

RiR 2006:11

# Vad och vem styr de statliga bolagen?

ISBN 91 7086 078 5

RiR 2006:11

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

Till regeringen  
Näringsdepartementet

Datum 2006-05-17  
Dnr 33-2005-0283

## Vad och vem styr de statliga bolagen?

Riksrevisionen har granskat formerna för regeringens styrning av de statliga bolagen. Syftet med granskningen har varit att ge en översiktlig bild av hur den dokumenterade ägarstyrningen av de statliga bolagen är utformad. I detta har ingått om styrningen är enhetlig, tydlig och aktiebolagsrättsligt bindande för bolagen. Sammanlagt 41 statliga bolag har ingått i granskningen.

Företrädare för granskade bolag och berörda departement har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på innehållet i 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. Revisionsledare *Anders Berg* har varit projektledare och föredragande. Funktionschef *Eiríkur Einarsson*, revisionsråd *Filip Cassel*, revisionsråd *Hans Noaksson* och revisor *Hedvig Tängdén* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Anders Berg

*För kännedom:*

Finansdepartementet

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Socialdepartementet

Utbildnings- och kulturdepartementet

Utrikesdepartementet

Samtliga granskade bolag



# Innehåll

Sammanfattning	7
<b>1 Inledning</b>	<b>11</b>
1.1 De statliga bolagen	11
1.2 Motiv till granskningen	12
1.3 Syfte och revisionsfrågor	13
1.4 Granskningens metod och uppläggning	14
1.5 Avgränsning och urval	15
<b>2 Granskningens utgångspunkter</b>	<b>17</b>
2.1 Aktiebolagslagen (ABL)	17
2.2 Riksdagsuttalanden	18
2.3 Regeringens styrning av de statliga bolagen	18
2.4 Tidigare granskningar av de statliga bolagen	21
<b>3 Iakttagelser</b>	<b>25</b>
3.1 Vilka dokument styr de statliga bolagen?	25
3.2 Framgår bolagens uppdrag av styrdokumentet?	33
3.3 Styr de statliga bolagen på ett aktiebolagsrättsligt bindande sätt?	40
<b>4 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer</b>	<b>45</b>
4.1 Slutsatser	45
4.2 Riksrevisionens rekommendationer	49
Referenser	51
Bilaga 1 Förteckning över direktägda statliga bolag	52
Bilaga 2 Sammanställning av Riksrevisionens analys av materialet från S-bolagen	54
Bilaga 3 Sammanställning av Riksrevisionens analys av materialet från M-bolagen	55

## Förkortningar och begrepp

<b>ABL</b>	Aktiebolagslagen (1975:1385). Den 1 januari 2006 infördes aktiebolagslagen (2005:551). Hänvisningar i rapporten avser 1975:1385 om inte annat anges.
<b>Aktieägaravtal</b>	Avtal mellan olika aktieägare av ett visst bolag.
<b>Bolagsordning</b>	Styrdokument som alltid ska upprättas vid bildande av aktiebolag.
<b>Bolagsstämma</b>	Ett aktiebolags högsta beslutande organ. Aktieägarna sammanträder minst en gång årligen för att ta ställning till verksamheten under året och bolagets fortsatta verksamhet. För att direktiv, mål etc. ska vara aktiebolagsrättsligt bindande måste de ha beslutats av bolagsstämman. I och med den nya ABL benämns ordinarie bolagsstämma årsstämma. I denna rapport används den gamla beteckningen.
<b>Konsortialavtal</b>	Avtal mellan olika parter i ett konsortium, t. ex. ett konsortium av aktieägare.
<b>Styrningsavtal</b>	Avtal genom vilket ägaren avser att styra bolagets verksamhet.
<b>Stämmoanvisningar</b>	Särskild anvisning till bolags styrelse som antagits av bolagsstämma. Benämns ibland ägardirektiv.
<b>Ägardirektiv</b>	Se stämmoanvisningar.
<b>Ägarmapp</b>	En mapp innehållande olika dokument som delats ut av ägarföreträdare till företrädare för bolag i samband med bolagsstämman. Kan innehålla material om motiv för bolagets bildande, utdrag ur propositioner, bolagsordning, viktiga policyfrågor och riktlinjer, förslag till innehåll i styrelsens arbetsordning och ekonomiska mål. Kallas även bolagsmapp.
<b>Ägarföreträdare</b>	Någon som med stöd av fullmakt företräder ägaren. För statliga bolag har riksdagen genom regeringsformen gett regeringen i uppdrag att förvalta det statliga ägandet. Regeringen kan i sin tur ge fullmakt.

# Sammanfattning

De statliga bolagen ansvarar för en verksamhet av betydande omfattning. Bolagens sammanlagda omsättning uppgick år 2005 till drygt 300 miljarder kronor och antalet anställda var omkring 200 000. Detta kan jämföras med statsförvaltningens närmare 220 000 anställda. Förutom att de statliga bolagen spelar en väsentlig roll i den svenska ekonomin, har riksdag och regering gett många av dem särskilda samhällsuppdrag.

