även syssloman enligt denna lag. Frågan kan uppstå hos vilken uppdragsgivare den primära lojaliteten ligger när departementets och bolagets intresse inte sammanfaller. Därmed skulle tvivel på opartiskhet kunna uppkomma. Bolagsförvaltaren uppbär såväl styrelsearvode från bolaget som lön från Regeringskansliet.⁷⁵ Riksrevisionen har gett ett uppdrag till Juridiska fakulteten att belysa bolagsförvaltarens dubbla roller. Detta uppdrag redovisas i bilaga 2

⁷² Näringsdepartementets Promemoria 2002-02-08 till riksdagens utredningstjänst "Statens roll som ägare av bolag".

⁷³ Skr. 2002/03:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

⁷⁴ Ds 1998:39 Gula boken – handläggningen av ärenden i Regeringskansliet.

⁷⁵ Arvodena i de aktuella fallen är 100 000–175 000 kr/år.

Aspekter på bolagsförvaltarens dubbla roller. Däri anges: ”Mot bakgrund av reglerna om opartiskhet i regeringsformen, den analoga tillämpningen av förvaltningslagen på Regeringskansliet samt uttalanden av JO vad gäller tillämpningen av regeringsformen så kan en sådan dubbelroll anses problematisk i förhållande till grundlagens krav eftersom det är möjligt att hysa objektivt berättigat tvivel på en statlig tjänstemans opartiskhet.”

5.2 Skillnader i den formella styrningen av bolagen

5.2.1 Aktiebolagslagen kräver bolagsordning

Bolagsordningen är det legalt viktigaste styrinstrumentet för aktiebolag, och det upprättas alltid vid bildandet av bolaget. Den godkänns av bolagsstämman och registreras vid Bolagsverket. Ändringar i bolagsordningen kan endast göras direkt av bolagets ägare genom beslut vid bolagsstämma. I bolagsordningen är de viktigaste styrningsreglerna syftet (om sådant förekommer) och verksamhetsföremålet. Verksamhetsföremålet är ofta allmänt och vagt formulerat. Det finns ett intresse av att verksamhetsföremålet inte är formulerat så att det hindrar en naturlig anpassning av bolagets verksamhet till olika samhällsförändringar. Det kan sägas att bolagsordningen är ett långsiktigt styrinstrument.

I bolag där staten är ensam ägare har regeringens och riksdagens beslutsmandat över statens tillgångar en avgörande betydelse för hur ändringar i bolagsordningen ska ske. Utgångspunkten är att bolagen står till regeringens ”disposition” men att riksdagen kan ha beslutat om olika ramar för bolagens verksamhet. Riksrevisionen har i denna granskning inte närmare analyserat vilka begränsningar riksdagsbeslut innebär för regeringens möjligheter att besluta om ändringar i bolagsordning i de sex bolag som ingår. Riksrevisionen utgår här från vad som anges i respektive bolagsordning.

Systembolaget AB och Samhall AB är bolag med s.k. särskilda samhällsintressen enligt regeringens beslut. Regeringen beslutar också om ändringar i båda dessa bolags bolagsordningar. Om ändringen omfattar syftet med verksamheten som det anges i ändamålsparagrafen i bolagsordningen för Samhall AB krävs dock ett riksdagsbeslut.

För att ändra bolagsordningen i de övriga bolagen – V & S Vin & Sprit AB, Apoteket AB, Posten AB och AB Svenska Spel – krävs enligt respektive bolagsordning varken regeringens eller riksdagens godkännande även om Apoteket AB och AB Svenska Spel är bolag med särskilda samhällsintressen enligt regeringens klassificering.

För två av bolagen – Samhall AB och AB Svenska Spel – anges uttryckligen i bolagsordningen hur vinsten ska disponeras.⁷⁶ För de övriga bolagen beslutar bolagsstämman hur vinsterna ska disponeras.

5.2.2 *Stämмоanvisningar med lydndsplikt*

Så kallade ägardirektiv har som tidigare redovisats använts i liten omfattning för styrning av bolagen som ingår i denna granskning. Ägarförvaltningen har överlämnat s.k. ägardirektiv till representanter för Systembolaget AB och Apoteket AB under pågående bolagsstämma. Bolagsstämman har dock, som tidigare nämnts, inte fattat beslut om direktiven. Härigenom uppfyller inte ägardirektiven det aktiebolagsrättsliga kravet för en giltig stämмоanvisning.

Riksrevisionen konstaterar vidare att de ägardirektiv som överlämnats har beslutats genom regeringskanslibeslut, inte genom regeringsbeslut.

Direktivet för Systembolaget AB som överlämnades 2000 omfattar beskrivning av bolagets bakgrund, särredovisning, mål för soliditet och räntabilitet, handelsmarginal och effektivitet, utdelningens storlek och skrivelse kring etablering av nya butiker. Apoteket AB är det enda bolag i denna granskning där ägaren har lämnat direktiv 2001, 2002 och 2003. Direktiven beskriver bakgrunden och ändamålet med bolaget, målen för räntabilitet och soliditet, utdelningsramar, effektivitets- och produktivitetsmål, samt bestämmelser om tillgängligheten och särredovisning av den konkurrensutsatta verksamheten. Riksrevisionen konstaterar att även Posten AB mottog ett dokument med riktlinjer och målsättning för Posten AB 1997. Dokumentet innehöll såväl beskrivning av grundläggande strategi som avkastningskrav, finansiella mål och policy för utdelning.

Under tidsperioden 2002–2003 har statens representant överlämnat en s.k. bolagsmapp⁷⁷ till bolagens representanter vid AB Svenska Spels, V & S Vin & Sprit AB:s och Samhall AB:s bolagsstämmor. År 2004 mottog även Posten AB, Apoteket AB och Systembolaget AB en "bolagsmapp". Beslut av bolagsstämma avseende innehållet i bolagsmapparna har dock inte förekommit. I likhet med de ägardirektiv som behandlas ovan har inte, enligt de uppgifter Riksrevisionen tagit del av, de styrsignaler som anges i bolagsmapparna genomgående beslutats av regeringen.

⁷⁶ För Samhall gäller: "Aktierna medför inte rätt till utdelning. Uppkommer vinst, ska vinstmedlen balanseras i ny räkning för främjande av bolagets fortsatta verksamhet." Svenska Spel ska enligt bolagsordningen "inte utdela tillgängliga vinstmedel till aktieägaren. Alla till utdelningen tillgängliga vinstmedel ska i stället disponeras på sätt som regeringen föreskriver."

⁷⁷ Bolagsmappen innehåller bl.a. bakgrunden och motiven till bolagets bildande, bolagsordningen, ekonomiska mål, statens ägarpolitik som även beskrivs årligen i regeringens skrivelse till riksdagen, regeringens policyfrågor och riktlinjer. I bolagsmappen återfinns innehåll till förslag till arbetsordningen för styrelsen.

5.2.3 Styrningsavtal förekommer i flera bolag

Vid tre av bolagen – Apoteket AB, Systembolaget AB och Samhall AB – finns avtal mellan staten och bolaget. Dessa tre bolag är bolag med särskilda samhällsintressen. För de andra tre bolagen – AB Svenska Spel, Posten AB och V & S Vin & Sprit AB – finns inte motsvarande avtal. AB Svenska Spel är också ett bolag med särskilda samhällsintressen enligt regeringens klassificering.

Avtalen innehåller detaljerade regler om t.ex. vilken verksamhet och på vilket sätt denna verksamhet ska bedrivas. I fallen Apoteket AB och Systembolaget AB har avtalen undertecknats av respektive ansvarig statssekreterare för statens räkning. Vid samma tidpunkt var respektive statssekreterare även ledamot i styrelsen vid det bolag som ingick avtalet med staten. Riksrevisionen konstaterar utifrån styrelseprotokoll att respektive statssekreterare har deltagit i styrelsemöten när avtalen med staten behandlades. Styrelsens ordförande och verkställande direktören har undertecknat avtalen för bolagets räkning. Den som företräder staten när ett avtal ingås riskerar vara jävigt att för styrelsen bereda eller delta i beslut om avtalet i bolagets styrelse. Detta kan i några fall medföra risk för att parterna, dvs. såväl ägaren som bolaget, inte skulle kunna åberopa avtalet vid en eventuell konflikt eftersom avtalet skulle kunna vara ogiltigt.

Avtalen i de här tre fallen är aktiebolagsrättsligt inte att betrakta som affärsmässiga avtal. De är i stället ett mellanting mellan samverkansavtal och anvisningar. Till sin funktion påminner de om s.k. styrningsavtal.⁷⁸

Ett aktiebolag, statligt eller privat ägt, ska pröva om ett sådant styrningsavtal ska ingås utifrån aktiebolagsrättsliga regler. Det innebär att bolaget inte får ingå styrningsavtal om det inte överensstämmer med reglerna i aktiebolagslagen, bolagsordningen eller strider mot vad styrelseledamöterna kan anta vara det bästa för bolaget. Styrningsavtalen är bindande för ett statligt bolag i samma utsträckning som andra avtal. Styrningsavtalen leder således inte till formell lydnadsplikt för bolagsstyrelsen.⁷⁹ Där skiljer sig styrningen från beslutade stämмоanvisningar som leder till lydnadsplikt för styrelsen.⁸⁰

Upplysningsvis bör tilläggas att flera av de sex bolagen dessutom omfattas av speciallagstiftningar beslutade av riksdagen.

⁷⁸ Jfr 1 kap. 5 § aktiebolagslagen med förarbeten.

⁷⁹ Tvärtom anses bolag ha rätt att begå s.k. rationella avtalsbrott, dvs. bryta mot avtal och utge skadestånd om det gynnar bolaget.

⁸⁰ Styrningsavtal kan sannolikt få betydelse på ungefär samma sätt som formlös styrning, när det gäller det aktiebolagsrättsliga skadeståndsansvaret för aktörer i och kring bolaget. Jämfört med formlös styrning som helt saknar dokumentation har de den fördelen att de är dokumenterade.

5.3 Uppföljningsbarhet minskar genom formlös styrning

Bolagsstämman är det högsta beslutande organet enligt aktiebolagslagen, och där fattar ägaren beslut om bolagets angelägenheter. Konstitutionsutskottet har uttalat i ett granskningsbetänkande att det ligger i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen.⁸¹

Såväl konstitutionsutskottet som näringsutskottet har uttalat sig kring regeringens styrning och förvaltning av de statliga bolagen. Näringsutskottet har uttalat att förvaltningen av de statliga bolagen bör hanteras under så stor öppenhet som möjligt. Det är ytterst svenska folket som äger företagen.⁸² Konstitutionsutskottet uttalade 1994 i ett granskningsbetänkande att regeringen skulle utforma skriftliga riktlinjer för hur ägandet ska utövas, utveckla rutiner som gör det möjligt att i efterhand följa kontakter som varit mellan bolag och departement⁸³ och dokumentera frågor i ärenden som behandlas på bolagsstämmor och i andra viktigare frågor. År 2003 uttalade konstitutionsutskottet i ett granskningsbetänkande att det är av betydelse att styrningen sker på ett sådant sätt att det skapas möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande.⁸⁴

5.3.1 Uppföljningsbarhet är viktig

I följande avsnitt redogör Riksrevisionen för möjligheten att i granskningen av Regeringskansliet följa en för varje bolag viktig händelse. Riksrevisionen har identifierat ett ärende av större betydelse där det förekommit kontakter mellan bolaget och förvaltande departement. Riksrevisionen har frågat efter uppgifter/information om bolagskontakter samt granskat om det är möjligt att i efterhand följa händelseförloppet med hjälp av dokumentation vid departementen.

AB Svenska Spel besvarar muntlig förfrågan

I september 2003 blev AB Svenska Spel kontaktat per telefon av Finansdepartementet. Det gällde en förfrågan om det var möjligt att införa spelbegränsningar vid de internationella kasinona i Sverige och om bolaget kunde överta ansvaret för restaurangkasinon i Sverige. Frågeställningen initierades av ägarförvaltningen. Om de genomförts skulle de ha inneburit stora konsekvenser för bolaget. Frågeställningen besvarades skriftligen i ett brev från bolaget.

⁸¹ Bet. 1982/83:KU30, rskr. 1982/83:353.

⁸² Bet. 2002/03:NU9, rskr. 2002/03:163.

⁸³ Bet. 1994/95:KU30, rskr. 1994/95:370.

⁸⁴ Bet. 2003/04:KU10, rskr. 2003/04:134.

Riksrevisionen har efterfrågat dokumentation vid departementet som gör det möjligt att följa händelseförloppet och kontakterna mellan departement och bolag i efterhand. Riksrevisionen konstaterar att det ankommande brevet är registrerat som ett ärende vid departementet.⁸⁵ Ärendet var anmält för departementschefen och kommer enligt uppgift att läggas ad acta. Riksrevisionen har även erfarit att frågeställningen diskuterades vid s.k. ägardialog mellan bolaget och Finansdepartementet. Enligt uppgift fördes inga minnesanteckningar från just denna diskussion. Det går inte att säkerställa om Riksrevisionen fått ta del av alla dokument som är relevanta för att följa händelseförloppet.

Ändrad bolagsordning för V & S Vin & Sprit AB

Förvaltningen av V & S Vin och Sprit AB flyttades 2002 från Finansdepartementet till Näringsdepartementet.

Det har framkommit från styrelseprotokoll från 2001 att V & S Vin & Sprit AB diskuterat firmaändring med det bolagsförvaltande departementet. En firmaändring innebär ändring i bolagsordningen, vilket är en ägarfråga och därmed kräver beslut på bolagsstämman. Den 10 september 2003 beslutade bolagsstämman om ändring av bolagsordningen. Ändringen innebar att bolaget blev ett publikt bolag, vilket bland annat innebär rätt enligt aktiebolagslagen att göra nyemission. Riksrevisionen har efterfrågat dokumentation vid departementet som gör det möjligt att följa händelseförloppet i efterhand. Riksrevisionen konstaterar att det är möjligt att följa att den politiska ledningen har informerats om bakgrunden till firmaändringen och departementets hållning i ärendet i interna arbetsstödande dokument.⁸⁶ Det går inte att säkerställa om Riksrevisionen fått ta del av alla dokument som är relevanta för att följa händelseförloppet.

Systembolagets fastighetsbestånd

Under 1999 initierade Näringsdepartementet en analys och värdering av de statliga bolagens fastighetsbestånd. Bakgrunden var bl.a. en frågeställning om ägande av fastigheter ingick i statliga bolags kärnverksamhet. En försäljning av fastigheter skulle kunna förbättra kapitalstrukturen i bolagen och möjliggöra större utdelningar till staten. Riksrevisionen har efterfrågat dokumentation vid departementet som gör det möjligt att följa händelseförloppet i efterhand.

Systembolaget AB var ett av de bolag som ingick i denna analys som genomfördes av konsulter på uppdrag av Näringsdepartementet. Analysen visade att Systembolagets ca 134 fastigheter (de flesta butikslokaler) hade ett

⁸⁵ Fi 2003/5405 Skrivelse angående internationella kasinon m.m.

⁸⁶ Näringsdepartementets promemoria 2003-08-13.

uppskattat marknadsvärde på 1 500–1 900 miljoner kronor. Den högst värderade fastigheten var huvudkontoret på Kungsträdgårdsgatan i Stockholm. Analysen ledde till att förvaltande departement, Socialdepartementet, tillsatte en arbetsgrupp⁸⁷ för att förutsättningslöst analysera om det var lämpligt att sälja Systembolagets fastigheter samt göra en större engångsutdelning. Gruppens arbete resulterade i en rekommendation att avstå från såväl försäljning som engångsutdelning.⁸⁸

Arbetsgruppens analys föranledde Systembolagets styrelse att vid årskiftet 2000/01 besluta att flytta huvudkontoret och ge en fastighetskonsult i uppdrag att hitta nytt kontor. Vid ägarförvaltningens s.k. ägardialoger med såväl bolagets revisorer som bolagets vd och styrelseordförande var ärendet på dagordningen. Av minnesanteckningar från ägardialogerna mellan Systembolaget AB och Socialdepartementet framgår att bolaget informerade om ärendets status och utveckling.⁸⁹ Efter sommaren 2001 ändrades bolagets planer genom ett nytt styrelsebeslut. Bolagets styrelse beslutade att varken sälja huvudkontoret eller flytta till andra lokaler.

Riksrevisionen konstaterar att det hos förvaltande departement, Socialdepartementet, är möjligt att följa händelsen. Socialdepartementet för sedan 2002 rutinmässigt minnesanteckningar vid möten med bolagsledning och styrelse. Det underlättar möjligheten att i efterhand ta del av de frågor som behandlats vid möten mellan parterna, dock ej vilka beslut som eventuellt tagits. Det går inte att säkerställa om Riksrevisionen fått ta del av alla dokument som är relevanta för att följa händelseförloppet.

Utarbetande av Apoteket AB:s verksamhetsavtal 2003

Hösten 2001 påbörjade Socialdepartementet och Apoteket AB arbetet med att utforma ett nytt verksamhetsavtal. Bolaget lämnade en skrivelse till Socialdepartementet efter styrelsebeslut 2002-01-18.⁹⁰ Ur senare styrelseprotokoll går att utläsa att dialogen fortsatte mellan bolaget och det förvaltande departementet.⁹¹ Det avtalsförslag som var under utarbetande byggde på tre nivåer i Apoteket AB:s verksamhet – åtaganden i en nationell basverksamhet och som finansieras via handelsmarginalen, åtaganden som finansieras via tjänsteförsäljning samt åtaganden som finansieras via särskild ersättning. I en skrivelse till Socialdepartementet 2002-08-21 förtydligar bolaget sina synpunkter kring de diskussioner som förts kring det nationella åtagandet.⁹² Diskussioner fortsatte under hösten 2002 och det

⁸⁷ Socialdepartementet promemoria 2000-06-09.