Tidigare granskningar som Riksrevisionen gjort har visat att styrningen av vissa enskilda statliga bolag varit otydlig och ibland präglats av motstridiga målsättningar. Granskningarna har vidare visat att de grundläggande dokument som används för styrningen av bolagen inte alltid behandlats så att de blir rättsligt bindande enligt aktiebolagslagen.

Riksrevisionen har i dessa sammanhang redovisat sin uppfattning att styrningen av bolagen bör baseras på aktiebolagsrättsligt bindande dokument som klart återger uppdrag och mål för verksamheten. Detta är en förutsättning för att styrningen skall vara transparent och ge möjlighet till rimlig grad av insyn och kontroll. En styrning baserad på sådana dokument gör det tydligt vilka krav riksdagen och regeringen (som ägare respektive ägarföreträdare) ställer på ett bolag. Det ger därmed också bolaget rimliga förutsättningar att genomföra sin verksamhet samt möjlighet att visa i vilken mån resultaten motsvarar kraven. På så sätt skapas en grund för riksdagen att utkräva ansvar av regeringen som förvaltare av det statliga ägandet och i förlängningen av de statliga bolagen.

Det är mot denna bakgrund som Riksrevisionen nu genomfört en granskning av formerna för styrning av de statliga bolagen.

## Granskningens uppläggning

Granskningen har avgränsats till de skriftliga dokument som bolagens verkställande ledningar själva bedömt vara styrande för verksamheten och därför tillställt Riksrevisionen.

Regeringen har i sin styrning och uppföljning gjort en uppdelning mellan statliga bolag med särskilda samhällsintressen (S-bolag)<sup>1</sup> och bolag med

---

<sup>1</sup> Företag med särskilda samhällsintressen (S-bolag) kännetecknas enligt regeringen av något av eller båda dessa kriterier: 1) Ägaren, staten, styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt. 2) De verkar på en marknad med särskilda förbehåll.

marknadsmässiga krav (M-bolag)<sup>2</sup>. Granskningen har omfattat 19 S-bolag och 22 M-bolag.

Granskningen har syftat till att besvara följande tre frågor:

- *Vilka dokument används för att styra de statliga bolagen?*
- *Framgår bolagens uppdrag av styrdokumentet?*
- *Styrs de statliga bolagen på ett aktiebolagsrättsligt bindande sätt?*

## Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

De iakttagelser och slutsatser som gjorts i granskningen är sammanfattningsvis följande (se också fig. 1 s. 32 och fig. 2 s. 40.).

### *Betydande variationer i vilka styrdokument som används*

Det finns betydande variationer i den formella styrningen av de statliga bolagen. Särskilt stora är skillnaderna inom gruppen S-bolag. För vissa bolag används avtal, för andra dokument av typen ägardirektiv eller riktlinjer. För ytterligare bolag tillämpas regleringsbrevsliknande dokument. De vanligast förekommande dokumenten är dock de ägarmappar som lämnats över av ägarföreträdaren till 7 av S-bolagen och 18 av M-bolagen. Av granskningen framgår vidare att det finns tydliga skillnader mellan de departement som ansvarar för regeringens styrning. Socialdepartementet styr t.ex. Apoteket och Systembolaget med direktiv som beslutats av bolagsstämma. Näringsdepartementet däremot överlämnar ägarmappar som information till flertalet bolag inom Näringsdepartementets ansvarsområde. Utbildnings- och kulturdepartementet styr i sin tur Operan och Dramaten med detaljerade regleringsbrevsliknande dokument.

### *Bolagens samhällsuppdrag sällan konkreta i styrdokumentet*

För flertalet av de statliga bolagen är samhällsuppdragen, när sådana framgår, inte tydligt preciserade i de styrdokument som bolagen hänvisat till. Variationen i målens konkretionsgrad är stor. För S-bolagen och flera av M-bolagen återfinns någon form av samhällsuppdrag i bolagsordningar eller andra styrdokument. Det är dock enbart för ungefär hälften av S-bolagen som Riksrevisionen gör bedömningen att samhällsuppdraget konkretiseras i form av någorlunda tydliga målsättningar. Dock inte så tydliga att de kan användas utan ytterligare precisering.

---

<sup>2</sup> Företag med marknadsmässiga krav (s.k. M-bolag) kännetecknas enligt regeringen av något av eller båda dessa kriterier: 1) De verkar på en marknad med full konkurrens. 2) Ägaren, staten, ställer marknadsmässiga krav på resultat och avkastning baserat på riskprofil.



För nästan alla M-bolag och några av S-bolagen ställs det dock tydliga finansiella mål i form av avkastningskrav. För fyra S-bolag är det å andra sidan tydligt angivet att bolagen inte har till syfte att gå med vinst.

I de fall bolagen har såväl samhällsuppdrag som finansiella målsättningar, framgår det vanligen inte hur avvägningar mellan dessa ska göras. Eftersom samhällsuppdraget vanligen är otydligt medan de finansiella målsättningarna är preciserade finns det enligt Riksrevisionen en uppenbar risk att de finansiella målsättningarna i realiteten prioriteras på bekostnad av samhällsuppdragen.

### *Styrdokument – förutom bolagsordningen – har normalt inte beslutats av bolagsstämma*

De olika dokument som bolagsledningarna hänvisat till som styrande för verksamheten har i de allra flesta fall inte beslutats av bolagsstämman. De är därmed inte aktiebolagsrättsligt bindande. Granskningen visar att det endast för två S-bolag, Apoteket och Systembolaget, fattats beslut om att anta styrdokument på respektive bolagsstämma. För de ägarmappar som delats ut till flera S-bolag och majoriteten av M-bolagen finns det vanligen noteringar i stämmoprotokollen att de överlämnats, men stämman har inte tagit ställning till dokumenten.

## **Riksrevisionens sammanfattande bedömningar och rekommendationer**

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regeringen i styrningen av de statliga bolagen inte utnyttjar de möjligheter till styrning som aktiebolagslagen faktiskt ger, eftersom styrningen inte sker på ett aktiebolagsrättsligt bindande sätt. Bolagen är därför inte rättsligt bundna att följa de styrsignaler de får.

Samtidigt brister den dokumenterade ägarstyrningen av de statliga bolagen i tydlighet. Bolagens samhällsuppdrag är ofta inte konkreta medan de finansiella målen oftast är det. Det finns därför en uppenbar risk att tydliga finansiella mål prioriteras på bekostnad av samhällsuppdragen i de fall bolag har att arbeta efter båda.

Granskningen har också visat på en stor variation i använda styrdokument. Olika förklaringar har lämnats till dessa variationer – exempelvis bolagens olika uppdrag, historiska omständigheter samt förekomst av olika praxis inom departementen. Riksrevisionen anser att variationer kan vara lämpliga, men de bör i så fall vara motiverade utifrån skillnader i bolagens verksamhet.

Riksdagens möjlighet att utkräva ansvar av regeringen som förvaltare av bolagen försvåras när styrningen, som idag, baseras på dokument, vars innehåll är otydligt och rättsliga status oklar. Dagens situation försvårar dessutom regeringens möjlighet att som ägarföreträdare utkräva ansvar av bolagen i de fall styrsignalerna inte följts. Bolagen å sin sida riskerar, i de fall man följer styrsignaler som inte är aktiebolagsrättsligt bindande, att själva få bära hela ansvaret för de åtgärder som utgår från dessa signaler.

Det är regeringen i rollen som ägarföreträdare som har ansvaret för att säkerställa att bolagens samhällsuppdrag blir tydligt definierade. Regeringen har också ansvar för att klargöra hur avvägningen mellan olika mål, t.ex. mellan samhällsuppdrag och finansiella mål, ska göras.

Det bör i detta sammanhang framhållas att också bolagen själva har ett ansvar för att se till att otydliga uppdrag görs så tydliga att de kan tjäna som underlag för beslut i verksamheten. Detta kan göras endera genom att bolagets styrelse begär ett förtydligande från ägarföreträdaren eller att bolaget själv försöker tolka och förtydliga uppdraget för att därefter begära ägarföreträdarens ställningstagande till detta.

Riksrevisionen lämnar med anledning av de iakttagelser som gjorts i granskningen följande rekommendationer.

Regeringen bör överväga att

- säkerställa att styrningen av varje bolags verksamhetsinriktning grundar sig på aktiebolagsrättsligt bindande dokument,
- göra bolagens samhällsuppdrag så tydliga att uppdragen kan användas för bolagens styrning av verksamheten,
- i de fall det finns flera målsättningar för ett bolag, vid behov tydliggöra hur avvägningen mellan dessa ska göras,
- se över vilka dokument som bör användas i styrningen av de statliga bolagen. Variationer kan givetvis vara lämpliga, men bör vara motiverade utifrån skillnader i bolagens verksamhet.

De statliga bolagens styrelser bör överväga att

- vidta de åtgärder som krävs för att försäkra sig om att bolagets uppdrag och målsättningar är tillräckligt tydliga och preciserade för att tjäna som underlag för styrning och rapportering av bolagets verksamhet,
- ta nödvändiga initiativ till att uppdraget förtydligas i de fall det bedöms vara otydligt eller innehålla svårförenliga mål,
- se till att bolagets externa rapportering utgår från uppdraget.

# 1 Inledning

## 1.1 De statliga bolagen

Statliga bolag (dvs. aktiebolag som helt eller delvis ägs av staten) ansvarar för en betydande verksamhet. Deras sammanlagda omsättning uppgick år 2005 till närmare 300 miljarder kronor, och antalet anställda var omkring 200 000.<sup>3</sup> Detta kan jämföras med statsförvaltningens närmare 220 000 anställda. Förutom att de statliga bolagen spelar en väsentlig roll på alla nivåer i den svenska ekonomin, har riksdag och regering gett många av dem uppgifter av särskilt samhällsintresse att fylla. En god insyn och transparens i styrningen av de statliga bolagen är således viktigt ur ett demokratiskt perspektiv.

De statliga bolagen svarar för vitt skilda verksamheter och har också olika bakgrund. En del är före detta affärsverk, andra har bildats genom att verksamheter skiljts från statliga myndigheter. Ett antal bolag har helt eller delvis monopol på sin marknad medan andra verkar under full konkurrens. Vissa bolag är också delvis anslagsfinansierade.