⁸⁸ Socialdepartementet promemoria 2000-07-13.

⁸⁹ Ägardialog 2000-11-30, 2001-03-28.

⁹⁰ Styrelseprotokoll nr 265 2002-01-18.

⁹¹ Styrelseprotokoll nr 267 2002-03-08 och styrelseprotokoll nr 270 2002-06-18.

⁹² Styrelseprotokoll nr 271 2002-08-23.

tillsattes en arbetsgrupp bestående av representanter från Finansdepartementet och Socialdepartementet. Arbetsgruppens arbete dokumenterades.

Det nya verksamhetsavtalet undertecknades och trädde i kraft i januari 2003. Riksrevisionen har efterfrågat dokumentation vid departementet som gör det möjligt att följa händelseförloppet i efterhand. I augusti 2002 bytte Socialdepartementet förvaltare för Apoteket AB. Överlämnandet av förvaltarskapet bestod dels av en muntlig genomgång, dels av överlämnande av skriftligt material. Efter den nya förvaltarens tillträde upprättades ett antal interna promemorior⁹³ där det är möjligt att följa de diskussioner som pågick. Det är också möjligt att ta del av bolagets kommentarer på avtalsutkastet.⁹⁴ Riksrevisionen konstaterar att händelseförloppets utveckling är möjlig att följa genom gjord dokumentation. Det går inte att säkerställa om Riksrevisionen fått ta del av alla dokument som är relevanta för att följa händelseförloppet.

Utarbetande av Samhalls verksamhetsavtal 2002

Samhalls uppdrag är formulerat i bolagets avtal med staten. Staten representeras, i detta fall, av Näringsdepartementets arbetsmarknadsenhet och sektoransvarig minister. Avtalet omförhandlas varje år. Det innehåller bl.a. övergripande och prioriterade mål samt finansiering och villkor. Inför 2002 års avtalsperiod förekom regelmässiga kontakter mellan bolaget och Näringsdepartementet. Riksrevisionen har efterfrågat dokumentation vid departementet som gör det möjligt att följa händelseförloppet i efterhand.

I en skrivelse till regeringen i juni 2001 lämnade Samhall AB förslag på en ny flexibel modell för ramarna för Samhalls verksamhet. Dialogen med företrädare på Näringsdepartementets arbetsmarknadsenhet fortsatte under hand. Diskussionerna rörde bl.a. bolagets ersättningsnivå. Vid mötena deltog även bolagsförvaltaren från Näringsdepartementet, tillika styrelseledamot i Samhall. Den 18 december 2001 anmälde vd i styrelsen att kontakterna lett till överenskommelse om timvolymkrav och merkostnadsersättning. Avtalet undertecknades i december för att träda i kraft efter årsskiftet 2002.

Riksrevisionen konstaterar att det till viss del är möjligt att följa händelseförloppet fram till avtalstecknandet genom dokumentation⁹⁵ hos bolagsförvaltningen. Framför allt består dokumentationen av promemorior till den politiska ledningen. Minnesanteckningar vid möten upprättas dock inte. Det finns inte heller någon samlad dokumentation hos förvaltande enhet t.ex. i de delar diskussioner förts mellan Samhall AB och Näringsdepartementets

⁹³ Socialdepartementet promemorior 2002-08-21, 2002-09-27, 2002-10-08, 2002-10-16, 2002-10-29.

⁹⁴ Apotekets kommentarer 2003-01-17.

⁹⁵ Näringsdepartementets promemorior 2001-02-27, 2001-10-09, 2001-10-11, 2001-11-07, 2001-12-17.

arbetsmarknadsenhet. Det går inte att säkerställa om Riksrevisionen fått ta del av alla dokument som är relevanta för att följa händelseförloppet.

Posten AB och Svensk Kassaservice

Efter bolagiseringen av Posten AB bedrevs verksamheter som bl.a. kassaservice på uppdrag av staten. Avtalet gällande kassaservice löpte ut den 31 mars 2001 men ersattes den 1 januari 2002 av lagen om grundläggande kassaservice. Bolaget var angeläget om att omförhandla de rådande förutsättningarna för att få full kostnadstäckning för verksamheten.

I september 2000 lovade dåvarande näringsministern allmänheten att Posten AB:s kassaservice skulle bli kvar. Budskapet lämnades till såväl allmänheten som Posten AB:s ledning av ministern vid ett tal vid PRO:s kongress i Stockholm. Riksrevisionen har efterfrågat dokumentation vid departementet som gör det möjligt att följa händelseförloppet i efterhand. Näringsministerns budskap förtydligades genom två pressmeddelanden.⁹⁶ Av dessa framgick i vilken utsträckning Posten AB fortsättningsvis skulle tillhandahålla en grundläggande kassaservice. Näringsministern framhöll vidare: "Posten AB är fullt införstådd i dessa krav på verksamheten och jag har från Posten AB:s ledning fått försäkringar om att den kommer att svara upp mot dessa."

Av styrelseprotokoll framgår att det inleddes en intensiv dialog mellan Posten AB:s styrelse och den politiska ledningen på Näringsdepartementet i egenskap av "ägare". Av styrelseprotokoll framgår också att Posten AB:s revisorer i oktober 2000 anmälde att bolaget redan i det kommande årsbokslutet tvingas göra reservationer eller på annat sätt visa de förväntade kostnaderna. Koncernredovisningen 2000 visar att avsättningar för framtida förluster avseende kassaservice gjordes på 2 353 miljoner kronor och fick en direkt påverkan på Posten AB:s balansräkning. I årsredovisningen för 2000 formulerade bolaget styrningen enligt följande: "Posten AB har genom Näringsdepartementet fått regeringens uppdrag att tillhandahålla en grundläggande kassaservice som ska omfatta följande tjänster; Betalning av räkningar via post- eller bankgiro med kort, check eller kontanter. Kontanta uttag på värdehandlingar (post- och bankgiroutbetalningar, postanvisningar, postväxlar och checkar). Utlandsbetalningar. Insättning och uttag på bankkonto (med bankkort). Hantering av dagskassor."⁹⁷

År 2001 beskriver Posten AB uppdraget i årsredovisningen enligt följande: "Posten har i uppdrag från Regeringen att tillhandahålla grundläggande kassaservice. I december 2001 förtydligades uppdraget genom att riksdagen

⁹⁶ Pressmeddelande Näringsdepartementet 2000-09-30 "Björn Rosengren: Både postkontor och kassaservice kommer att finnas kvar". "Näringsminister Björn Rosengren på PRO kongress: Postens kassaservice blir kvar."

⁹⁷ Postens Årsredovisning 2000.

beslutade att införa Lagen om grundläggande kassaservice. Då denna verksamhet inte kan bära sina kostnader skall en avsättning göras för de förväntade förlusterna. I glesbygd, där alternativ till Postens kassaservice saknas, uppgår förlusterna till ca 400 MSEK per år, för vilket Posten förväntas få bidrag från staten. Riksdagen har i början av 2002 fattat beslut om bidrag till verksamheten uppgående till 400 MSEK för 2002 (tidigare 200 MSEK per år).⁹⁸

Lagen och dess förarbeten innebär att Posten AB har ett ansvar för att det ska finnas en möjlighet för alla i hela landet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser samt att tjänsterna ska tillhandahållas fem dagar i veckan. Utöver lagens krav, har krav på utformning och omfång på servicen ställts av "ägaren" bl.a. genom dåvarande näringsministerns s.k. PRO-tal. Regleringen tillåter att Posten AB tillhandahåller servicen genom andra. Dock ställdes krav på "ett postkontor i varje kommun".

I Posten AB:s bokslutskommuniké 2002 skriver bolaget: "Långsiktigt måste vi få en ekonomiskt hållbar lösning för kassaserviceverksamheten. Vi styr inte själva över denna dagordning. Vi har ett lagreglerat uppdrag och här behövs samtal mellan ägare, lagstiftare och samhälle för att lösa vår utmaning på ett ansvarsfullt sätt. Samtidigt genomför ägaren en översyn av kraven på Posten AB. Detta arbete väntas bli färdigt under 2003."⁹⁹

År 2003 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att utreda ny reglering av postverksamhet samt behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen. I maj 2004 presenterade utredningen sitt delbetänkande om kassaservice.

Riksrevisionen konstaterar att inledningen av händelseförloppet är möjligt att följa genom interna promemorior¹⁰⁰ från bolagsförvaltare till den politiska ledningen. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att någon dokumentation kring händelsens fortsatta utveckling inte har upprättats sedan februari 2001. Det går inte att säkerställa om Riksrevisionen fått ta del av alla dokument som är relevanta för att följa händelseförloppet.

5.3.2 *Formlös styrning*

Att kontakter förekommer mellan statliga bolag och regeringen/Regeringskansliet är, som tidigare påpekats, naturligt och en förutsättning för en effektiv ägarförvaltning. Att många av dessa kontakter sker utan att vara formaliserade eller dokumenterade är i sig inte heller onaturligt. Emellertid är det allvarligt hämmande för tydligheten och transparensen i den statliga

⁹⁸ Postens Årsredovisning 2001.

⁹⁹ Bokslutskommuniké januari–december 2002.

¹⁰⁰ Näringsdepartementets promemorior 2001-02-19, 2000-10-01, 2000-10-24, 2000-11-21, 2000-12-19.

bolagsförvaltningen om styrning av bolagen sker formlöst. Med formlös styrning avses en styrning som faktiskt ägt rum men som inte dokumenterats i form av fattade beslut. Även i de fall styrningen i sig inte är formlös är det en brist om väsentliga förhållanden som påverkat ett styrbeslut inte kan följas upp.

Riksrevisionen har som framgått i avsnitt 5.3.1 granskat ett viktigt händelseförlopp för vart och ett av de sex bolagen. Genom bl.a. styrelseprotokoll, minnesanteckningar och intervjuer har det framkommit att formlös styrning förekommer.

Det har inte vid något departement varit möjligt att via register eller på annat sätt få en överblick över dokumentation i form av promemorior och minnesanteckningar och att därmed göra det urval av dokumentation som granskningen av händelseförloppen motiverar. Detta har inneburit att dokument huvudsakligen har gjorts tillgängliga för Riksrevisionen efter en preciserad förfrågan till bolagsförvaltningen. Vissa andra interna promemorior har därutöver tillhandahållits av ägarförvaltningen. Det går inte att säkerställa om Riksrevisionen fått tillgång till all relevant dokumentation rörande händelseförloppen.

Det varierar i vilken utsträckning departementen för minnesanteckningar och upprättar promemorior. Av de tre granskade departementen har Socialdepartementet utarbetat rutiner för dokumentation vid möten mellan bolag och departementsföreträdare. Det har gjort det möjligt att i efterhand ta del av vilka frågor som behandlats vid dessa möten, dock inte vilka beslut som eventuellt tagits.

Riksrevisionen konstaterar att skillnader i och, i viss utsträckning, avsaknad av rutiner för dokumentation av kontakter mellan bolag och departement försvagar den interna kontrollen i beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltande departement.

Bristen på dokumentation riskerar också att leda till att viktig kunskap om bolagen försvinner när ansvarig tjänsteman lämnar sin tjänst.

Formlös styrning är, enligt Riksrevisionens bedömning, inte ovanlig vid de granskade departementen. Den används och godtas sannolikt i stor utsträckning av bolagen som om den vore formell. Formlös styrning medför emellertid oklarheter i ansvarshänseende. Oklarheterna uppkommer i minst två avseenden. För det första är det oklart om bolagsstyrelsen när den följer formlös styrning uppfattas agera på eget ansvar. Det finns mycket som talar för att så är fallet, varför det bör finnas ett intresse hos bolagsstyrelsen att dokumentera följsamhet mot formlös styrning. För det andra är det oklart vem inom ägarförvaltningen som fattar beslut om vilken styrning som ska ske och vilket ansvar denne har. Brist på dokumentation leder också till att motiven för olika styråtgärder inte kan klargöras i efterhand.

Dessa iakttagelser överensstämmer med vad som iakttagits i granskningen av Vattenfall AB (RiR 2004:18). Den formlösa styrningen av Vattenfall begränsade möjligheterna att i efterhand följa ägarförvaltningens styrning.

5.4 Förekomsten av riktlinjer är begränsad

Konstitutionsutskottet uttalade 1994 att regeringen skulle utforma skriftliga riktlinjer för hur ägandet ska utövas, utveckla rutiner som gör det möjligt att i efterhand följa kontakter som varit mellan bolag och departement och dokumentera frågor i ärenden som behandlas på bolagsstämmor och i andra viktigare frågor.

Riksrevisionen har efterfrågat föreskrifter och riktlinjer för bolagsförvaltningen hos de tre granskade departementen.

Riksrevisionen har fått ta del av olika typer av dokument från de tre departementen. Näringsdepartementet uppger att riktlinjer och föreskrifter för förvaltningen är lagstiftning såsom förvaltningslagen, aktiebolagslagen, tillämpliga regelverk i sekretesslagen och insiderlagen. Därtill anger man Statsrådsberedningens riktlinjer för gemensam beredning samt Näringsdepartementets arbetsordning som riktlinjer för bolagsförvaltarna. Även de beskrivningar som görs i den årliga verksamhetsberättelsen för företag med statligt åtagande som också ingår i regeringens årliga skrivelse till riksdagen fungerar enligt Näringsdepartementet som riktlinjer för förvaltningen. Departementet har tagit initiativ syftande till att stödja enhetligheten i bolagsförvaltningen inom departementet genom ett antal interna promemorior. De promemorior som Riksrevisionen har fått ta del av är "Hantering av kurspåverkande information", "Hantering av massmedia" och "Promemoria kring öppna bolagsstämmor 2004".

Finansdepartementet hänvisar till de generella regler som framgår av Regeringskansliets myndighetsinstruktion som riktlinje för bolagsförvaltningen och Socialdepartementet på motsvarande sätt till arbetsordningen för departementet. Dessa båda departement hänvisar även till regeringens skrivelse till riksdagen som riktlinjer för bolagsförvaltningen.

De olika dokumenten, som departementen hänvisat till, innehåller inte någon översiktlig redogörelse för bolagsförvaltarens uppgifter, roll och ansvar. Riksrevisionen konstaterar att det sålunda inte finns några riktlinjer eller föreskrifter för ägarförvaltningen eller bolagsförvaltarens roll, uppgifter och ansvar vare sig för enskilda departement eller gemensamt för Regeringskansliet. I vissa frågor finns vägledning i form av interna promemorior utarbetade av Näringsdepartementet. Vad Riksrevisionen erfarit har dessa dokument inte alla gånger översänts till Socialdepartementet och Finansdepartementet.

Att den ägarpolicy och de riktlinjer som anges i den nämnda verksamhetsberättelsen och skrivelsen till riksdagen enligt uppgift används som riktlinjer för det interna arbetet väcker enligt Riksrevisionen vissa frågor. För det första kan det konstateras att dessa dokument utgör en beskrivning av redan bedriven verksamhet, dvs. utgör inte ett dokument som beskriver vad som ska gälla framöver. För det andra kan de nämnda dokumentens funktion som riktlinjer för olika förvaltares agerande ifrågasättas. Båda dokumenten, som i här aktuella avseenden är likalydande, har andra primära mottagare än personal i Regeringskansliet.

Sammanfattningsvis är praxis enligt Riksrevisionens bedömning avgörande för hur arbetet med ägarförvaltningen bedrivs inom olika delar av Regeringskansliet. Det finns ett betydande utrymme för att göra lämplighetsbedömningar som kan variera från fall till fall inom ägarförvaltningen. Ur kontroll- och ansvarssynpunkt har nuvarande ordning svagheter.

5.5 Kammarkollegiets roll i förvaltningen är oklar

Under Riksrevisionens granskning har framkommit att Kammarkollegiet enligt avtal med departementen¹⁰¹ har en förvaltande roll gällande de statliga bolagen. Avtalen är slutna med respektive departement som fanns 1994, dvs. då departementen var separata myndigheter, innan ombildningen till Regeringskansliet.

Avtalen innebär bl.a. att Kammarkollegiet ska förvara aktiebrev, bevaka och ta emot utdelningar. För Kammarkollegiets tjänster debiteras respektive departement 5 000 kr årligen per bolag. Undantaget är Finansdepartementet

¹⁰¹ Avtal om Kammarkollegiets service till Socialdepartementet rörande statens aktier i bolag under departement 1994-06-30.

Avtal om Kammarkollegiets service till Utrikesdepartementet rörande statens aktier i bolag under departement 1994-06-30.

Avtal om Kammarkollegiets service till Utbildningsdepartementet rörande statens aktier i bolag under departement 1994-09-30.

Avtal om Kammarkollegiets service till Arbetsmarknadsdepartementet rörande statens aktier i bolag under departement 1994-06-30.

Avtal om Kammarkollegiets service till Näringsdepartementet rörande statens aktier i bolag under departement 1994-06-30.

Avtal om Kammarkollegiets service till Försvarsdepartementet rörande statens aktier i bolag under departement 1994-07-08.

Avtal om Kammarkollegiets service till Kommunikationsdepartementet rörande statens aktier i bolag under departement 1994-06-30.