Om formerna för styrningen av de statliga bolagen brister i tydlighet och transparens kan ansvarsförhållandena bli oklara. Därmed försvåras också möjligheterna för riksdagen att utkräva ansvar av regeringen som förvaltare av det statliga ägandet och i förlängningen av de statliga bolagen. Otydliga styrsignaler medför också risker för att viktiga samhällsuppdrag inte fullföljs på sådant sätt som avsetts. Otydligheten kan också generellt påverka kvaliteten på ledningsarbetet i bolagen negativt, så att inte heller de finansiella resultaten uppnår vad som skulle ha varit möjligt.

Regeringen gör i sin styrning och rapportering av bolagens resultat en uppdelning mellan statliga bolag med särskilda samhällsintressen (S-bolag) och bolag med marknadsmässiga krav (M-bolag).<sup>4</sup>

### 1.1.1 S-bolagen

Företag med särskilda samhällsintressen (S-bolag) kännetecknas enligt regeringen av något av eller båda dessa kriterier:

---

<sup>3</sup> Rapport för företag med statligt ägande januari–december 2005, s. 1 f, 7. Årsredovisning för staten 2005, s. 55.

<sup>4</sup> I Verksamhetsberättelse för statligt ägande 2004 nämns vidare två bolag SAKAB AB och Zenit Shipping AB som för närvarande är under omstrukturering.

- Ägaren, staten, styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt.
- De verkar på en marknad med särskilda förbehåll.

En del av företagen verkar helt eller delvis utan konkurrens, andra är enligt regeringen fullt konkurrensutsatta.

Gruppen omfattar 26 bolag<sup>5</sup> som sammanlagt har närmare 50 000 anställda, den alldeles övervägande andelen i Sverige. S-bolagen svarar för 32 % av de statliga bolagens omsättning.<sup>6</sup>

### 1.1.2 M-bolagen

Företag med marknadsmässiga krav (s.k. M-bolag) kännetecknas enligt regeringen av något av eller båda dessa kriterier:

- De verkar på en marknad med full konkurrens.
- Ägaren, staten, ställer marknadsmässiga krav på resultat och avkastning baserat på riskprofil.

Gruppen omfattar 27 bolag som sammanlagt har närmare 150 000 anställda, varav omkring 70 000 utomlands. Totalt sett svarar M-bolagen för 68 % av den totala omsättningen och 81 % av den totala vinsten.<sup>7</sup> En förteckning över de direkt ägda statliga bolagen och deras placering i de två kategorierna återfinns i bilaga 1.

## 1.2 Motiv till granskningen

Tidigare granskningar av Riksrevisionen har visat att styrningen av enskilda statliga bolag varit otydlig och ibland präglats av motstridiga målsättningar som också varierat över tid.<sup>8</sup> Granskningarna har vidare visat på tvivelaktigheter i styrningens legala giltighet på så sätt att relevanta styrdokument till vissa bolag inte behandlats på aktiebolagsrättsligt giltigt sätt<sup>9</sup> eller genom inslag av så kallad formlös styrning från ägarföreträdarens, dvs. regeringens, sida.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> I *Verksamhetsberättelse för statligt ägande 2004* uppges antalet vara 25; det är dock 26 stycken företag som räknas upp.

<sup>6</sup> *Verksamhetsberättelse för statligt ägande 2004*, s. 28.

<sup>7</sup> *Verksamhetsberättelse för statligt ägande 2004*, s. 28.

<sup>8</sup> *Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning (RiR 2004:18)*, *Arlandabanan. Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt (RiR 2004:22)*.

<sup>9</sup> *Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag (RiR 2004:28)*.

<sup>10</sup> *Bolagiseringen av Statens järnvägar (RiR 2005:11)*.

Riksrevisionen genomförde under 2005 en förstudie av *Formerna för styrning av statliga bolag med särskilda samhällsintressen* (dnr 33-2005-0283). I förstudien studerades 20 av totalt 23 av de statliga bolag som av regeringen har klassificerats som bolag med särskilda samhällsintressen (S-bolag). I förstudien gjordes en genomgång av de dokument som bolagen bedömde vara styrande för sin verksamhet. Förstudien gav tydliga indikationer på brister i enhetlighet i styrningen av bolagen. På basis av förstudien beslutade Riksrevisionen i december 2005 att gå vidare med en granskning som kompletterar den tidigare gjorda förstudien och utvidgas till att inkludera även statliga bolag med marknadsmässiga krav (M-bolag).

### 1.3 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att ge en heltäckande bild av hur den dokumenterade ägarstyrningen av de statliga bolagen är utformad. I detta ingår att granska om den är enhetlig, tydlig och till vilken del den är aktiebolagsrättsligt bindande för bolagen.

De revisionsfrågor som ställs i granskningen är:

#### **Vilka dokument används för att styra de statliga bolagen?**

Med denna fråga avser vi vilka styrdokument som de statliga bolagen uppfattar som styrande. Häri ingår att närmare kartlägga om det finns skillnader i ägarföreträdarens styrning av bolagen såväl mellan som inom de två grupperna bolag med särskilda samhällsintressen (S-bolag) respektive bolag med marknadsmässiga krav (M-bolag).

#### **Framgår bolagens uppdrag av styrdokumentet?**

Med denna fråga avser vi om det av de dokument som bolagen hänvisar till framgår vilka målsättningar som ska styra de statliga bolagen. Särskild uppmärksamhet ägnar vi här frågan om det av dokumenten framgår om bolagens har eventuella samhällsuppdrag. Med samhällsuppdrag menar vi om bolagen har till uppgift att uppfylla andra mål än rent finansiella målsättningar.<sup>11</sup> I granskningen uppmärksammar vi också om det av de

---

<sup>11</sup> Med samhällsuppdrag menar vi i första hand externt givna målsättningar av politisk karaktär. Det kan finnas andra icke-finansiella målsättningar som bolagen kan styras av som t.ex. kundmål som inte nödvändigtvis är att betrakta som samhällsuppdrag. Riksrevisionens definition av samhällsuppdrag är något vidare än den som används av regeringen i dess klassificering av bolag med särskilda samhällsintressen (S-bolag). Flera av de bolag som ingår i regeringens klassificering av bolag med marknadsmässiga krav (M-bolag) kan enligt Riksrevisionen ha mer eller mindre tydliga samhällsuppdrag.

dokument som bolagen hänvisar till framgår hur eventuella avvägningar mellan finansiella målsättningar och samhällsuppdrag ska göras.

#### **Styrs de statliga bolagen på ett aktiebolagsrättsligt bindande sätt?**<sup>12</sup>

För att ägardirektiv eller andra styrdokument ska vara bindande enligt aktiebolagslagen ska de beslutas av bolagsstämman. Här undersöker vi om de styrdokument som bolagen har hänvisat till hanteras på bolagsstämman och i så fall hur.

### **1.4 Granskningens metod och uppläggning**

Granskningen är en dokumentstudie och har med några undantag (se nästa avsnitt) riktat sig till samtliga statliga bolag i vilka staten äger 50 % eller mer av aktierna. Riksrevisionen har i granskningen velat fånga in bolagens syn på vad som styr deras verksamhet. Fokus har legat på bolagens verkställande ledning som *mottagare* av regeringens dokumenterade styrning. Vi har därför valt att vända oss till bolagens verkställande ledning och inte till styrelseordföranden, representanter för ägaren eller Regeringskansliet som förvaltare av det statliga ägandet. De berörda bolagen har genom sina verkställande direktörer uppmanats att inkomma med de dokument som bolagen bedömer vara styrande för bolagets verksamhet.<sup>13</sup> Eftersom bolagets ledning i sin tur har att omvandla styrsignalerna till konkreta åtgärder är det viktigt att uppmärksamma deras bild av vad som styr bolagets verksamhet. Denna bild är närmare kopplad till vad som faktiskt sker än t.ex. ägarföreträdarens styrsignaler.

Samtliga utvalda bolag har besvarat Riksrevisionens uppmaning. Dokumenten har analyserats med utgångspunkt från granskningens revisionsfrågor. Vid denna genomgång har vi dessutom gått igenom protokollen från samtliga berörda bolags bolagsstämmor år 2005. Resultatet av genomgången framgår av de matriser som återfinns i bilaga 2 och 3.

---

<sup>12</sup> I denna granskning används företrädesvis termen aktiebolagsrättsligt bindande som synonymt med aktiebolagsrättsligt giltig styrning. Riksrevisionen har tidigare granskningar använt aktiebolagsrättsligt giltig men här anser vi bindande vara mer pedagogiskt.

<sup>13</sup> Till de bolag med särskilda samhällsintressen (S-bolagen) som berördes av Riksrevisionens förstudie våren 2005 skickades i januari 2006 ett informationsbrev till tidigare utsedda kontaktpersoner om att den förstudie som gjordes våren 2005 nu övergått till en granskning. I brevet framfördes en begäran om eventuella kompletteringar till den materialinsamling som genomfördes i förstudien. I brevet meddelades också att Riksrevisionen avsåg att återkomma med frågor till kontaktpersonen. Till bolagen med marknadsmässiga krav (M-bolagen) skickades vid samma tidpunkt ett informationsbrev om granskningen med begäran att utse en kontaktperson samt en begäran att inkomma med de dokument som bolagen bedömer vara styrande för deras verksamhet. I brevet meddelades också att vi avsåg att återkomma med frågor till kontaktpersonen.

Genomgången av dokumenten har vid behov kompletterats med telefonkontakter med bolagets verkställande direktör eller av denne utsedd kontaktperson. Kontakterna har avsett eventuella oklarheter eller luckor i det skriftliga material som Riksrevisionen fått.

Bolagsrådet vid Riksrevisionen har deltagit med att lämna synpunkter på denna granskningsrapport, liksom andra rapporter som rör granskning av statliga bolag. Medlemmar i rådet är Rune Brandinger, Claes Dahlbäck, Hans Dalborg, Birgitta Johansson-Hedberg, Birgitta Kantola och Erik Åsbrink. Bedömningar, slutsatser och rekommendationer i rapporten är givetvis Riksrevisionens egna.