Avtal om Kammarkollegiets service till Kulturdepartementet rörande statens aktier i bolag under departement 1994-06-30.

Avtal om Kammarkollegiets service till Miljö- och naturresursdepartementet rörande statens aktier i bolag under departement 1994-06-30.

Avtal om Kammarkollegiets service till Jordbruksdepartementet rörande statens aktier i bolag under departement 1994-06-20.

som sade upp sitt avtal per den 1 september 1996.¹⁰² Kammarkollegiet har dock fram t.o.m. 2003 fullgjort sina förvaltningsuppdrag till Finansdepartementet utan att begära ersättning för arbetet.

Granskningen visar att vid utgången av 2003 förvarade Kammarkollegiet aktiebrev för de flesta statliga bolagen för Regeringskansliets räkning. Intervjuer med handläggare vid Kammarkollegiet visar att Kammarkollegiets uppdrag gentemot Regeringskansliet vad gäller bolagsförvaltningen är oklart. Till exempel anges i avtalen att Kammarkollegiet ska "bevaka och ta emot utdelning på aktier". Sedan 1994 har det utvecklats nya förfaranden vid sidan av det som är avtalat med Kammarkollegiet. Utdelningarna har hanterats i annan ordning, exempelvis direktinbetalningar på Regeringskansliets konton i Riksgäldskontoret. Detta illustreras av att Kammarkollegiet endast hanterade tre statliga bolags utdelningar 2003 (SOS Alarm AB, TeliaSonera AB och Vattenfall AB), trots att betydligt fler bolag gjorde utdelningar. Flera bolag som ingår i denna granskning gjorde utdelningar: V & S Vin & Sprit AB, Systembolaget AB, Apoteket AB och AB Svenska Spel¹⁰³.

Det är oklart vad Kammarkollegiet har för uppdrag gentemot Regeringskansliet när det gäller de statliga bolagen. Under åren har Regeringskansliet utvecklat olika sätt att hantera statliga bolags utdelningsprocedurer vid sidan av det som är avtalat med Kammarkollegiet. Förfarandet är inte enhetligt och överblickbart.

5.6 Ansvarsförsäkring för styrelserna förekommer ofta

I detta avsnitt vill Riksrevisionen särskilt lyfta fram en fråga som identifierats under granskningen. Hela analysen återfinns i bilaga 3.

Riksrevisionen konstaterar att s.k. ansvarsförsäkringar för styrelseledamöter är vanligt förekommande bland bolagen som ingår i denna granskning.

En styrelseledamot eller vd kan bli skadeståndsskyldig på olika grunder. Det kan röra sig om aktiebolagsrättsligt eller annat civilrättsligt skadestånd till bolaget, aktieägarna eller annan på grund av försummelser i företagets sätt att sköta sitt uppdrag.

Riksrevisionen konstaterar att fem av sex styrelser i bolagen som ingår i denna granskning omfattas av en s.k. ansvarsförsäkring. Undantaget är Systembolaget AB, vars styrelse inte är försäkrad. Samtliga försäkringar är tecknade efter styrelsens eget beslut, inte efter beslut av bolagsstämman.

¹⁰² Uppsägning av avtal mellan Kammarkollegiet och Finansdepartementet Fi/96/2336.

¹⁰³ Enligt AB Svenska Spels bolagsordning ska inte utdelning ske, men alla till utdelning tillgängliga vinstmedel ska i stället disponeras som regeringen föreskriver.

Sammantaget betalar de fem bolagen en årlig premie på ca 850 000 kr för försäkringarna.

Minst två av bolagen, Systembolaget AB och AB Svenska Spel, har varit i kontakt med Regeringskansliet för att diskutera försäkring för vd och styrelse. Av styrelseprotokoll och annan information¹⁰⁴ framgår att Finansdepartementet haft tankar om att utforma riktlinjer om ansvarsförsäkringar för statliga bolag. Bolagen fick dock beskedet att frågan inte drivs av ägaren, utan är en angelägenhet för styrelse och vd. AB Svenska Spel valde att teckna ansvarsförsäkring, medan Systembolaget AB avstod.¹⁰⁵

Allmänt gäller att styrelseledamöter i bolag där det endast finns en aktieägare inte är lika riskexponerade som styrelseledamöter i bolag som har flera aktieägare. Styrelseledamöter i statligt helägda aktiebolag löper därmed betydligt mindre risk att drabbas av skadeståndsansvar mot tredje man än styrelseledamöterna i bolag vars aktier är föremål för offentlig handel.

Det är knappast troligt att en styrelseledamot i ett statligt aktiebolag kan drabbas av bristtäckningsansvar enligt 12 kap. 5 § andra stycket ABL. Detta ansvar bygger på att aktieägare saknar ekonomisk förmåga att återbetala medel som olovligen delats ut av bolaget. Även ansvaret enligt 13 kap. 12–17 §§ ABL vid försummelse att upprätta kontrollbalansräkning och hålla kontrollstämma blir främst aktuellt i bolag med kapitalsvaga ägare. Motsvarande gäller också ansvaret enligt 12 kap. 6 § skattebetalningslagen.

Vad gäller bolagens faktiska ansvarsförsäkringar kan konstateras att de är starkt präglade av amerikansk och engelsk aktiebolagsrätt. Det medför att försäkringen inte bara omfattar styrelseledamot och vd utan även arbetstagare med ledande ställning i bolaget. Det finns skillnader mellan svensk och amerikansk/engelsk rätt när det gäller ansvarsförutsättningarna för sådana andra befattningshavare än för styrelseledamot och vd. Att teckna en ansvarsförsäkring ingår knappast i den löpande förvaltningen i något bolag. Det är möjligen en sak för styrelsen men med största sannolikhet faller en sådan åtgärd under bolagsstämmans kompetens. En sådan försäkring kan jämföras med ett beslut om arvode till den aktuella styrelseledamoten.¹⁰⁶

Fem av de sex styrelserna i bolagen som ingår i denna granskning har tecknat ansvarsförsäkringar. Regeringskansliet har övervägt att införa riktlinjer för ansvarsförsäkringar. Några av bolagen har efterfrågat vägledning i frågan. Behovet att ett tydliggörande och mer enhetligt förhållningssätt har således uppmärksamrats men beslutet har hänskjutits till

¹⁰⁴ Systembolaget 2001-06-18, 3/2001 samt information från AB Svenska Spel.

¹⁰⁵ Jämför t.ex. vad gäller för statliga myndigheter enligt förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering får inte statliga myndigheter teckna försäkringar utan Kammarkollegiets tillstånd.

¹⁰⁶ Dotevall, Bolagsledningens skadeståndsansvar.

respektive bolagsstyrelse med motiveringen att det är en sak för bolaget att avgöra.

Det kan ifrågasättas under vilka förutsättningar de nu avtalade ansvarsförsäkringarna är befogade med hänsyn till den riskexponering en styrelseledamot i ett helägt statligt aktiebolag utsätts för.

5.7 Brister i regeringens årliga rapportering till riksdagen

I februari 1981 fattade riksdagen beslut om att regeringen skulle lämna en samlad redogörelse för företag med statligt ägande.¹⁰⁷ År 1999 utgav regeringen för första gången en mer lättillgänglig version av skrivelsen innehållande en verksamhetsbeskrivning och ekonomisk återrapportering för respektive bolag. Dessutom innehåller skrivelsen regeringens beskrivning av ägarpolitiken och förvaltningen av de statliga bolagen. Den årliga skrivelsen till riksdagen har i stor utsträckning ersatt förfarandet att varje bolag självt skickar sin årsredovisning till respektive riksdagsledamot.

Riksrevisionen har översiktligt granskat den *ekonomiska* redovisningen i regeringens skrivelse till riksdagen för de sex bolagen för åren 1998–2002.

Granskningen visar att återrapporteringen av ekonomiska nyckeltal rörande alla sex bolagen vid flera tillfällen under femårsperioden var behäftade med brister av varierande slag. Flera nyckeltal och ekonomiska mått överensstämde inte med bolagens underliggande årsredovisningar.

De brister som Riksrevisionen funnit rör t.ex. redovisningen av antalet anställda i Samhall AB och Posten AB.¹⁰⁸ Ett exempel på uppenbart fel är Systembolaget AB:s kassaflöde från löpande verksamhet som 2001 uppgick till 211 miljoner kronor. När nyckeltalet anges året därpå rapporteras att kassaflödet var 2 311 miljoner kronor för 2001, dvs. det är en siffra för mycket i beskrivningen.

¹⁰⁷ Prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

¹⁰⁸ Ett exempel är återrapporteringen av antalet anställda i Samhall AB för 2000. I regeringens skrivelse anges att genomsnittligt antal årsanställda var 28 846 när det i bolagets årsredovisning anges vara 26 001. Följande år anges i regeringens skrivelse det genomsnittliga antalet anställda vara 27 726 medan bolaget rapporterar 24 807 i sin redovisning, dvs. i regeringens skrivelse är det angivet nästan 3 000 fler genomsnittligt anställda i bolaget än vad som verkligen var fallet. Återrapporteringen av Posten AB:s anställda är inte heller korrekt. I de årliga skrivelserna 1998 och 1999 rapporteras "antal anställda". 1998 anges det uppgå till 42 108 (vilket är medeltalet anställda) medan motsvarande siffra som jämförelseår i 1999 års skrivelse anges uppgå till 51 793. Återrapporteringen har således förändrats från medeltalet anställda till totala antalet anställda utan att rubricering ändrats eller förhållandet kommenterats på annat sätt. Inte heller är flera av de ekonomiska nyckeltalen konsekvent återrapporterade mellan åren. Differenser har inte kommenterats med noter, e.d., för att förtydliga om ändrade redovisningsprinciper är orsaken till skillnader i rapporteringen eller om det finns andra förklaringar.

Riksrevisionen konstaterar att i de fall staten har formulerat ekonomiska mål för bolagen, återges dessa inte till alla delar i återrapporteringen till riksdagen. Ekonomiska mål finns bl.a. formulerade i ägardirektiven för Systembolaget AB och Apoteket AB.

Riksrevisionen konstaterar också att det övergripande målet för de statliga bolagen – graden av värdeskapande (definierat som att nuvärdet av de framtida kassaflödena ska vara större än företagets sammanvägda kostnad för det lånade kapitalet och ägarens kapital) – inte återrapporteras för bolagen till riksdagen.

5.8 Slutsatser

Ägarförvaltningen och bolagen har, och måste ha, kontakter av såväl formell som informell karaktär. Kontakterna innebär ofta utbyte av information och sannolikt också förankring. Formlös styrning av bolagen – en styrning som faktiskt ägt rum men som inte dokumenterats i form av fattade beslut – är enligt Riksrevisionens bedömning inte ovanlig för bolagen, inte heller när det gäller frågor av väsentlig karaktär.

Trots att således kontakter mellan representanter för ägaren och bolaget är naturliga och en förutsättning för en effektiv ägarförvaltning bör den inte leda till att faktisk styrning sker utan att dokumenteras. Styrning som inte dokumenteras i form av fattade beslut, s.k. formlös styrning, leder till oklarheter i ansvarsfördelningen såväl mellan bolaget och ägarförvaltningen som inom ägarförvaltningen. Betydelsen av uppföljningsbarhet är stor inte bara för att det ska vara möjligt att identifiera en styrning som faktiskt ägt rum utan också för att det ska vara möjligt att i efterhand återskapa vad som föranlett att styrning ägt rum eller inte har ägt rum i samband med för bolagen viktiga händelseförlopp. Därav följer bl.a. att det är av betydelse att inte bara sådana viktiga händelser som kan förutses leda till styrning av bolaget utan även andra viktiga händelser görs uppföljningsbara.

Dokumentation av möten och kontakter mellan ägarförvaltningen och bolagen sker inte systematiskt genom minnesanteckningar eller interna promemorior. Vem som beslutat vad och underlaget för beslut är därför svårt att överblicka för flertalet inblandade aktörer och närmast omöjligt att utvärdera i efterhand för externa observatörer. Förutsättningarna för insyn eller för att utkräva ansvar (t.ex. i den parlamentariska processen) är således begränsade. Socialdepartementet, som förvaltar två bolag, skiljer sig dock från den allmänna bilden. Sedan 2002 förs rutinmässigt anteckningar vid möten mellan bolag och departement. Det har gjort det möjligt att i efterhand ta del av vilka frågor som behandlats vid dessa möten, dock inte vilka beslut som eventuellt tagits.

Bristfällig dokumentation och avsaknad av för departementen gemensamma rutiner för dokumentation av viktigare händelseförlopp samt kontakter, förankring och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltning och bolag innebär att beslut och beslutsprocesser svårligen eller inte alls går att följa upp. Den interna kontrollen av ägarförvaltningens styrning av statliga bolag är därmed svag.

Riksrevisionen konstaterar att de ägardirektiv som överlämnats har beslutats genom regeringskanslibeslut, inte regeringsbeslut. Enligt Riksrevisionens uppfattning talar inte bara formella skäl för att ägardirektiv ska beslutas av regeringen som kollektiv. Ägardirektiven utgör i de fall de förekommer det viktigaste styrmedlet vid sidan av bolagsordningen och är i vissa avseenden jämförbara med regleringsbrev till statliga myndigheter. I likhet med ägardirektiven har inte, enligt de uppgifter Riksrevisionen tagit del av, de styrsignaler som anges i bolagsmapparna genomgående beslutats av regeringen. Av samma skäl som avseende ägardirektiven anser Riksrevisionen att beslut om direktiv till bolagen ska fattas av regeringen även när de ingår i en bolagsmapp.

Granskningen visar på flera betydelsefulla skillnader i hur ägarförvaltningen agerat i relation till bolagen. Dessa skillnader synes främst bero på olika traditioner och rutiner inom departementen och inte på specifika omständigheter för de enskilda bolagen. Skillnader har iakttagits i följande aspekter:

Förslag till ändring av bolagsordning: Bolagsordningen är det legalt viktigaste styrdokumentet. Däri kan anges ägarens långsiktiga styrning av bolaget. För några bolag krävs enligt bolagsordningen regeringens beslut, och i något fall även riksdagsbeslut, för ändringar i bolagsordningen. För de flesta av de sex bolagen krävs, enligt bolagsordningarna, dock inte regeringsbeslut för ändring.

Avtal eller s.k. ägardirektiv: Två av bolagen som ingår i granskningen har såväl avtal med staten som s.k. ägardirektiv. Ett tredje bolag har endast avtal med staten. Samtliga dessa tre bolag har enligt regeringen särskilda samhällsintressen. Det fjärde bolaget med särskilda samhällsintressen saknar såväl s.k. ägardirektiv som avtal. Styrning via avtal är således vanligare än via s.k. ägardirektiv, trots att avtal inte leder till lydnadsplikt enligt aktiebolagslagen, till skillnad från av stämman beslutade ägardirektiv dvs. beslutade stämмоanvisningar.

Dokumentation om ägarförvaltningens förslag till stämmobeslut: Ägarförvaltningens beslut framgår inte genomgående av diarieförd handling. Det gäller förslag till t.ex. ändringar i bolagsordning, utdelningens storlek ett visst år och val av styrelseledamöter och revisorer.

Ansvarsförsäkring för styrelser: Fem av de sex bolagsstyrelserna som ingår i granskningen har fattat beslut om att teckna ansvarsförsäkringar för

styrelsen. Det har framkommit att flera bolag efterfrågat vägledning och ett tydliggörande från ägarförvaltningen vad gäller ansvarsförsäkringar.

Bolagsförvaltarens roll: Departementen har olika modeller för hur bolagen ska förvaltas. Den viktigaste skillnaden är att för bolagen vid Näringsdepartementet är bolagsförvaltaren samtidigt styrelseledamot i bolaget som han eller hon är satt att förvalta.

Riksrevisionen har i granskningen uppmärksammat andra brister i ägarförvaltningen.

- Kammarkollegiets uppdrag enligt avtalen 1994 och det uppdrag som i praktiken utförs skiljer sig åt. Enhetliga utdelningsprocedurer saknas. I vissa fall hanterar Kammarkollegiet utdelningar, i andra fall Regeringskansliet, genom konto hos Riksgäldskontoret. Det behövs en översyn av Kammarkollegiets uppdrag vad gäller myndighetens förvaltningsansvar av de statliga bolagen.
- Den årliga rapporteringen till riksdagen synes inte vara tillräckligt kvalitetssäkrad. Ekonomiska nyckeltal är vid fler än ett tillfälle behäftade med brister och inte anpassade till bolagens verksamhet.
- När statssekreterare representerar staten i avtalstecknandet med ett bolag samtidigt som denne är styrelseledamot i aktuellt bolag och deltar i styrelseberedningen av avtalet föreligger risk för jäv.

Riksrevisionens bedömning är att förekomsten av styrning som inte dokumenterats avsevärt försvårar möjligheten att följa ägarförvaltningens beslut och agerande. Möjligheten till insyn även i efterhand i viktigare händelseförlopp är begränsad. Den interna kontrollen av ägarförvaltningens styrning av statliga bolag har klara brister.

Riksrevisionens bedömning är att det finns betydelsefulla men omotiverade skillnader i ägarförvaltningen av bolagen. Lämpligheten med Näringsdepartementets förvaltningsmodell bör ifrågasättas i de fall bolagsförvaltaren också är styrelseledamot i de bolag denne är satt att förvalta. Det finns risk för en dubbelroll som är problematisk i förhållande till grundlagens krav eftersom det i dessa fall är möjligt att hysa objektiva berättigade tvivel på en statlig tjänstemans opartiskhet. Denna typ av dubbelroll i kombination med den formlösa styrningen som tillämpas skapar ytterligare svårigheter att uppnå en rimlig nivå på den interna kontrollen av ägarförvaltningens styrning av statliga bolag.