## 1.5 Avgränsning och urval

Granskningen har avgränsats till de externa dokument som bolagsledningen för varje bolag själv anser vara styrande för verksamheten. Den interna styrningen inom bolagen och därtill relaterade dokument har inte berörts. I det inkomna materialet har vi därför valt att bortse från sådana dokument som interna bolagsdokument eller dokument av avrapporteringskaraktär, t.ex. årsredovisningar.

Det är viktigt att påpeka att Riksrevisionen när det gäller bolagens samhällsuppdrag endast undersöker om eventuella uppdrag framgår av de aktuella styrdokument. Granskningen omfattar inte en bedömning av vilka effekter eventuella otydligheter kan ge upphov till. Inte heller undersöks om uppdragen ändrats över tid eller om målen är förenliga med de ursprungliga motiven bakom bolagens bildade. Inte heller har frågan om hur uppdrag och målsättningar tolkas internt inom bolagen berörts av granskningen. Dessa och liknande frågor kommer sannolikt att tas upp i granskningar av enskilda bolag.

Granskningen har vidare avgränsats till den situation som rådde vid 2005 års utgång. Endast när så varit särskilt motiverat hänvisar vi till vidtagna eller planerade förändringar vid 2006 års bolagsstämmor.

I undersökningen ingår 19 av de totalt 21 S-bolag som bedrivs i aktieföretagsform och där statens ägarandel uppgår till 50 % eller mer.<sup>14</sup> Vidare ingår 22 av totalt 23 så kallade M-bolag där staten äger hälften eller mer av aktierna.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Undantaget är Bostadsgaranti AB som ägs med lika delar av staten och Sveriges Byggindustrier (byggföretagens bransch- och arbetsgivareorganisation) samt Norges nationalgåva till Sverige, Voksenåsen A/S.

<sup>15</sup> Undantaget är Förvaltningsaktieföretaget Stattum som för närvarande inte bedriver någon rörelse.

14 av de 19 S-bolag som ingår i undersökningen är helägda av staten. I denna grupp ingår också Svenska Miljöstyrningsrådet (85 % statligt ägande), IRECO Holding AB (55 %), AB Svensk Bilprovning (52 %) SOS Alarm Sverige AB (50 %) samt Sveriges Rese- och Turistråd AB (50 %).

För 12 av S-bolagen är Näringsdepartementet ansvarigt för den statliga ägarstyrningen. För två av dessa bolag har regeringen delegerat handhavandet av det statliga aktieinnehavet till myndigheter under regeringen. För Abanan svarar Banverket och Luftfartsverket med 50 % var av de statliga aktierna. För SVEDAB delas det statliga förvaltarskapet mellan Banverket och Vägverket.<sup>16</sup>

Socialdepartementet ansvarar för Apoteket AB och Systembolaget, Utbildnings- och kulturdepartementet för Dramaten och Operan. Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet ansvarar för Statens Bostadsomvandling AB (f.d. Bothia Garanti AB) och AB Svenska Miljöstyrningsrådet, Finansdepartementet för AB Svenska Spel och Utrikesdepartementet för Swedfund International.

Av de 22 M-bolag som ingår i undersökningen är samtliga helägda av staten. För 19 av dessa är Näringsdepartementet ansvarigt departement för den statliga ägarstyrningen. Vad gäller övriga bolag ansvarar Utbildnings- och kulturdepartementet för Imego, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet för Swedesurvey samt Utrikesdepartementet för SEK. För ett av M-bolagen under Näringsdepartementet har regeringen delegerat handhavandet av det statliga aktieinnehavet till en statlig myndighet, nämligen Vägverkets förvaltning av SweRoad. Samtliga bolag (både M- och S-bolag) som ingår i granskningen framgår av bilaga 1.

---

<sup>16</sup> Detta framgår av Banverkets och Vägverkets respektive årsredovisningar samt protokoll från 2005 års bolagsstämma. Någon notering om att Banverket och Vägverket svarar för förvaltningen av bolaget saknas dock i *Verksamhetsberättelse för statligt ägande 2004*.



## 2 Granskningens utgångspunkter

Grundläggande förutsättningar för svenska bolag, såväl statliga som privata, återfinns i aktiebolagslagen (ABL) och detta kapitel inleds med ett avsnitt om denna lagstiftning. Utöver detta har såväl riksdag som regering i ett antal skriftliga uttalanden klargjort att styrningen av bolagen ska ske på ett öppet, tydligt och entydigt sätt. Ett antal av dessa refereras under 2.2–2.3 och där- efter följer en genomgång av tidigare granskningar på området.

### 2.1 Aktiebolagslagen (ABL)

Ett aktiebolag är en juridisk person. De grundläggande förutsättningarna för bolagen regleras genom aktiebolagslagen. Aktiebolagslagen (1975:1385) ersattes den 1 januari 2006 av aktiebolagslagen (2005:551). Ändringen innebär emellertid inga förändringar som är av betydelse för denna granskning. Eftersom denna granskning avgränsats till förhållandena år 2005 är den gamla aktiebolagslagen tillämplig.

Som företrädare för statens ägande av bolag lyder regeringen under samma regler som andra aktieägare. ABL innehåller bl.a. bestämmelser om vad bolagsordningen ska innehålla och hur en bolagsstämma genomförs. Bolagsordningen är det principiellt viktigaste styrinstrumentet för bolaget och måste upprättas enligt ABL. 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.

Bolagsstämman kan ge stämmoanvisningar, eller s.k. ägardirektiv, till styrelsen och den verkställande direktören. Om dessa beslutas av bolagsstämman är de otvetydigt aktiebolagsrättsligt bindande, och styrelsen måste följa deras innehåll om det inte strider mot bolagsordning eller lagstiftning.

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 för statliga myndigheter finns inte för de statliga bolagen.

## 2.2 Riksdagsuttalanden

När näringsutskottet (NU 2003/04:4) behandlade 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande<sup>17</sup> samt Riksdagens revisorers förslag<sup>18</sup> angående staten som bolagsägare gjordes följande uttalande

Utskottet anser – 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, som ägarföreträdare, kommunicerar de aktuella målen på ett entydigt sätt.<sup>19</sup>

- - -

Frågan om insyn, uppföljning och revision som revisorerna tar upp är, enligt utskottets mening, av yttersta vikt. I regeringens skrivelse anges att genomlysning och revisorer är två viktiga verktyg för regeringen som ägarföreträdare att nå de mål som sätts upp för de statliga företagen. Kravet på genomlysning är en demokratifråga, eftersom företagen ytterst ägs av svenska folket.<sup>20</sup>

Här finns ett tydligt uttalande av riksdagen om behovet av tydlighet och transparens i styrningen av de statliga bolagen.

## 2.3 Regeringens styrning av de statliga bolagen

Regeringen har fr.o.m. årsskiftet 2002/03 samlat resurser och kompetens för förvaltningen av det statliga ägandet inom en särskild enhet på Näringsdepartementet. Näringsdepartementets enhet för statligt ägande ansvarar för merparten av de statligt ägda företag som förvaltas av Regeringskansliet.

I *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004* skriver regeringen att det uppdrag man har som ägarförvaltare är att aktivt följa och förvalta statens tillgångar så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga. De särskilda samhällsintressena ska också infrias. Ägarstyrningen sker genom såväl styrelsearbete och dialog med styrelsens ordförande som genom ekonomiska analyser och branschanalyser. Detta gäller både för M- och S-bolagen. Inom uppdraget ryms enligt regeringen "även att utveckla och implementera regeringens ägarpolicy och de verktyg som står till ägarens disposition i samtliga företag med statligt ägande."<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Regeringens skrivelse 2002/03:120.

<sup>18</sup> Riksdagens revisorers förslag 2002/03:RR16, NU 2003/04:4, rskr. 2003/04:35, 36. Granskningen behandlas under 2.3.1.

<sup>19</sup> NU 2003/04:4, s. 33.

<sup>20</sup> NU 2003/04:4, s. 47.

<sup>21</sup> *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004*, s. 10.

Regeringen uppger i Verksamhetsberättelse för statligt ägande att man har värdeskapande som övergripande mål med förvaltningen av de statliga bolagen.

Liksom alla företag på marknaden möter de statliga företagen en allt hårdare konkurrens och en omvärld i snabb förändring. Regeringens ägarförvaltning ska därför vara tydlig och öppen och anpassas till de ökade och förändrade krav som ställs.<sup>22</sup>

Av redogörelsen framgår också att statsministern i enlighet med 7 kap. 5 § regeringsformen har gett näringsministern ansvaret ”i frågor som gäller statens företagsägande som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar.”<sup>23</sup>

De delar i *Verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2004* som innehåller riktlinjer och policyer har av regeringen samlats i skriften *Statens ägarpolitik 2005*. Regeringen redogör där för sin inställning i vissa viktiga principfrågor avseende förvaltningen av de statligt ägda företagen. Skriften innehåller vidare särskilda riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare och riktlinjer för extern ekonomisk rapportering. Vidare återfinns i bilaga till skriften regler för bolagsstyrning ur Svensk kod för bolagsstyrning.<sup>24</sup>

Regeringen har i budgetpropositionen för 2006<sup>25</sup> givit en redogörelse med anledning av Riksrevisionens iakttagelser avseende de statliga bolagen. I denna redogörelse ger regeringen uttryck för sin syn på formlös styrning av bolagen.

Villkoren under vilka de statliga bolagen verkar framgår av riksdagens beslut om bolagens verksamhetsinriktning. Med stöd av dessa beslut definieras bolagens uppdrag och verksamhetsområden i bolagsordningen.<sup>26</sup>

- - -

De rutiner som normalt tillämpas är att ägarrepresentanten vid bolagsstämman överlämnar, förutom en sammanställning av de

<sup>22</sup> *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004*, s. 10.

<sup>23</sup> *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004*, s. 10.