6 Nominering av styrelseledamöter

Detta kapitel innehåller iakttagelser som Riksrevisionen gjort med anledning av revisionsfrågan: Är nomineringen av styrelseledamöter systematisk och enhetlig? Kapitlet avslutas med slutsatser.

6.1 Nomineringsförfarandet är viktigt

Staten utser som enda aktieägare i de sex bolagen alla ledamöter i bolagsstyrelserna. I enlighet med aktiebolagslagen väljs ledamöterna av bolagsstämman.

I regeringens årliga skrivelse till riksdagen beskriver regeringen att ”nominering och tillsättning av nya ledamöter föregås av en löpande dialog mellan ansvarigt departement, styrelseordförande, andra ledamöter och eventuellt andra delägare. I den här processen kan det många gånger vara till stöd för ägaren eller ägarna om styrelsen utvärderat sig själv...”.¹⁰⁹

Det finns inga riktlinjer för hur Regeringskansliet ska gå till väga för att nominera styrelseledamöter. Däremot har det i granskningen framkommit att Näringsdepartementet, som samordnande departement, lagt stor vikt vid arbetet med bolagsstyrelsernas sammansättning och hur styrelsen ska arbeta. Enligt näringsministerns s.k. paragraf 5-förordnande är denne föredragande i regeringen för annat statsråds räkning avseende styrelsenomineringar.

Riksrevisionen har granskat nomineringsprocessen vid de tre granskade departementen. Departementen bereder och tar fram förslag till styrelseledamöter. I de fall ansvaret ligger på annat departement än Näringsdepartementet, ska det beredande departementet samråda med Näringsdepartementet om nomineringen.¹¹⁰

Socialdepartementet beskriver att nomineringsprocessen till ett bolagsstyrelse går så till att om det uppstår behov av nyrekrytering kan flera vägar användas för att hitta potentiella styrelseledamöter. Socialdepartementets kännedom om lämpliga kandidater från såväl den offentliga som privata sektorn används. Men även andra departements kunskap används, framför allt erfarenheten inom Näringsdepartementet. Valet av sökvägar är beroende av vilken kompetens som efterfrågas. Beredningen av styrelsesammansättningen sker i Socialdepartementet upp t.o.m. statssekreterarnivå. En avstämning görs sedan mellan Socialdepartementets och Näringsdeparte-

¹⁰⁹ Skr. 2002/03:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

¹¹⁰ Förordnande 2002-10-21 enligt 7 kap. 5 § regeringsformen.

mentets statssekreterare. Därefter fastställer näringsministern ett förslag till styrelse. Fastställandet finns i diariet för handling genom instruktionen till statens representant vid bolagsstämman.

När Finansdepartementet ska sätta samman en styrelse i AB Svenska Spel arbetar departementet med en egen kandidatlista. Bolagsförvaltaren lämnar förslag på styrelse till statssekreteraren och statsrådet vid departementet, vilka ofta återkommer med förslag på egna kandidater. Den slutliga styrelsesammansättningen föredras sedan för näringsministern som fastställer styrelsen, som sedan avses att väljas av bolagsstämman. Fastställandet finns i diariet för handling.

Näringsdepartementet har utarbetat kontaktnät och erfarenhet av s.k. searchföretag som identifierar potentiella kandidater. Bolagsförvaltaren utnyttjar både interna och externa kontaktnät för att hitta kandidater. Förslag till styrelse föredras för statssekreterare och näringsministern. Fastställandet återfinns i diariet för handling genom instruktionen till statens representant vid bolagsstämman.

Riksrevisionen konstaterar att fastställandet av de personer som kommer att väljas att ingå i bolagsstyrelserna inte har skett genom regeringsbeslut. Enligt näringsministerns paragraf 5-förordnande är denne föredragande i regeringen avseende styrelsenomineringar.

Riksrevisionen konstaterar att det inte finns några för departementen gemensamma fastställda riktlinjer för nomineringsarbetet. Det finns dock flera dokument från Näringsdepartementet som vägledning i vissa frågor, t.ex. styrelsens arbetsordning och utvärdering av styrelsen. Dokumenten benämns interna arbetsstödande dokument och har delgivits Finansdepartementet och Socialdepartementet.

6.2 Nomineringskommitté används inte

Ett sätt att öka oberoendet och i viss mån insynen i hanteringen av vissa väsentliga ägarfrågor är att organisera arbetet i kommittéer.¹¹¹ Regeringens skrivelse till riksdagen år 2003 innehåller en beskrivning av att regeringen inte har en specifik policy för att använda kommittéer. Undantaget är regeringens policy att använda nomineringskommittéer för att lämna förslag på styrelseledamöter i börsnoterade bolag där staten är delägare. I de fallen ska styrelsenomineringar ske i nomineringskommittén i samråd med andra ägare.¹¹²

¹¹¹ Med begreppet kommitté avses inte här något som har samband med det statliga kommittéväsendet och de offentliga utredningar som dessa genomför. Ordet kommitté ska inte heller sammanblandas med det något oegentliga användandet av begreppet vid benämning av utskott bestående av personer från styrelsen (t.ex. s.k. revisionskommittéer).

¹¹²Skr. 2002/03:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande.

I en promemoria till riksdagens utredningstjänst beskrivs användandet av nomineringskommittéer enligt följande: ”I flera av de börsnoterade företagen med statligt ägande har en nomineringskommitté utsetts. Det gäller t.ex. Telia AB. Nomineringskommittén skall utgöras av representanter för de olika ägargrupperna och har som uppgift att nominera och motivera valet av nya ledamöter. Nomineringskommitténs förslag avseende nya ledamöter bör publiceras i god tid före bolagsstämman och kommitténs ledamöter skall vara närvarande på stämman för att motivera valet av de förslagna personerna. I de noterade bolag där staten har ett ägarintresse bör minst en ledamot av nomineringskommittén representera staten. Det är lämpligt att nomineringskommittén även föreslår styrelsens arvoden.”¹¹³

Riksrevisionen konstaterar att nomineringskommittéer inte används av ägarförvaltningen för att utvärdera och lägga fram förslag till styrelseledamöter i de bolag som ingår i granskningen.

6.3 Nominering av riksdagsledamöter till vissa bolagsstyrelser

I de två bolag som Socialdepartementet förvaltar innehar riksdagsledamöter flera styrelseposter. Ett motiv som anges av departementet är att bolagen bedriver verksamheter med särskilda samhällsintressen omfattande politiska mål. Inför nomineringen begär departementet att riksdagens partikanslier ska lämna förslag på kandidater till styrelsen. Alla partier tillfrågas dock inte. När det gäller Systembolagets styrelse tillskrivs inte Kristdemokraterna och Miljöpartiet. För Apoteket AB tillskrivs enbart Socialdemokraterna. Förfarandet bygger på praxis.

Även Finansdepartementet motiverar för AB Svenska Spel att riksdagsledamöternas deltagande i bolagsstyrelsen är att AB Svenska Spel är ett bolag med särskilda samhällsintressen. I Finansdepartementets nomineringsprocess till styrelsen i AB Svenska Spel ingår också att begära förslag från partikanslierna. Alla partikanslier får möjlighet att lämna förslag till kandidater till styrelseposterna. Enligt Finansdepartementet bygger förfarandet på praxis.

V & S Vin & Sprit AB är enligt regeringens definition ett företag med marknadsmässiga krav. Även i denna styrelse finns en riksdagsledamot invald. Nomineringen av riksdagsledamoten görs av Näringsdepartementet utan att riksdagens partikanslier tillfrågas.

¹¹³ Näringsdepartementets promemoria 2002-02-08 till riksdagens utredningstjänst ”Statens roll som ägare av bolag”.

Riksrevisionen konstaterar att tillvägagångssättet vid nomineringar av styrelseledamöter skiljer sig åt. I flertalet av de sex bolagen ingår riksdagsledamöter i styrelserna. Socialdepartementet och Finansdepartementet tillskriver riksdagens partikanslier som ges möjlighet att föreslå kandidater. Det skiljer sig mellan bolagen vilka partier som blir tillfrågade. Förfarandet bygger på praxis.

Det innebär att alla riksdagspartier inte erbjuds möjlighet att lämna förslag till styrelseledamöter där det ansetts motiverat att riksdagsledamöter ingår.

Riksrevisionen har uppmärksammat att riksdagsledamöters engagemang i bolagsstyrelserna betecknas som partipolitiskt. Enligt aktiebolagslagen är styrelseuppdraget ett sysslomannaskap där styrelsen ska verka för bolagets bästa. Det är inte oviktigt att aktiebolagslagens krav i detta avseende beaktas även för riksdagsledamöter som utses till styrelseledamöter i statliga bolag.

6.4 Anställda vid Regeringskansliet i bolagsstyrelser

En genomgång av de sex bolagens styrelsesammansättningar 2003 visar att anställda vid Regeringskansliet ingick i alla styrelserna.

I Systembolaget AB:s, Apoteket AB:s respektive AB Svenska Spels styrelser fanns en statssekreterare. I Posten AB:s styrelse fanns en statssekreterare och bolagsförvaltaren vid Näringsdepartementet. I V & S Vin & Sprit AB:s styrelse fanns också en statssekreterare och bolagsförvaltaren från Näringsdepartementet. Samhall AB som är ett bolag med särskilt samhällsintresse finansieras delvis genom anslag. I styrelsen för Samhall år 2003 fanns en representant från Regeringskansliet – departementstjänstemannen som förvaltar bolaget. Riksrevisionen konstaterar att i alla sex bolagsstyrelser fanns personer anställda vid Regeringskansliet.

De flesta bolags styrelser i denna granskning har utvärderats av styrelsens ordförande och av departementen. Ingen av styrelserna har utvärderats av en part som är fristående från bolagets ledning och styrelse. De anställda vid Regeringskansliet som också sitter i bolagets styrelse är även delaktiga i utvärderingen av styrelsen. Departementstjänstemännen deltar således i utvärderingen av det egna arbetet i styrelsen. De anställda är likaså engagerade i nomineringen inom Regeringskansliet av styrelseledamöter och har till uppgift att föreslå ledamöter, dvs. de deltar i beredningen i frågan om att lämna förslag till styrelse i vilka de själva ingår eller kan komma att ingå.

6.5 Slutsatser

Näringsdepartementet har lagt stor vikt vid arbetet med bolagsstyrelsernas sammansättning och hur styrelserna ska arbeta. Interna promemorior, t.ex. tidsplaner, har utarbetats för att ge vägledning i arbetet med att nominera ledamöter. Promemoriorna har distribuerats till de andra departementen. Det finns dock inte för departementen gemensamma fastställda riktlinjer för nomineringsarbetet.

Det finns skillnader i nomineringsförfarandet inom och mellan departementen. Exempelvis i vilken utsträckning departementen anlitar extern rekryteringskompetens för att hitta kandidater till styrelserna och vilka riksdagspartier som tillskrivs för att lämna förslag till kandidater till de bolagsstyrelser där det av praxis ingår riksdagsledamöter. För börsnoterade företag där staten är delägare används nomineringskommittéer, vilket kan förväntas öka oberoendet och transparensen i nomineringsförfarandet. Ägarförvaltningen har inte använt sig av nomineringskommittéer för att utse styrelseledamöter i de sex statligt helägda bolagen som ingår i denna granskning.

Enligt näringsministerns s.k. paragraf 5-förordnande, i enlighet med regeringsformen, är denne föredragande i regeringen avseende styrelsenomineringar. Näringsministern har fastställt förslagen på de personer som ska väljas till styrelseledamöter på bolagsstämman. Fastställandet har således inte skett genom regeringsbeslut.

Granskningen visar att de bolagsförvaltare som är styrelseledamöter i bolag deltar i sin tjänstemannaroll i såväl utvärderingen av styrelsen som i beredningen av frågan om att lämna förslag till den styrelse i vilken de ingår eller kan komma att ingå.

Riksrevisionens bedömning är att förtroendet för nomineringsförfarandet riskerar att påverkas negativt i de fall personer inom Regeringskansliet, vilka även är styrelseledamöter och samtidigt är bolagsförvaltare, har en aktiv roll i beredningen av nomineringar till bolagsstyrelsen i samma bolag. Riksrevisionen ställer också frågan om den praxis som används innebärande att näringsministern ensam beslutar om styrelsenomineringar är i överensstämmelse med det s.k. paragraf 5-förordnandet att näringsministern är föredragande i regeringen vid nominering av styrelseledamöter.

7 Övergripande bedömning och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att det finns behov av och möjlighet att öka tydligheten och transparensen och att förbättra den interna kontrollen i styrningen av de statliga bolagen. Följande rekommendationer bör kunna innebära väsentliga förbättringar i samtliga dessa avseenden.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen följande:

- Att pröva om den praxis, som innebär att näringsministern ensam beslutar om styrelsenomineringar, är i överensstämmelse med det s.k. paragraf 5-förordnandet att näringsministern är föredragande i styrelsenomineringar.
- Att som ägarföreträdare besluta att bolagsstämmorna för statliga bolag i normalfallet ska vara öppna för allmänheten. För allmänheten skulle stärkt styrning via stämman och öppna stämmor kunna ge ökad demokratisk legitimitet för ägarförvaltningen genom att det ges större möjlighet till information om bolagets verksamhet och om hur regeringen som ägarföreträdare styr bolaget.
- Att regelmässigt besluta om förslagen till stämmobeslut, eftersom regeringen bör vara ansvarig för denna typ av beslut. Detta gäller förslag till s.k. ägardirektiv med t.ex. grundläggande inriktning eller preciseringar av särskilda samhällsintressen. Detta gäller även förslag avseende t.ex. ändringar i bolagsordning, policy för utdelning, utdelningens storlek ett visst år och val av styrelseledamöter.
- Att i stor utsträckning använda bolagsstämman för styrning av bolag samt för att få en otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet, alltid föra till stämmobeslut s.k. ägardirektiv för det aktuella bolaget och sådana regeringsbeslut som är avsedda att följas av alla statliga bolag (t.ex. regeringens riktlinjer för anställningsvillkor i statligt ägda företag och regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen).
- Att det fastställs för departementen gemensamma riktlinjer för förfarandet vid nominering av styrelseledamöter samt att överväga att använda instrumentet nomineringskommitté även för nominering av styrelseledamöter till statligt helägda bolag.

- Att överge nuvarande förvaltningsmodell vid Näringsdepartementet vilken innebär att bolagsförvaltare vid departement samtidigt är styrelseledamot i det förvaltade bolaget.
- Att det förtydligas i riktlinjer under vilka omständigheter anställda vid Regeringskansliet ska kunna ingå i styrelser för statliga bolag.
- Att det fastställs för departementen gemensamma föreskrifter för dokumentation av ägarförvaltningen som möjliggör att i efterhand följa viktigare händelseförlopp samt kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltning och bolag.

Bilaga 1 Utredning angående termen ”föredragande” i 7 kap. 5 § regeringsformen

Riksrevisionen har givit ett uppdrag till juridiska fakulteten vid Uppsala universitet att analysera om termen ”föredragande” i 7 kap. 5 § regeringsformen innebär att den föredragande ministern kan fatta beslut i ett regeringsärende utan att regeringen fattar det slutliga beslutet i frågan. Utredningen är skriven av Anna Sara Lind, jur.kand., under ledning av Thomas Bull, jur.dr, docent i offentlig rätt. I det följande återges sammanfattat resultatet av konsulternas arbete. Texten återger inte nödvändigtvis Riksrevisionens uppfattning i alla delar.

Följande fråga har uppkommit: Innebär termen *föredragande* i 7 kap. 5 § regeringsformen att den föredragande ministern kan fatta beslut i ett regeringsärende *utan* att regeringen fattar det slutliga beslutet i frågan?

Allmänt i statlig förvaltning anses den föredragande vara den person som bäst känner till ärendet och som har handlagt ärendet fram till dess att beslut fattas. Därför är det också lämpligt att han eller hon redogör för ärendet och lägger fram ett beslutsförslag i frågan som ofta innehåller en argumentation för eller emot en viss lösning så att t.ex. den nämnd som har att fatta beslut kan ta ställning.¹¹⁴

Processrättsligt innebär funktionen att vara föredragande att vara den som genom uppläsning eller på liknande sätt ser till att medlemmarna i ett beslutande organ bestående av flera enskilda personer får del av det processmaterial på vilket avgörandet skall grunda sig vid avgörande utan avhållande av muntlig förhandling med parterna närvarande. Sedd för sig innebär rollen som föredragande inte i sig någon beslutsmakt ens i beredningsfrågor eller andra preliminärfrågor.¹¹⁵

Grundläggande för systematiken i 7 kap. regeringsformen är regeringens *kollektiva ansvar*, något som också kännetecknade den gamla regeringsformen. Av förarbetena framgår vikten av att ministerstyre undviks.¹¹⁶ I

¹¹⁴ Wennergren, B, Offentlig förvaltning i arbete. Om verksamheten och ärendehandläggningen i stat och kommun, Norstedts 2000, s. 111 ff., samt Wennergren, B, Handläggning. Hur förvaltningsärenden behandlas i stat och kommun, uppl. 19, Norstedts 1997, s. 97 f.

¹¹⁵ Jfr RB 3:8: För beredning och föredragning av mål i Högsta domstolen finns hos domstolen särskilda tjänstemän. Referenten har däremot ansvaret för målets beredande men har som en av flera kolleger i ett beslutande organ inte därigenom någon självständig makt att träffa det slutliga avgörandet. Welamson Rättegång VI, 3. uppl. Fritzes 1994, s. 111.

¹¹⁶ Prop. 1973:90 s. 183 f.

regeringsformen finns ingen uttrycklig regel om vad ett regeringsärende är, och definitionen av regeringsärenden är inte heller tydlig i förarbetena. I doktrinen¹¹⁷ anges att regeringsärenden är de ärenden som avgörs av regeringen. I 7 kap. 2 § omnämns beredningen av regeringsärendena och i anslutning till detta uttalas i propositionen att huvudprincipen är att "alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen skall behandlas som regeringsärenden".¹¹⁸

Av 7 kap. 3 § följer att regeringsärenden avgörs vid regeringssammanträde. I ett fåtal fall har departementschefen rätt att fatta beslut, nämligen i s.k. departementsärenden. De senare rör då frågor som behandlar själva beredningen av ett regeringsärende eller den inre departementsadministrationen. Att regeringsärenden ska avgöras vid regeringssammanträden har sin grund i regeringens kollektiva ansvar, och i förarbetena framhålls vikten av att regeringsarbetet präglas av de gemensamma värderingar som parlamentariskt valda statsråd kan anses ha.¹¹⁹ Vidare framhålls att det kollektiva beslutsfattandet är viktigt för 1) utkrävandet av det politiska ansvaret, 2) sammanhållningen mellan regeringsledamöterna, 3) 11 kap. 6 och 7 §§, det vill säga systemet med de självständiga ämbetsverken talar för att regeringen och inte enskilt statsråd fattar beslut.¹²⁰

Därmed inte sagt att regeringen i dess helhet är närvarande under hela ärendehanteringens. Departementschefen är ansvarig för den beredning som föregår ett ärendes avgörande vid dennes departement (jämför 7 kap. 2 §). Beredningen som sådan innebär att flera beslut tas, och i flera fall kan då regeringens beslut i ärendet ses som ett beslut av "formellt registrerande karaktär".¹²¹

För att regeringens arbete ska kunna granskas av KU (12 kap. 1 §), krävs enligt 7 kap. 6 § att protokoll förs vid regeringssammanträdet. Vidare krävs att beslutet expedieras (7 §) för att det ska kunna verkställas. Expedieringen görs av det statsråd som föredragit ärendet vid regeringssammanträdet.

KU har behandlat frågan om enskilda statsråds möjlighet att avgöra visst ärende eller en viss grupp av ärenden via bemyndigande från regeringen och hur detta förhåller sig till principen om regeringens kollektiva beslutsfattande och ansvar. I anslutning till en kartläggning av enskilt statsråds beslutanderätt uttalade KU (KU 1976/77:44 s. 12 ff.): "Liksom hittills bör därför enskilt statsråd utom i vissa undantagsfall endast ges beslutanderätt i frågor som har samband med departementsadministrationen och bered-

¹¹⁷ Holmberg, E, och Stjernqvist, N, *Grundlagarna*, Norstedts 1980, s. 222.

¹¹⁸ Prop. 1973:90 s. 184.

¹¹⁹ A. prop. s. 183.

¹²⁰ I 11 kap. 6 § stadgas att dessa ämbetsverk lyder under regeringen. Av 11 kap. 7 § följer deras självständighet vad gäller myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun samt frågor som rör tillämpning av lag.

¹²¹ Prop. 1973:90 s. 289.

ningsarbetet i vid mening.”¹²² I KU 2002/03:32 s. 8 ff. konstateras att denna bedömning även i dag är densamma och klargör där också vad regeringskansliärendena innebär.¹²³ KU konstaterar att det oftast framgår av lagstiftning eller särskild författning om ett ärende är att se som ett regeringskansliärende, då Regeringskansliet i författningstexten pekas ut som beslutande myndighet. Frågor om utlämnande av allmän handling är ett exempel på regeringskansliärende. KU nämner sedan särskilt: ”En liknande beslutstyp är den där ett statsråd efter ett särskilt bemyndigande av regeringen uppdrar åt en departementstjänsteman att underteckna ett avtal.”¹²⁴

Av 7 kap. 5 § följer att statsministern kan fördela arbetet mellan de olika departementen samt uppdra åt statsråd som inte är departementschefer att handha vissa frågor. Huvudregeln i detta lagrum är dock att departementschefen föredrar de ärenden som hör till hans departement.¹²⁵ Ett förordnande enligt 7 kap. 5 § innebär dock att regeringen ska fatta beslut i ärendet enligt ovan, även om det är departementschefen (föredraganden) som har beredningsansvaret. Av det aktuella förordnandet 2002-10-21 framgår att näringsministern Pagrotsky vid regeringssammanträden skall föredra de ärenden som gäller statens företagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. Mot bakgrund av ovanstående kan inte framgå annat än att näringsministern är ansvarig för beredning och handläggning av dessa ärenden och att regeringen fortfarande fattar det slutliga, om än formella, beslutet i ärendet. Att i ”föredraga” lägga in någon beslutanderätt synes gå direkt emot ovanstående förarbetsuttalanden och mot hur termen används i vanligt juridiskt språkbruk.

I detta sammanhang uppkommer frågan om vilken betydelse bemyndigandet 2003-04-24¹²⁶ har för statsrådets befogenhet. I bemyndigandet ges rätt till chefen för Näringsdepartementet att ge instruktioner till statsråd som har ansvar för vissa bolag, i fråga om styrelsenomineringar och i frågor som ställer krav på enhetlig ägarpolitik. Detta kan dock inte anses ge någon ytterligare beslutanderätt vad gäller själva regeringsärendet utan avser såvitt vi kan förstå, relationen/arbetsfördelningen mellan statsråden.

Kan det vara aktuellt att i detta fall prata om en ny *konstitutionell praxis*? För att kunna tala om en sedvänja krävs att det är fråga om en utbredd företeelse, vilket i denna fråga skulle innebära att flertalet departement

¹²² Se Holmberg, E, och Stjernqvist, N, *Grundlagarna*, Norstedts 1980, s. 227 för ytterligare kommentar.

¹²³ Regeringskansliet blev en egen myndighet den 1 januari 1997, se KU 1999/2000:10 s. 9.

¹²⁴ Bet. 2002/03:KU32 s. 9.

¹²⁵ A. prop. s. 291.

¹²⁶ Protokoll vid regeringssammanträde 2003-04-24, N 2002/12378/SÄ.

arbetar på ett liknande sätt. Så är inte fallet. Vidare krävs att det inte är fråga om en isolerad företeelse, utan om ett sätt att handla som sträcker sig över lång tid, vilket inte heller är för handen. Avslutningsvis måste det innebära att något positivt blir utfallet av handlandet. Näringsdepartementets handlande skulle då kanske kunna ge effektivitet till handhavandet av de berörda ärendena. Den effektivitetsvinst man då kan uppnå måste dock vägas mot urholkandet av grundlagens delegationsordning. 1974 års regeringsform tillkom i syfte att uppnå en grundlag som kodifierade den praxis som utvecklats i anslutning till 1809 års regeringsform. Lagstiftaren har sedan 1974 sökt undvika en icke-kodifierad praxis genom att ändra i grundlagen allteftersom behov uppstår.

Sammanfattningsvis:

Förordnanden att, enligt 7 kap. 5 §, föredra ett ärende vid regeringssammanträde kan inte anses innebära en befogenhet att ensam fatta slutligt beslut i ärendet. Detta följer dels av hur 7 kap. regeringsformen är skrivet, dels av förarbetena till grundlagen. Även en läsning av de förordnanden som vi har haft tillgång till att granska ger inte någon annan tolkningsmöjlighet då dessa skrivits i överensstämmelse med ordalydelsen i 7 kap. 5 § regeringsformen: "...att vid regeringens sammanträde föredra ärenden...".

Regeringens kollektiva ansvar och strävan att undvika ministerstyre är grundläggande i regeringsformen. Bolagens självständiga ställning talar i detta sammanhang också för att regeringen som kollektiv fattar det formella beslutet. Affärsverken har i dag omvandlats till statliga bolag och lyder som sådana mindre under det offentlighetsliga regelverket än vad de förra gjorde. Att i en sådan situation försvåra insynen i hur regeringen sköter det statliga ägandet är knappast förenligt med intentionerna bakom grundlagen.

Såväl grundlagens ordalydelse som syftena bakom grundlagen talar emot en tolkning där föredragande innebär en rätt att ensam besluta i de nu aktuella regeringsärendena.

Bilaga 2 Aspekter på bolagsförvaltarens dubbla roller

Riksrevisionen har givit ett uppdrag till Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet att analysera statens ägande av aktiebolag utifrån perspektiven styrning, informationsutbyte och relationer. Som en del av rapporten ingår denna analys av departementstjänstemannens dubbla roller.

Rapporten är skriven av Daniel Stattin, jur.kand. och doktorand i civilrätt och Anna Sara Lind, jur.kand., samt juridiskt sakgranskad av Lena Marcusson, jur.dr och professor i förvaltningsrätt, och Thomas Bull, jur.dr och docent i offentlig rätt. Nedan följer en av Riksrevisionen gjord sammanfattning av delar av rapporten. Texten återger inte nödvändigtvis Riksrevisionens uppfattning i alla delar.

Regler om saklighet, opartiskhet och likabehandling

Regeringsformen 1 kap. 9 § stadgar objektivitets- och likhetsprinciperna, vilka innebär att statligt anställda i sin yrkesutövning ska iaktta saklighet och opartiskhet. Vidare ska likhetsprincipen – att behandla lika fall lika – respekteras. Tillsammans med legalitetsprincipen, regeringsformen 1 kap. 1 §, utgör dessa regler grunden i vårt statsrättsliga system och tjänar som ett demokratiskt skydd när det allmänna ska göra lämplighetsbedömningar eller då maktbefogenheterna kan anses vara oklara.¹²⁷ Regeringsformen 1 kap. 9 § kan således sägas vara av extra stor betydelse när det finns ett utrymme för skönsmässiga bedömningar från det allmännas sida.

Även vid tillsättning av statliga tjänster ska regeringsformen 1 kap. 9 § beaktas.¹²⁸ De tendenser till förvaltares ”dubbla roller” som behandlas i denna bilaga kan kommenteras utifrån detta lagrum. JO har uttalat att det är en ”(...)grundläggande princip i en rättsstat att en offentlig befattningshavare inte får delta i handläggningen eller avgörandet av ett mål eller ärende om det finns objektiv grund för att ifrågasätta hans eller hennes opartiskhet”.¹²⁹

¹²⁷ Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 uppl., s. 77 ff.

¹²⁸ Ds 2003:7, s. 9.

¹²⁹ JO (Claes Eklundh), beslut 2002-03-14 (diarienummer 1245-2000). I beslutet diskuterades överprövning av åklagarbeslut. Redan den omständigheten att en åklagares beslut att lägga ned en förundersökning har ändrats efter överprövning kan i många fall vara tillräcklig för att det ska anses föreligga en objektiv grund för att ifrågasätta åklagarens möjligheter att handlägga den återupptagna förundersökningen på ett opartiskt sätt. Således ger JO uttryck för en relativt snäv syn: ett ändrat beslut kan leda till att åklagaren, objektivt sett, inte anses som opartisk.

I samma JO-beslut omnämner Riksåklagaren i ett yttrande att vid beaktande av opartiskheten beaktas såväl den *objektiva* som den *subjektiva* sidan, i enlighet med Europadomstolens praxis. I subjektivt hänseende krävs att tjänstemannen i fråga har en opartisk inställning till det ärende han är satt att handlägga. I objektivt hänseende krävs att omständigheterna inte är sådana att det finns legitima tvivel om tjänstemannens objektiva hållning.¹³⁰ Det ska alltså inte vara möjligt att kunna hysa objektivt berättigat tvivel på opartiskhet!¹³¹

Regler om jäv och bisysslor

Jävsreglerna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen är ett sätt att garantera att regeringsformen 1 kap. 9 § efterlevs i den statliga verksamheten och är gällande för den tjänsteman som har att handlägga ett ärende. Med jäv menas att handläggaren har ett intresse i ärendet/saken som skulle kunna påverka hans ställningstagande.¹³² Dessa regler omfattar inte enbart beslutsfattaren, utan även den som deltar i beredningen av ärendet. De olika former av jäv som beskrivs i 11 § är sakägarjäv, intressejäv, släktskapsjäv, ställföreträdarjäv, tvåinstansjäv samt ombudsjäv. Dessutom kompletteras dessa jävsformer av en generalklausul som stadgar att övriga fall där det kan finnas misstankar om partiskhet ska anses som jäv. Särskilda omständigheter såsom vänskap eller ekonomisk vinning täcks av denna klausul. Jäv ska dock inte anses föreligga då opartiskheten inte kan ha någon betydelse, som t.ex. vid rena rutinärenden.¹³⁴

Justitiekanslerns beslut 1998-05-07 kan här användas för att påvisa hur pass nära knutna dessa regler är till regeringsformen 1 kap. 9 § och hur känslig denna bedömning kan vara. Justitiekanslern hade att ta ställning till huruvida ett medlemskap i en lokal Rotaryklubb kunde anses vara jävsgrundande. I fallet i fråga var domare, advokater m.fl. på en och samma ort

¹³⁰ JO: Det kan ifrågasättas om det är förenligt med grunderna för bestämmelserna i 11 kap. 7 § regeringsformen att den överprövande åklagaren ger direktiv som – även om de inte är formellt bindande – är avsedda att vara styrande för den fortsatta handläggningen av en förundersökning där han själv inte är förundersökningsledare. En förundersökning måste självfallet genomföras på ett sådant sätt att det inte finns någon risk för att den misstänkte eller någon annan får uppfattningen att utredningen inte bedrivs med den självständighet för den handläggande åklagaren och med den objektivitet som rättegångsbalken kräver.

¹³¹ Se Ds 2003:7, s. 9 f., där det konstateras att utnämning och ansvarsutkrävande hänger samman. I utnämningprocessen handlar det om att hitta de kandidater som kan förväntas ge goda resultat; i uppföljningsfasen kan man så ta reda på hur bra de lyckats. Denna uppföljning ligger således till grund för att göra nya utnämningar eller omförordnanden. Ofta är dessa processer slutna, vilket lätt leder till att många ifrågasätter om det är förtjänst och skicklighet som ligger till grund för utnämningen, jämför ovan avsnitt 4.

¹³² Strömberg, H, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 85.

¹³⁴ Aas 87.

medlemmar i en och samma klubb. Justitiekanslern konstaterade att medlemskapet som sådant var en privat angelägenhet som inte skulle anses knuten till anställningen och ansåg vidare att det rent formellt sett inte kunde vara fråga om jäv. Men han lämnade dock inte anmälan med detta besked, utan fortsatte: "(...) omständigheterna vara sådana att allmänheten kan sätta i fråga om inte en jävsliknande situation föreligger". De nära sociala banden gav, enligt Justitiekanslern, skäl till att öppenheten kunde anses vara ännu viktigare för att motverka allmänhetens misstankar om partiskhet hos de personer som arbetar inom rättsväsendet och som är medlemmar i Rotaryklubben.

En jävig person får inte handlägga ärendet som jävet är kopplat till, utan en annan handläggare bör träda i hans ställe. Detta följer av 12 § förvaltningslagen. Han är, som huvudregel, heller inte behörig att själv pröva jävsfrågan. 12 § stadgar också att den enskilde handläggaren själv ska tillkännage omständigheter som kan anses vara jävsgrundande, även om annan person också kan göra det.

Regeringsformen 1 kap. 9 § utgör också grunden för *bisysstoreglerna* i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning samt 11 § anställningsförordningen (1994:373). Dessa understryker vikten av att den objektiva sidan i bedömningen av opartiskhet efterlevs. Att dra en konkret gräns mellan klara och oklara fall vad gäller vad som kan anses vara tillåtet för en statligt anställd att ha som bisyssla är inte enkelt, men vissa hållpunkter kan ges med beaktande av jävs- och bisysstoreglerna.

Mot denna bakgrund kan vissa funderingar kring utbetalda ersättningar komma till uttryck. Styrelseledamöter som i egenskap av tjänstemän på Regeringskansliet uppbär lön har dessutom ersättning i form av styrelsearvode. I de fall dessa sitter i flera styrelser samtidigt kan frågan uppstå hos vilken uppdragsgivare lojaliteterna ligger och om det är möjligt att tillgodose att kravet på opartiskhet enligt regeringsformen 1 kap. 9 § efterföljs.

Regler om informationshantering

Regeringskansliet är regeringen behjälplig i beredning av regeringsärendena, vilket följer av regeringsformen 7 kap. 1 §. De olika departement som tillsammans utgör Regeringskansliet svarar för olika verksamhetsgrenar men ska ses som en enhet tillsammans med statsrådsberedningen.¹³⁵ Detta innebär att handlingar rörande regeringsärenden som skickas mellan flera departement ses som myndighetsinterna handlingar, ej allmänna. Om det däremot är fråga om handlingar gällande ärenden där departementschefen

¹³⁵ Bohlin, A, *Offentlighetsprincipen*, s. 98

tilldelats beslutanderätt, ses departementet som en egen enhet och handlingen är att se som allmän enligt tryckfrihetsförordningen 2 kap. 8 §.

Rätten att överklaga ett negativt beslut rörande utlämning av allmän handling har explicit frångåtts i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen rörande beslut från riksdag och regering. Skälet till detta är att det har ansetts olyckligt att de högsta organen ska underkastas domstolsprövning.

I sekretesslagen kap. 11 stadgas hur sekretess ska hanteras av bl.a. riksdag och regering. Regeringen har dessutom, enligt 14 kap. 8 § sekretesslagen, rätt att offentliggöra hemliga uppgifter då dessa förekommer i regeringsärendena. Denna regel kompletteras av 11 kap. 1 § 2 st. Om en uppgift är sekretessbelagd hos regeringen, behåller den sitt sekretesskydd om den lämnas till riksdagen, se 11 kap. 2 § 3 st. sekretesslagen.

För den som både är styrelseledamot och t.ex. departementstjänsteman gäller det således att hålla reda på i vilken roll han (hon) mottar information. Sådan information som lämnas till honom i egenskap av styrelseledamot ska behandlas enligt reglerna i aktiebolagslagen, medan information som lämnas till honom i egenskap av departementstjänsteman ska behandlas enligt offentligrättsliga regleringar. Bolagsförvaltaren är departementets och den politiska ledningens främsta informationskälla vad gäller bolagets verksamhet och är också samhällets möjlighet till viss insyn genom att han också, inom ramen för sin tjänstemannaroll på departementet, svarar på frågor, brev och interpellationer. Det bör understrykas att ett formlöst förfarande innebär en fara i informationshänseende, men även vad avser kontroll och ansvarsutkrävande. Den enskilde bolagsförvaltaren har själv att välja vad som kan anses relevant att föra fram till andra inom samma departement, men också till den politiska ledningen och allmänheten. Med tanke på att det inte existerar något regelverk på departementen som reglerar informationshanteringen, så kan bolagsförvaltaren bli en källa till godtycklig informationsförmedling som kan påverka allmänhetens förtroende för staten men också minska regeringens möjligheter att aktivt styra bolagen. Att kombinera denna roll med rollen att vara rådgivare till den politiska ledningen kan vara svårt.

I egenskap av tjänsteman på Regeringskansliet ska bolagsförvaltaren följa tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen samt förvaltningslagen och de regler som i dessa lagar stadgas kring handlingar. Dessa regler får inte kringgå. Ett formlöst förfarande, där information inte hanteras enligt de offentligrättsliga grundprinciperna, riskerar att skapa luckor i den vertikala delegationskedja som råder från chefen på departementet ned till bolagsförvaltaren. Detta kan i sin tur innebära att styrningen av bolagen leder till politiskt icke önskvärda resultat. Således bör all information, så långt det är möjligt, dokumenteras och sekretesslagens bestämmelser användas där det är nödvändigt att avhålla allmänheten från insyn.

Offentlighetsprincipen är av grundläggande betydelse för tilltro och legitimitet för den statliga förvaltningen. Dokument som en tjänsteman på Regeringskansliet får i egenskap av styrelseledamot bör, mot bakgrund av reglerna i tryckfrihetsförordningens 2 kap. och den vikt man av tradition lägger vid behovet av allmän insyn i det politiska beslutsfattandet, sägas vara allmänna handlingar. Regeringskansliet måste då, för att undvika offentlighet i de fall sådan skulle vara skadlig för statens ekonomiska intressen, använda sig av sekretesslagens regler.

Sammanfattningsvis:

Regeringsformens bestämmelser om saklighet, opartiskhet och lika behandling av lika ärenden är av särskilt stor betydelse. Som tidigare noterats i denna promemoria är förvaltares uppgift, roll och ansvar inte reglerade. Det finns därmed ett betydande utrymme för den enskilde bolagsförvaltaren att göra lämplighetsbedömningar. Från kontroll- och ansvarssynpunkt har därför nuvarande ordning svagheter.

Det kan därtill uppstå risk för jävssituationer. Bolagsförvaltare eller andra anställda inom Regeringskansliet kan tänkas nomineras som styrelseledamöter i företag med statligt ägande och får därmed dubbla roller. Mot bakgrund av reglerna om opartiskhet i regeringsformen, den analoga tillämpningen av förvaltningslagen på Regeringskansliet samt uttalanden av JO vad gäller tillämpningen av regeringsformen så kan en sådan "dubbelroll" anses problematisk i förhållande till grundlagens krav eftersom det är möjligt att hysa objektivt berättigat tvivel på en statlig tjänstemans opartiskhet.

Bolagsförvaltare som är både styrelseledamot och departements-tjänsteman har att behandla information enligt dels de offentlighetsrättsliga bestämmelser som gäller för statstjänstemän, dels aktiebolagslagens regler för syssломän i aktiebolag. En särskild svårighet torde vara för tjänstemannen att avgöra i vilken egenskap han mottagit information beträffande bolagets förhållanden. Offentlighetsprincipen kan då komma i konflikt med den bolagsrättsliga tystnadsplikten.

Bilaga 3 Ansvarsförsäkring för styrelseledamöter i statliga bolag

I det följande återges resultatet av den utredning som Rolf Dotevall, jur.dr professor i handelsrätt, juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet genomfört avseende ansvarsförsäkringar för styrelseledamöter i statliga bolag. Texten återger inte nödvändigtvis Riksrevisionens uppfattning i alla delar.

Uppdraget

Av revisionsdirektör Gunilla Lundquist har jag fått i uppdrag att undersöka behovet av ansvarsförsäkring för styrelseledamot i statliga aktiebolag som är helägda samt, om ansvarsförsäkring av detta slag bedöms vara befogad, hur beslut att teckna denna typ av försäkring ska fattas. Jag har vidare fått i uppdrag att granska styrelseansvarsförsäkringar för fem aktiebolag som alla är helägda av staten och samtidigt bedöma om försäkringarna är motiverade.

Finns behov av en ansvarsförsäkring för styrelseledamot i aktiebolag som är helägda av svenska staten?

En uppskattning är att mer än två tredjedelar av de aktiebolag som är s.k. aktiemarknadsbolag har en ansvarsförsäkring för styrelseledamöterna. Det är rimligt att anta att även bland andra aktiebolag ökar antalet försäkrade styrelseledamöter i takt med att ansvarsfrågor alltmer kommit i fokus. Frågan är om det finns behov av att aktiebolag som är helägda av staten har ansvarsförsäkring för styrelseledamöterna.

För styrelseansvarsförsäkring talar allmänt att skadeståndet har en viktig reparativ funktion. En ansvarsförsäkring blir därför av stor praktisk betydelse för den skadelidande. Samtidigt ökar förmodligen benägenheten att inleda en skadeståndstalan mot styrelseledamot om denne är ansvarsförsäkrad.¹³⁶

Skadeståndet har också en preventiv uppgift.¹³⁷ Risken att drabbas av ett skadestånd påverkar förmodligen en person att vara noga med att fullgöra

¹³⁶ Se t.ex. Normann Aarum, Kristin, Styremedlemmers erstatningsansvar i aksjeselskaper, 1994, s. 108 och Schans Christensen, Jan, Kapitalselskaber. Aktie- og anpartsselskabsret, 2003, s. 584.

¹³⁷ Se Hellner, Jan, & Johansson, Svante, Skadeståndsrätt, 6 uppl., 2000, s. 37 ff.

sina plikter och i övrigt handla på ett önskat sätt. Att det enbart är risken för skadestånd som har en sådan preventiv effekt är emellertid svårt att uttala sig om. Det är möjligt att försäkringen skapar en ekonomisk trygghet hos styrelseledamoten som gör att han inte är motiverad att visa lika stor aktsamhet som om han riskerar att bli personligen ansvarig.¹³⁸ Samtidigt måste beaktas att om bolaget erbjuder en ansvarsförsäkring kan det vara lättare att locka dugliga personer till styrelseuppdrag.

När skadeståndsansvarets olika funktioner diskuteras bör jämningsregeln i 15 kap. 5 § ABL uppmärksammas. Den motiveras av att det i aktiebolagsrättsliga sammanhang kan, även vid förhållandevis ringa vårdslöshet, uppkomma mycket stora skador.¹³⁹ Vid tillämpning av 15 kap. 5 § ABL ska bl.a. beaktas den skadevållandes ekonomiska situation.

Skadeståndets preventiva funktion ska inte överdrivas i fråga om ansvar för styrelseledamot i ett aktiebolag. I stället spelar faktorer som inte är av direkt ekonomisk beskaffenhet större roll i detta sammanhang. Risken att bli entledigad från sitt uppdrag, rädslan att det personliga anseendet ska försämrats så att nya uppdrag inte så lätt kan erhållas samt strävan hos de flesta människor att vilja lyckas i sitt uppdrag har en viktigare preventiv effekt än risken att drabbas av ett skadeståndsansvar. I allmänhet finns det knappast något avgörande skäl att inte acceptera ansvarsförsäkring för styrelseledamot.

Frågan är om risken att drabbas av skadeståndsansvar är så mycket mindre i helägda statliga aktiebolag än i andra så att en styrelseansvarsförsäkring inte är försvarbar. Enligt 15 kap. 1 § 1. ABL kan styrelseledamot bli ansvarig gentemot bolaget om han i sitt uppdrag genom vårdslöshet skadar bolaget. Om bolaget drabbas av t.ex. företagsbot eller vite har bolaget möjlighet att kräva ersättning av försumlig styrelseledamot enligt 15 kap. 1 § 1 ABL. Ansvar för bolagets räkning kan göras gällande av en majoritet av aktieägarna. Även en minoritet som innehar tio procent av aktierna kan enligt 15 kap. 7 § ABL driva en sådan talan för bolagets räkning.

I helägda aktiebolag blir riskexponeringen för styrelseledamöterna av den anledningen mindre än i bolag där det finns en aktieägarminoritet. Flera av de regler i aktiebolagslagen som syftar till att skydda aktieägarminoriteten förlorar nästan helt sin betydelse i de bolag som endast har en aktieägare. Exempel på sådana bestämmelser är likabehandlingsprincipen i 3 kap. 1 § ABL och generalklausulen i 8 kap. 34 § ABL.

Enligt 15 kap. 1 § 2 ABL gäller att styrelseledamot kan bli ansvarig gentemot tredje man om han i sitt uppdrag genom vårdslöshet vållat skada. Det krävs att styrelseledamot överträtt regel i ”denna lag, tillämplig lag om

¹³⁸ Se Normann Aarum, s. 110.

¹³⁹ Se SOU 1995:44 s. 243.

årsredovisning eller bolagsordningen". Det krävs dessutom att den regel som överträtts syftar till att skydda tredje mans intressen.¹⁴⁰ Med tredje man menas i detta sammanhang enskild aktieägare, borgenär eller arbetstagare. Det är inte ovanligt att ansvar görs gällande mot bl.a. styrelseledamot av den person som köpt aktie till för högt pris på grund av felaktig eller missvisande information om bolaget eller den som sålt aktie till för lågt pris av samma anledning. I de fall bolaget är helägt och aktierna inte är föremål för handel så kan givetvis inte ansvar uppkomma på denna grund.

Borgenär kan göra styrelseledamot ansvarig med stöd av 15 kap. 1 § 2 ABL. Styrelseledamot kan t.ex. bli ansvarig mot en kreditgivare som på grundval av en felaktig årsredovisning lämnar kredit till bolaget.¹⁴¹ Ett mer verkningfullt medel för borgenär att göra styrelseledamot ansvarig vid bristande betalning är reglerna i 13 kap. 12–17 §§ ABL.

Skadeståndsansvaret i 15 kap. 1 § ABL är så utformat att det är avsevärt större risk att bli ansvarig mot bolaget än att bli ansvarig mot tredje man. Detta medför att risken för styrelseledamot i ett helägt aktiebolag att bli skadeståndsansvarig är lägre än i bolag som har minoritetsaktieägare. Risken är också mindre för styrelseledamöter i bolag vars aktier inte är föremål för handel på aktiemarknaden. Särskilt stor risk tar styrelseledamöterna i aktiebolag som driver verksamhet i USA och bolagets aktier finns på marknadsplatser där. I USA har det i flera år varit betydligt vanligare att styrelseledamöter utsätts för skadeståndsanspråk på grund av felaktig information om bolagets ekonomiska ställning än vad som är fallet i Sverige.¹⁴² Dock är ansvaret mot borgenär såvitt jag kan bedöma inte strängare i USA än vad som är fallet i svensk rätt.¹⁴³

En annan regel i aktiebolagslagen som kan ligga till grund för ett personligt ansvar för styrelseledamot är 12 kap. 5 § andra stycket ABL. Enligt 12 kap. 5 § första stycket ABL ska aktieägare återbära vad som olovligen utbetalts från bolaget. Enligt 12 kap. 5 § andra stycket ABL gäller att bl.a. styrelseledamot som genom vårdslöshet medverkat till den olovliga utdelningen kan bli ansvarig för den brist som uppkommer om aktieägaren inte kan fullgöra sin återbetalning. I detta fall, när staten är delägare, ter det sig osannolikt att någon återbetalning av eventuellt olovligen utbetalda medel inte kan göras. Bristtäckningsansvaret utgör därför knappast något reellt hot för styrelseledamot i ett statligt helägt aktiebolag.

Som jag tidigare berört kan styrelseledamot bli ansvarig mot borgenär enligt 13 kap. 12–17 §§ ABL. Ansvaret kan uppkomma då bolagets eget kapital

¹⁴⁰ Se Dotevall, Rolf, Bolagsledningens skadeståndsansvar, 1999, s. 176 ff.

¹⁴¹ Jfr NJA 1996 s. 224.

¹⁴² Se Dotevall, Rolf, Skadeståndsansvar för styrelseledamot och verkställande direktör, 1989, s. 423 ff.

¹⁴³ Jfr Andersson, Jan, Om vinstutdelning från aktiebolag, 1995, s. 300 ff.

endast uppgår till hälften av det registrerade aktiekapitalet och styrelsen inte fullgör de plikter den har att upprätta kontrollbalansräkning och kalla till kontrollstämma inom de tidsramar som anges i dessa bestämmelser. Bestämmelserna i 13 kap. 12–17 §§ ABL är komplicerade till sin konstruktion. Enligt min uppfattning uppkommer ansvar främst i de fall aktieägarna inte vill eller saknar ekonomiska möjligheter att göra tillskott till bolaget. Mot bakgrund av detta är risken för styrelseledamot i ett helägt statligt bolag att drabbas av ansvar enligt 13 kap. 12–17 §§ ABL i praktiken inte särskilt stor.

Det s.k. ställföreträdaransvaret spelar en roll i praktiken. Det återfinns i 12 kap. 6 § skattebetalningslagen. Detta ansvar kan bli aktuellt då en företrädare för ett aktiebolag uppsåtligen eller genom grov oaktsamhet underlåter att ha gjort sådant skatteavdrag som föreskrivs. En person betraktas som företrädare enligt skattebetalningslagens ansvarsregler om han haft ett bestämmande inflytande i bolaget. Avgörande för ansvar blir vem som har den faktiska maktpositionen i bolaget och därmed en möjlighet att påverka förvaltningen i bolaget.¹⁴⁴ I stora aktiebolag bör det i de flesta fall vara verkställande direktören som betraktas som företrädare i lagens mening. Av rättspraxis att döma har ställföreträdaransvaret främst blivit aktuellt i små företag där ägaren är aktiv i verksamheten och där bolagets ekonomiska ställning är mycket dålig.¹⁴⁵

Mot bakgrund av det sagda kan konstateras att styrelseledamot i ett helägt statligt aktiebolag inte är lika riskexponerad som styrelseledamot i ett aktiebolag som inte är helägt och vars aktier är föremål för offentlig handel. Behovet av ansvarsförsäkring för styrelseledamot i helägda statliga aktiebolag kan därför ifrågasättas.

Vilket bolagsorgan fattar beslut om styrelseledamots ansvarsförsäkring?

Att teckna en ansvarsförsäkring ingår knappast i den löpande förvaltningen i något bolag. Det är möjligen en sak för styrelsen men med största sannolikhet faller en sådan åtgärd under bolagsstämmans kompetens.¹⁴⁶ En sådan försäkring kan jämföras med ett beslut om arvode till den aktuella styrelseledamoten. Detta talar för att beslut att teckna en styrelseansvarsförsäkring bör fattas av samma bolagsorgan som beslutar om arvode till styrelsens ledamöter.

¹⁴⁴ Se prop. 2002/03:128 s. 25 ff.

¹⁴⁵ Jfr NJA 1971 s. 296 I–III, NJA 1972 s. 205, NJA 1973 s. 544 och NJA 1975 s. 480.

¹⁴⁶ Se Dotevall, Bolagsledningens skadeståndsansvar, s. 149.

Styrelseansvarsförsäkringarna för fem statligt ägda aktiebolag

De bolag som här är aktuella är Apoteket AB, Posten AB, Samhall AB, AB Svenska Spel samt V & S Vin & Sprit AB. Försäkringarna är tecknade i tre olika försäkringsbolag.

De ansvarsförsäkringar som här är aktuella präglas av förhållandena i amerikansk och engelsk aktiebolagsrätt. Försäkringsvillkoren är av den anledningen tämligen likartade. Försäkringarnas utgångspunkt i amerikansk och engelsk bolagsrätt medför t.ex. att försäkringen inte bara omfattar styrelseledamot och verkställande direktör utan även arbetstagare som har ledande ställning i bolagen. Ansvarsförutsättningarna för dessa befattningshavare är i svensk rätt till skillnad från vad som gäller i amerikansk och engelsk rätt annorlunda än för styrelseledamot och verkställande direktör. Enligt svensk rätt gäller ansvaret enligt 15 kap. 1 § ABL endast för personer som har uppdrag som styrelseledamot och verkställande direktör. För arbetstagare kan skadeståndsansvar bli aktuellt enligt 4 kap. 1 § skadeståndslagen endast om det föreligger ”synnerliga skäl”. Vid denna bedömning ska enligt stadgandet bl.a. hänsyn tas till arbetstagarens ställning i bolaget. För att ansvar ska bli aktuellt för styrelseledamot och verkställande direktör enligt 15 kap. 1 § ABL krävs att de genom vårdslöshet skadat bolaget. Vad gäller ansvaret mot tredje man krävs dessutom att regel i aktiebolagslagen, årsredovisningslagen eller bolagsordningen som syftar till att skydda tredje mans intresse överträds. I amerikansk och engelsk bolagsrätt görs inte i ansvarshänseende samma strikta uppdelning mellan organledamot och arbetstagare i ledande ställning.¹⁴⁷

Slutsatser

Allmänt gäller att styrelseledamöter i bolag där det endast finns en aktieägare inte är lika riskexponerade som styrelseledamöter i bolag som har flera aktieägare. Styrelseledamöter i statligt helägda aktiebolag löper betydligt mindre risk att drabbas av skadeståndsansvar mot tredje man än styrelseledamöterna i bolag vars aktier är föremål för offentlig handel.

Det är knappast troligt att styrelseledamot i ett statligt aktiebolag kan drabbas av bristtäckningsansvar enligt 12 kap. 5 § andra stycket ABL. Detta ansvar bygger på att aktieägare saknar ekonomisk förmåga att återbetala medel som olovligen delats ut av bolaget. Även ansvaret enligt 13 kap. 12–17 §§ ABL vid försummelse att upprätta kontrollbalansräkning och hålla

¹⁴⁷ Se Dotevall, Skadeståndsansvar för styrelseledamot och verkställande direktör, s. 32 ff.

kontrollstämma blir främst aktuellt i bolag med kapitalsvaga ägare. Motsvarande gäller också ansvaret enligt 12 kap. 6 § skattebetalningslagen.

Vad gäller de styrelseansvarsförsäkringar som jag har gått igenom kan konstateras att de är starkt präglade av amerikansk och engelsk aktiebolagsrätt.

Vidare framgår i fråga om två av de aktuella försäkringarna att försäkringsvillkoren kan tolkas så att försäkringarna inte täcker sådant anspråk som riktas mot styrelseledamot av staten i egenskap av ende aktieägare. Försäkringarna täcker då inte krav som bolaget kan ha på försumlig styrelseledamot då bolaget t.ex. drabbats av företagsbot eller vite och därigenom orsakats skada. I sådana fall ger försäkringen ett mycket begränsat skydd eftersom 15 kap. 1 § 2 ABL är så utformad att ansvar endast blir aktuellt mot tredje man vid överträdelse av "denna lag, tillämplig lag om årsredovisning och bolagsordningen". Eftersom de aktuella bolagen inte är aktiemarknadsbolag löper styrelseledamot eller verkställande direktör liten risk att bli ansvarig mot tredje man. Min slutsats blir därför att försäkringar som täcker ett så begränsat område knappast är motiverade. Det kan också ifrågasättas om de övriga försäkringarna är befogade med hänsyn till att styrelseledamot i ett helägt statligt aktiebolag inte är lika riskexponerad som styrelseledamot i ett aktiebolag som inte är helägt och vars aktier är föremål för offentlig handel.

Bilaga 4 Aktiebolagsrättsliga regler och Corporate Governance

Följande bilaga är till vissa delar skriven av Daniel Stattin, jur.kand. och doktorand i civilrätt och Anna Sara Lind, jur.kand. samt juridiskt sakgranskad av Lena Marcusson, jur.dr och professor i förvaltningsrätt och Thomas Bull, jur.dr och docent i offentlig rätt.

Ett aktiebolag är en juridisk person. Det innebär i princip att det är en i förhållande till sina aktieägare separat rättsfigur. Principerna kring styrningen av de statliga bolagen skiljer sig inte från de av privata aktiebolag. Reglerna i aktiebolagslagen gäller och några särskilda regleringar därutöver motsvarande dem för statliga myndigheter finns inte för bolagen. I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra aktiebolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att bolagsstämman är bolagets högst beslutande organ. Den utser styrelsen, som i sin tur utser verkställande direktör. Av aktiebolagslagen framgår också roll- och ansvarsfördelningen mellan bolagets olika organ¹⁴⁸ – ägare, styrelse och verkställande direktör (och vice verkställande direktör om sådan finns) – samt respektive parts uppgift och befogenhet.

Bolagsorganen i bl.a. svensk rätt stå i ett hierarkiskt förhållande till varandra. Därmed anses högre bolagsorgan kunna ge anvisningar till lägre bolagsorgan. Stämman är det högsta organet, dvs. stämman kan ge anvisningar till styrelsen och verkställande direktören, och styrelsen kan ge anvisningar till verkställande direktören.

Stämmananvisningar

Bolagsstämman har rätt att utfärda anvisningar till bolagsstyrelsen och verkställande direktören. Det råder viss begreppsförvirring på området. I kommunala sammanhang talas oftast om aktieägardirektiv, ibland om ägardirektiv. Sådant styrinstrument är bindande om det beslutas av bolagsstämman. Ägardirektiv som inte beslutats av stämman har ingen bolagsrättslig verkan. I det privata näringslivet förekommer inte termerna aktieägardirektiv eller ägardirektiv. I denna rapport används därför termen stämmananvisning för att beteckna en anvisning beslutad av stämman.

¹⁴⁸ Här bortses från revisorer och lekmannarevisorer.

För att det ska röra sig om en anvisning måste bolagsstämman beslut vara normativt till sitt innehåll. Det innebär att beslutet innehåller att bolagsstyrelsen ska företa sig eller underlåta någonting. Sådana anvisningar ska enligt 8 kap. 34 § andra stycket aktiebolagslagen åtlydas om de inte strider mot aktiebolagslagen, årsredovisningslagen eller bolagsordningen.¹⁴⁹ Utöver vad som gäller enligt 8 kap. 34 § andra stycket aktiebolagslagen, får inte heller anvisningar som strider mot bolagets intresse¹⁵⁰ eller funktionsfördelningsregler åtlydas.¹⁵¹

Att en anvisning inte får verkställas om den strider mot bolagets intresse innebär i praktiken att den inte får verkställas om den kan ge upphov till skadeståndsansvar för att den skadar bolaget. Anledningen att begreppet bolagets intresse i detta fall måste ges en så snäv betydelse att det i och för sig anses finnas en rätt för aktieägarna att fatta beslut som gynnar dem själva på bolagets bekostnad, så länge det inte skadar andra aktieägare eller intressenter som skyddas av 15 kap. aktiebolagslagen. Funktionsfördelningen i aktiebolag anses uppsatt i första hand i aktieägarnas intresse, i andra hand i borgenärernas och det vidare samhällets intresse. Borgenärerna och det vidare samhället anses ha ett intresse av att bolagsorganen har ungefär de funktioner som lagstiftaren tilldelat dem i aktiebolagslagen. Det innebär att det inte är tillåtet att frångå funktionsfördelningen i sådan utsträckning att bolagsorganen inte längre har i stort den funktion som framgår av lagen. Frågan när ingrepp i funktionsfördelningen gått för långt ska sannolikt avgöras utifrån en helhetsbedömning.¹⁵²

Kortfattat kan bolagsorganens funktioner sammanfattas som följer: Bolagsstämman är aktieägarnas forum, där de kan utöva sin överordnade rätt att fatta beslut i bolagets angelägenheter. Bolagsstyrelsen leder bolagets verksamhet, fattar strategiska beslut, tillsätter verkställande direktör och har rätt att företräda bolaget inom ramen för förvaltningen. Verkställande direktören leder den löpande verksamheten och företräder bolaget inom ramen för den löpande förvaltningen.

Då bolagsstämman beslutat om en stämmanvisning ska bolagsstyrelsen pröva om anvisningen är laglig. Riktas anvisningen till verkställande direktören eller till någon som lyder under verkställande direktören ska först bolagsstyrelsen, sedan verkställande direktören pröva om anvisningen är laglig. Om prövningen visar att anvisningen är laglig, ska den verkställas. Om prövningen däremot visar att anvisningen är olaglig, får den inte

¹⁴⁹ NJA 1960 s. 698.

¹⁵⁰ Vilket uttrycktes i 92 § aktiebolagslagen 1944 och 55 § aktiebolagslagen 1910, vidare i förarbetena till nuvarande aktiebolagslag (prop. 1975:103 s. 382).

¹⁵¹ Till exempel prop. 1975:103 s. 236, SOU 1971:15 s. 220.

¹⁵² Stattin, D, Manus till avhandling.

verkställas. Den som inte verkställer en anvisning som ska verkställas, eller verkställer en anvisning som inte får verkställas, kan bli skadeståndsskyldig.

Jämfört med andra styrsignaler har stämмоanvisningar de uppenbara fördelarna att de är dokumenterade och har en relativt klar rättslig ställning, t.ex. när det gäller prövningsskyldighet, lydnadsplikt och ansvarsfrågor.

Corporate Governance

Historiskt har utvecklingen gått från ett omfattande ägarinflytande till ett omfattande inflytande för företagsledningen, särskilt för verkställande direktören. På senare år har utvecklingen i vissa avseenden vänt.

Debatten kring corporate governance har sitt ursprung i en epokgörande bok av Berle och Means (1932). Boken fäste uppmärksamhet på det förhållandet att kontrollen över amerikanska noterade företag gradvis hade glidit över från ägarna till företagsledningen. Allteftersom företagen växte i storlek blev ägandet mer spritt. Författarna bekymrade sig för att de små aktieägarnas enda sätt att uttrycka sitt missnöje med en företagsledning var att sälja sina aktier. Utan stora ägare i styrelsen skulle företagsledningen få frihet att utnyttja företagets resurser för egna syften på aktieägarnas bekostnad. Separationen av ägare och kontroll skapade sålunda en intressekonflikt – ett ombudsproblem – mellan ägarna/uppdragsgivarna och företagsledning/uppdragstagarna.¹⁵³

Under årens lopp har problemet med separationen av ägande och kontroll lett till ett antal ”skandaler” med missbruk av bolags resurser. Men de riktigt stora samhällsekonomiska kostnaderna kan anses vara att separationen mellan ägande och kontroll leder till undermålig hushållning med kapital. Företagsledningen släpper sällan ifrån sig kontrollen över företagets resurser.

Corporate governance¹⁵⁴, eller bolagsstyrning med en svensk term, handlar om att bolagen styrs på ett sätt som gör att de uppfyller ägarnas krav på avkastning på det investerade kapitalet och därigenom bidrar till samhälls-ekonomins effektivitet och tillväxt.

Det moderna corporate governance-synsättet växte fram i USA i mitten av 1980-talet som en reaktion från de institutionella ägarnas sida mot självs-våldiga och egenmäktiga bolagsledningar. I Europa kom genombrottet i början av 1990-talet i samband med en rad uppmärksammande bolags-

¹⁵³ Ekonomirådets rapport 2003 – Ägarmakt och omvandling.

¹⁵⁴ Stattin, D, *Company Law Reform och Aktiebolagskommittén* i SvJT 2002 s. 128 ff. I många framställningar omfattar begreppet corporate governance styrning av börsnoterade företag. Det finns dock visst utrymme att dra slutsatser från doktrinen eller de teorier som doktrinen vilar på för andra typer av företag.

skandaler i främst Storbritannien, vilket ledde till att den s.k. Cadbury-rapporten utarbetades 1992. Därefter har utvecklingen varit snabb och bl.a. lett till utarbetandet av mer eller mindre officiellt sanktionerade koder för bolagsstyrning i ett stort antal länder i Europa och i övriga delar av världen. I Norden har motsvarande koder givits ut i Danmark, Norge och Finland. Såväl OECD som EU bedriver aktivt arbete inom corporate governance-området.¹⁵⁵

Tankarna om corporate governance har etablerats i svensk aktiebolagsrätt bl.a. genom Aktiebolagskommitténs utredning av aktiebolagslagen under 1990- och början på 2000-talen. I svensk tappning understryks behovet av aktiva ägare i näringslivet på ungefär samma grunder som ägarnas funktion understryks i den engelska eller amerikanska corporate governance-debatten.¹⁵⁶

Förtroendekommissionen

Förtroendekommissionens betänkande (SOU 2004:47) har analyserat staten som företagsägare från bolagsstyrningssynpunkt. Förtroendekommissionen har identifierat ett antal problemområden avseende bolagsstyrning av de statligt ägda företagen, nämligen

- otydliga ägaruppdrag,
- alltför snävt inriktad målstyrning samt
- bristande resurser för att utöva ägarrollen.

Kommissionen skriver att ett aktiebolag med ett spritt ägande kan ha svårt att få en entydig bild av ägarnas intentioner, krav och förväntningar med sitt ägande. För de helägda statliga bolagen finns inte denna problematik. Det är rimligt att kräva att staten som ägare på ett tydligare och mer verklighetstroget sätt än vad som hittills vanligen skett klargör varje bolags ägaruppdrag i hela dess komplexitet. De statliga bolagen måste styras av målstrukturer som på ett realistiskt sätt avspeglar alla aspekter av ägaruppdraget. I praktiken innebär detta för flertalet statligt ägda företag att styrmodeller måste utvecklas som innefattar en rad icke-finansiella mål som komplement till de finansiella målen.

Vidare anser Förtroendekommissionen att staten är kraftigt underbemannad när det gäller resurser för att utöva ägarrollen för sina företag. Dessutom är de resurser som nu finns splittrade på flera departement, vilket försvårar att bygga upp en samlad och hög kompetens på detta område. Förtroendekommissionen föreslår att förvaltningen samlas till

¹⁵⁵Svensk kod för bolagsstyrning – förslag från Kodgruppen SOU 2004:46.

¹⁵⁶Jfr Stattin, D, *Company Law Reform och Aktiebolagskommittén*, SvJT 2002 s. 128 ff.

Näringsdepartementet och att bolagsförvaltningen förstärks genom ytterligare rekryteringar. Inriktningen av bolagsförvaltarnas arbete förändras så att mindre tid läggs på att själva ingå i bolagens styrelser och mer tid på att formulera ägaruppdrag, följa upp måluppfyllelser och att styra nomineringsprocessen inför styrelseval. Dessutom föreslår kommissionen att en pool med externa specialister byggs upp för att vid behov kunna engageras som kompetensförstärkning.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Betänkande från Förtroendekommissionen – Näringslivet och förtroendet, SOU 2004:47.

Bilaga 5 Nordisk utblick

Som bakgrund till sin granskning belyser Riksrevisionen i denna bilaga det statliga bolagsägandet i våra grannländer. Redogörelsen beskriver omfattningen av det statliga ägandet i Norge, Finland och Danmark, inriktningen av respektive ägarpolitik och organiseringen av förvaltning.

Norge

Det direkta statliga ägarskapet i Norge är omfattande. I en utredning från mars 2004¹⁵⁸ anges att den norska staten är direkt ägare till ca 100 företag. Den norska staten är delägare i sju börsnoterade bolag.

Målen med det direkta statliga ägarskapet har varit eller är av olika karaktär. Ett stort antal företag har en marknadsmässig inriktning. För att ett företag ska kunna vara marknadsmässigt orienterat måste företagsekonomiska lönsamhetskriterier vara de viktigaste för driften av verksamheten. Det vill säga att företaget söker maximera avkastningen över tid. Att statligt ägande i ett företag har värdemaximerande mål innebär att staten strävar efter företagsekonomisk värdemaximering i form av tillväxt, inklusive utdelning till ägarna. Värdemaximering behöver emellertid inte vara det enda eller det viktigaste målet för statens engagemang i företaget.

Samhälleliga mål i allmänhet är hänsyn och intressen som är kopplade till verksamhetens existens, lokalisering och sysselsättning, mer än till särskilda sidor hos verksamhetens innehåll och drift. Samhälleliga mål kan skiljas från sektorspolitiska mål som är mer direkt knutna till särskilda delar av verksamhetens innehåll och drift. Företag med sådana mål har i starkare grad präglats av att vara verktyg för ett bestämt politikområde. Det är inte skarpa gränser mellan de olika målen.

De statliga direktägda norska företagen är i förhållande till statsförvaltningen självständiga rättssubjekt. De helägda företagen är normalt statsaktiebolag (statsaksjeselskaper) eller statsföretag (statsforetak). Exempel på statsaktiebolag är Posten Norge AS, NRK AS och NSB AS. Statsföretagsformen ligger nära statsaktiebolagets i förhållande till ägarstyrning. En skillnad är att statsföretagen måste skicka styrelseprotokoll till ägardepartementet. Statsföretag kan inte heller fatta beslut i ”saker som antas vara av väsentlig betydelse för företaget eller som i väsentlig grad vill ändra

¹⁵⁸ Norges offentliga utredningar NOU 2004:7 – Statens forretningsmessige eierskap.

verksamhetens karakter” utan att ärenden förelagts departementet. Exempel på statsföretag är Statkraft SF, Statskog SF och Statnett SF.

Vissa företag är etablerade efter särskild lagstiftning för verksamheten, s.k. saerlovsselskaper (särslagsföretag). Detta gäller till exempel A/S Vinmonopolet, Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND) och Innovasjon Norge.

Statsföretagsformen har använts framför allt när det finns sektorpolitiska mål för statens ägarskap. Särslagsföretag har också använts där särskilda hänsyn ska tillvaratas. Utifrån samma resonemang har aktiebolagsformen använts där ägarskapet inte ska ta sektorpolitiska hänsyn. I praktiken har emellertid aktiebolagsformen varit mest utbredd, också där det föreligger andra hänsyn.

De flesta departement förvaltar statliga ägarandelar. Statliga förvaltningsorgan under departementen ägde tidigare aktier och verksamheter i högre grad än i dag. En tendens har varit att aktier ägda av statligt förvaltningsorgan lyfts upp på departementsnivå. De stora förvaltarna är Närings- och handelsdepartementet, Olje- och energidepartementet och Samferdseldepartementet. Företag utan särskilda sektorspolitiska uppdrag har under de senaste åren överförts till Närings- och handelsdepartementet. Huvudregeln är att departementet förvaltar bolag som konkurrerar på en marknad på samma villkor som sina konkurrenter. För att synliggöra detta har det varit viktigt att flytta dem från myndigheter som bestämmer sektorspolitiken eller har regleringsansvaret inom området. Regeringen förvaltar statens aktier i statsaktiebolag och ägarskapet i statsföretag och särslagsföretag. Förvaltningen av ägarskapet är delegerad till de olika departementen. Utgångspunkten är att statsråden har ett ansvar för den grundläggande styrningen och kontrollen så att verksamheten drivs i enlighet med de villkor Stortinget fastslagit. Stortinget har en betydelsefull roll i ärenden som gäller ändring i statens ägarskap. Det kan handla om köp eller försäljning av aktier, beslut om kapitaltillskott eller fusioner. Inom departementen styrs ägarförvaltningen av de interna reglerna för sakbehandling. Det finns även regler i ägarförvaltningen i ekonomireglementet. Dessa ska säkra att staten förvaltar sina intressen i enlighet med mål och principer för god ägarstyrning.

Mot bakgrund av Stortingets anmälan nr 9, (1969–70) fastställdes det särskilda regler för tjänstemännens styrelserepresentation.¹⁵⁹ Regler i statens personalhandbok medför att ämbets- eller tjänstemän som har ansvar för förvaltningen av statens ägarskap i ett företag inte kan ingå i företagets styrelse. ”Til verv som er nevnt i § 1 første ledd, i selskaper eller forretningsdrivende bedrifter knyttet til offentlig eller privat næringsvirksomhet, må ikke oppnevnes eller foreslås valgt noen embets- eller tjenstemann ansatt i et

¹⁵⁹ St. meld. Nr 9. (1969-70) – Om oppnevning av tjenstemenn i styre og råd m.v.

departement eller i annet sentraladministrativt organ, som regelmessig behandler saker av vesentlig betydning for selskapet eller bedriften eller for vedkommende bransje.”

Reglerne ska förhindra att det uppstår jävssituationer (inhabiliteringssituationer) eller att det etableras kombinationer av anställningar/uppdrag (stillingskombinasjoner) som kan undergräva förtroendet för förvaltningsbeslut.¹⁶⁰

Finland

I likhet med Sverige och Norge har också Finland ett relativt stort statligt ägande. De statligt ägda företagen i Finland är organiserade i aktiebolagsform.

I februari 2004 fattade det finska handels- och industriministeriet principbeslut om statens ägarpolitik. Den första och viktigaste allmänna principen för ägarpolitiken är att effektivt skilja på regleringen och ägarstyrningen. Den andra allmänna principen för ägarpolitiken är att staten är verksam som ägare i enlighet med lagen om aktiebolag och värdepappersmarknadslagen, använder sitt ägarinflytande vid bolagsstämmorna och varken förutsätter eller kräver dispenser eller rättigheter som avviker från övriga ägares. Den tredje allmänna principen för ägarpolitiken är en klar arbetsfördelning mellan riksdagen och statsrådet i enlighet med statsbolagslagen. Den fjärde allmänna principen för ägarpolitiken är en klar arbetsfördelning mellan ägarna och ledningen – det ägarpolitiska beslutsfattandet ankommer på staten och det beslutsfattande som gäller affärsverksamheten på bolagets organ.

Enligt den redovisning som Riksrevisionen tagit del av är de betydande bolag som idkar affärsverksamhet och som finska staten har bestämmande inflytande över (statsbolag) 36 till antalet. Statens intressebolag, där staten är en betydande minoritetsägare (minst 10 procent) är 18 till antalet. Dessutom är staten direkt eller indirekt delägare i talrika andra bolag. Sedan ingången av förra decenniet har staten privatiserat flera bolag antingen helt eller delvis så att staten står som minoritetsägare i bolaget. Nya statsbolag har grundats när verksamheter som tidigare ankom på statsförvaltningen har överförts på affärsverk och dessa i sin tur har bolagiserats.

Vissa statsbolag sköter statliga specialuppgifter. I dessa bolag har staten som ägare i första hand samhällsallmänna mål, fastän ett allmänt mål samtidigt

¹⁶⁰ Det kongelige Arbeids- og Administrasjonsdepartement – Statens personalhåndbok 2004.

är lönsamhet. Bestämmelserna om vissa bolag finns i speciallagstiftning, som ställer normer för statens bolagsvisa ägarpolitik och ägarstyrning. Flertalet bolag bedriver affärsverksamhet helt på marknadsvillkor. Ett bolag är verksamt på marknadsvillkor när det bedriver affärsverksamhet i en konkurrensutsatt omgivning, också om det bara är delvis konkurrensutsatt. De bolag som är verksamma på marknadsvillkor är alltid verksamma med normala mål i fråga om lönsamhet och konkurrenskraft. Om en ägare ställer andra mål för ett statsbolag som är verksamt på marknadsvillkor, ska detta ha godkänts av alla ägare och de tilläggskostnader som bolaget orsakats ska ersättas utgående från beslut som fattas på förhand.

Det är sedvanlig affärsverksamhet att bolag växer genom företagsförvärv och genom att dotterbolag grundas, och beslut om detta fattas i bolagen. I bolag som helt ägs av staten bör kontakterna mellan ägaren och företagen genomföras så att den enhet som svarar för ägarstyrningen på förhand får kännedom om betydande beslut som inverkar på branschen och strategin. Staten deltar som ägare i det beslutsfattande som gäller affärsverksamheten vid bolagsstämmorna. Den operativa ledningen och förvaltningsorgan¹⁶¹ ansvarar för resultatet.

I de bolag som sköter en statlig specialuppgift avviker den finska statens ägarroll från den staten har i bolag som är verksamma på marknadsvillkor. I ett bolag som sköter en specialuppgift är staten en aktiv ägare, som definierar innehållet i specialuppgiften och dess betydelse för de mål som ska sättas för bolaget. Företagets affärsverksamhetsstrategi definieras av bolagets ledning och förvaltningsorgan. Sammanjämkningen av affärsverksamheten och specialuppgiften förutsätter samverkan av det ansvariga ministeriet, bolagets ledning och förvaltningsorgan. Om förhållandet mellan avkastningsmålet och övriga mål beslutar det ansvariga ministeriet, vid behov utgående från ställningstaganden av finanspolitiska ministerutskottet.

Ägarpolitiken anger att staten också i fortsättningen bör vara ensam ägare till eller hålla kvar sitt bestämmande inflytande i bolag som sköter en statlig specialuppgift. De bolag som är verksamma på marknadsvillkor kan delas in i två grupper med tanke på en ändring i ägarbasen: de bolag där staten främst har ett placerarintresse och de bolag där staten har ett strategiskt intresse som hänger samman med ägandet (t.ex.. att försäkra sig om vissa funktioner som är viktiga med tanke på infrastrukturen samt självförsörjningsberedskapen).

För ägarstyrningen svarar ministerierna och finanspolitiska ministerutskottet¹⁶². Betydande avgöranden som anknyter till statens ägarpolitik eller

¹⁶¹ Vid sidan av bolagsstämma, styrelse och vd förekommer i vissa aktiebolag även ett s.k. förvaltningsråd som är ett organ mellan bolagsstämma och styrelse.

¹⁶² Ministerutskottet är ett särskilt utskott bestående av sammanlagt nio ministrar från olika ministerier.

sätten att realisera ägarstyrningen förutsätter behandling i finanspolitiska ministerutskottet. Staten agerar aktivt som ägare när bolagets styrelser bildas och utvärderas. Bolagsvis går man till väga så att i de ärenden som gäller ägaren representeras staten av någon annan än den representant för staten som är medlem i styrelsen. Utgångspunkten i ägarstyrningen är statens direkta representation i styrelserna i sådana bolag som helt ägs av staten, där staten är majoritetsägare eller där staten är en minoritetsägare som använder faktiskt bestämmande inflytande. Representationen organiseras så att jävsbestämmelserna i förvaltningslagen beaktas. En departementstjänsteman som sitter i en bolagsstyrelse kan inte bereda ärenden eller handlägga sakfrågor kring bolaget och dess verksamhet i departementet. Här talas det om s.k. "firewalls"¹⁶³ Ledamöter från den finska riksdagen ingår inte i statliga bolagsstyrelser. Däremot förekommer det att de sitter i bolags s.k. förvaltningsråd som är ett organ mellan bolagsstämma och styrelse. Förvaltningsrådets uppgift är bl.a. att lämna synpunkter på frågor av större betydelse och på frågor som har samhällsrelaterad betydelse.¹⁶⁴

Danmark

I Danmark finns ett femtontal danska statliga bolag, dvs. det danska statliga aktiebolagsägandet är inte lika stort som i Norge, Finland och Sverige. En lagändring 1996 innebar att statliga aktiebolag är helt likställda med börsnoterade företag. Ändringarna genomfördes för att ge allmänheten bättre möjligheter att följa utvecklingen i de statliga bolagen. Det ska ske genom en ökad öppenhet kring redovisning, ägarförhållanden, bolagsstämma m.m. De danska statliga bolagen lyder inte under särskild lagstiftning. Bolagen följer därav den sedvanliga regleringen i aktiebolagslagen. Ett statligt aktiebolag ska därför som utgångspunkt behandlas som ett sedvanligt aktiebolag och staten ska likaledes behandlas som vilken aktieägare som helst.

Vissa bestämmelser i aktiebolagslagen innehåller dock uteslutande regler för de statliga aktiebolagen eller för de statliga aktiebolagen och de börsnoterade aktiebolagen.

För tio år sedan samlade den danska staten sina erfarenheter kring statliga aktiebolag i rapporten "Erfaringer med statslige aktieselskaber". I början av 2004 publicerade danska Finansministeriet, Trafikministeriet och Økonomi- och Erhvervsministeriet en uppföljande rapport om statligt

¹⁶³ Handels- och industriministeriets skrivelse "Statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik" 2004-02-19.

¹⁶⁴ State Audit Office – Finland 2004-05-17.

ägande, "Staten som aktionær" för att summera ytterligare erfarenheter kring förvaltning och styrning av statliga aktiebolag.

Därtill har skett en ökad fokusering på styrning av företag generellt. De senaste årens erfarenheter har lett till att det anses nödvändigt att formulera principer kring bra företagsstyrning och ramarna för statens användning av aktiebolagsformen samt ägarutövning på bolagen.

Principerna omfattar såväl ansvarsfördelning mellan minister, styrelse och ledning i aktiebolaget som styrning och förvaltning av bolagen på departementsnivå. Det åvilar styrelsen att tillse att ministern automatiskt mottar relevant information som offentliggörs av bolaget. Det bör avtalas minst ett årligt möte mellan ministern och bolagets ledning. Kvartals- eller halvårs-möten mellan ministern (eller departementschefen) och bolagets ledning kan vara särskilt relevant för större bolag. Information till ministern bör följa "inte-övertäckningsprincipen". Styrelsen bör således orientera ministern innan större strategiska beslut, t.ex. uppköp eller avvikelser i den ekonomiska utvecklingen. Kommunikation mellan ett bolag och ett ministerium som tillvaratar statens ägarskap, har sin utgångspunkt i kontakter med styrelsens ordförande som svarar för sambanden mellan bolaget och ägarministeriet.

Val av styrelseledamöter för de flesta statliga aktiebolag är en regeringsangelägenhet. Det åvilar styrelsens ordförande att informera ministern om behov av ändringar i styrelsens sammansättning. Med hänsyn till kontinuiteten i styrelsen bör utgångspunkten för en period i styrelsen vara två till tre år.

Huvudregeln är att inte till styrelseledamöter i statliga bolag välja statsanställda som är underställda ministerinstruktion. Det kan dock finnas grund för att välja en statsanställd som tjänstgör vid det ministerium som tillvaratar ägarskapet. Till exempel om den ansvarige ministern påläggs att utöva särskild tillsyn över bolaget. I sådana fall bör det framgå i regelverk kring det aktuella bolaget om statstjänstemannen som styrelseledamot är underställd ministerns instruktioner eller inte.¹⁶⁵ Ledamöter i Folketinget ingår aldrig i statliga bolagsstyrelser. Det finns emellertid inget som förbjuder eller hindrar det i lagstiftning eller i Folketingets interna administrativa bestämmelser.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Staten som aktionær, 2004 – Finansministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

¹⁶⁶ Rigsrevisionen, 2004-05-10.

Referenser

Lagar och förordningar

Regeringsformen (2003:593)

Aktiebolagslagen (1975:1385)

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Riksdagstryck

Bet. 1980/81:NU29 *Insyn i statliga företag*

Bet. 1982/83:KU30 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

Bet. 1991/92:KU30 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

Bet. 1994/95:KU30 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

Bet. 1995/96:NU26 *Aktiv förvaltning av statens företagsägande*

Bet. 2001/02:NU13 *Statliga företag*

Bet. 2002/03:KU12 *Riksrevisionen*

Bet. 2002/03:NU9 *Statliga företag*

Bet. 2003/04:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

Bet. 2003/04:NU4 *Statliga företag*

Prop. 1980/81:22 *Proposition om insyn i statliga företag*

Prop.1995/96:141 *Aktiv förvaltning av statens företagsägande*

Skr.1999/2000:20 – 1999 års redogörelse för företag med statligt ägande

Skr. 1999/2000:120 – 2000 års redogörelse för företag med statligt ägande

Skr. 2000/01:120 – 2001 års redogörelse för företag med statligt ägande

Skr. 2001/02:120 – 2002 års redogörelse för företag med statligt ägande

Skr. 2002/03:120 – 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande

Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR9 *Statens roll som ägare av bolag*

Riksdagens revisorers förslag 2002/03:RR16 *Staten som bolagsägare*

Utredningar och rapporter

SOU 2004:47 *Näringslivet och förtroendet*

Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning (RIR 2004:18)

Material från Regeringskansliet

Förordnande 2002-10-21 enligt 7 kap. 5§ Regeringsformen

Statsrådsberedningen "Ändring av Statsrådsberedningens promemoria

Samrådsformer i Regeringskansliet (PM 1997:4) promemoria 2002-02-06

DS 1998:39 Gula boken – *handläggningen av ärenden i Regeringskansliet*

Näringsdepartementets Promemoria 2002-02-08 till riksdagens

utredningstjänst "Statens roll som ägare av bolag"

Pressmeddelande Näringsdepartementet 2000-09-30 " Björn

Rosengren: *Både postkontor och kassaservice kommer att finnas kvar.*"

" Näringsminister Björn Rosengren på PRO:kongress: Postens kassaservice blir kvar."

Bolagsmaterial

Postens bokslutskommuniké januari – december 2002

Årsredovisning 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 för: Posten AB, Samhall

AB, AB Svenska Spel, V & S Vin & Sprit AB, Apoteket AB och

Systembolaget AB

Bolagsordning för: Posten AB, Samhall AB, AB Svenska Spel, V & S Vin

& Sprit AB, Apoteket AB och Systembolaget AB

Styrelseprotokoll 2001, 2002, 2003: Posten AB, Samhall AB, AB

Svenska Spel, V & S Vin & Sprit AB, Apoteket AB och Systembolaget

AB

Bolagsstämmoprotokoll 2001, 2002, 2003: Posten AB, Samhall AB, AB

Svenska Spel, V & S Vin & Sprit AB, Apoteket AB och Systembolaget

AB

Villkor för ansvarsförsäkringar för styrelse: Posten AB, Samhall AB, AB

Svenska Spel, V & S Vin & Sprit AB och Apoteket AB

Ägardirektiv för Systembolaget AB och Apoteket AB

Riktlinjer och målsättning för Posten AB 1997

Bolagsmappar AB Svenska Spel, V & S Vin & Sprit AB, Samhall AB

Övrigt material

Avtal om Kammarkollegiets service till:

Socialdepartementet 1994-06-30

Utrikesdepartementet 1994-06-30

Utbildningsdepartementet 1994-09-30

Arbetsmarknadsdepartementet 1994-06-30

Näringsdepartementet 1994-06-30
Försvarsdepartementet 1994-07-08
Kommunikationsdepartementet 1994-06-30
Kulturdepartementet 1994-06-30
Miljö- och naturresursdepartementet 1994-06-30
Jordbruksdepartementet 1994-06-20
Uppsägning av avtal mellan Kammarkollegiet och Finansdepartementet
Fi/96/2336
St. meld. Nr 9. (1969-70) – *Om oppnevning av tjenstemenn i styrer og råd m.v.
Staten som aktionær, 2004* – Finansministeriet, Trafikministeriet og Økonomi-
og Erhvervsministeriet
Handels- og industriministeriets skrivelse ”Statsrådets principbeslut om statens
ägarpolitik” 2004-02-19
Dotevall, *Bolagsledningens skadeståndsansvar*, Norstedts juridik 1999
Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, Liber Ekonomi 2000

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