<sup>24</sup> När det gäller Svensk kod för bolagsstyrning (Koden) säger regeringen följande:

”De principer som regeringen tillämpat i sin ägarpolicy överensstämmer i stor utsträckning med reglerna i Koden. Regeringens ambition är att agera på ett trovärdigt och förutsägbart sätt i ägarförvaltningen. Regeringen anser därför att Koden ska vara en del av regeringens ramverk för ägarförvaltningen. Grundprincipen är att Koden kompletterar statens ägarpolitik. I vissa frågor har Regeringskansliet funnit skäl att komplettera eller uttolka Kodens regler. Det främsta skälet för detta är att Koden huvudsakligen riktas mot bolag med ett spritt ägande. Regeringskansliet utvärderar löpande regeringens ägarpolicy och tillämpningen av denna. I detta arbete kommer även den praktiska tillämpningen av Koden att utvärderas.”

<sup>25</sup> Prop. 2005/06:1 utg.omr. 24 s. 52–61.

<sup>26</sup> Prop. 2005/06:1 utg.omr. 24 s. 54 f.

riksdagsbeslut som behandlar bolagets verksamhet, de riktlinjer angående ekonomisk rapportering och ersättningar samt den ägarpolicy som regeringen antagit angående bl.a. vissa principfrågor.<sup>27</sup>

Regeringen synes företräda uppfattningen att utöver bolagsordningen räcker det att informera bolagen om relevanta riksdagsbeslut, i stället för att regeringen styr på aktiebolagsrättsligt bindande sätt.

Regeringen förutsätter att styrelserna, med hänsyn tagen till de särskilda förutsättningar som gäller för respektive bolag, tillämpar de anvisningar i form av riktlinjer och annan ägarpolicy som regeringen beslutat om.<sup>28</sup>

Regeringen synes också mena att avseende regeringens beslutade riktlinjer kan regeringen förutsätta att bolagens styrelser följer dessa, i stället för att regeringen styr på aktiebolagsrättsligt bindande sätt.

Regeringen har enligt Riksrevisionen inte övertygande visat att det, utöver innehållet i bolagsordningen, är tillräckligt att enbart informera bolagen om relevanta riksdagsbeslut, riktlinjer och annan ägarpolicy som regeringen beslutat om utan att dessa beslutats i aktiebolagsrättsligt bindande ordning.

Regeringen har den 23 februari 2006 beslutat att göra en översyn av Regeringskansliets förvaltning av statliga bolag. I direktivet hänvisas bl.a. till de rekommendationer som Riksrevisionen framfört om att utnyttja möjligheten att underställa anvisningar, t.ex. riktlinjer för extern rapportering, beslut av bolagsstämma. Översynen ska bl.a. pröva lämpligheten att underställa bolagsstämman vissa typer av allmänna policydokument eller mer bolagsspecifika anvisningar och pröva hur sådana ägaranvisningar i så fall bör utformas.

Ovanstående genomgång visar att såväl riksdag som regering uttalat att styrningen av de statliga bolagen ska ske på ett tydligt och öppet sätt. Redogörelsen visar samtidigt att det funnits olika uppfattningar om lämpligheten och den rättsliga giltigheten i hur olika styrdokument från ägarföreträdarens sida ska användas i relation till de statliga bolagen.

---

<sup>27</sup> Prop. 2005/06:1 utg.omr. 24 s. 55.

<sup>28</sup> Prop. 2005/06:1 utg.omr. 24 s. 55.

## 2.4 Tidigare granskningar av de statliga bolagen

### 2.4.1 Riksdagens revisorers granskning

Riksdagens revisorer granskade år 1997 statens roll som ägare av bolag. År 2002 gjorde de en uppföljning av denna granskning. I rapporten<sup>29</sup> redovisas bl.a. iakttagelser kring styrningen av de statliga bolagen. Revisorerna frågade i en enkät bolagen i vilka styrdokument de återfann eventuella samhällsåtaganden. Enligt granskningen uppgav 15 av de 26 dåvarande bolagen med särskilda samhällsintressen att de hade krav från ägaren att utföra tjänster som inte är företagsekonomiskt lönsamma. Kostnader för dessa åtaganden fick antingen finansieras genom medel från den övriga verksamheten eller genom att staten fick skjuta till medel.

I granskningen uppgav bolagen med särskilda samhällsintressen att krav på samhällsåtaganden återfanns i flera olika dokument. Övervägande delen av åtagandena tycktes framgå av dokument som var allmänt hållna eller dokument som inte riktade sig direkt till bolaget. Propositioner och riksdagsbeslut var exempel på sådana dokument. För sex av bolagen uppgavs bolagets samhällsåtaganden vara formulerade i dokument som regleringsbrev, styrelsens visionsbeskrivning, äldre statliga utredningar m.m. I ett fall, Statens Väg- och Baninvest, angavs målen vid diskussion med ägaren, dvs. en form av muntliga ägardirektiv.<sup>30</sup>

Granskningens slutsatser var bl.a. att staten använde sig av flera olika dokument i ägarstyrningen. Vidare konstaterades att bolagsordningen inte alltid angav det övergripande syftet med verksamheten. Av bolagsordningen framgick inte heller klart när verksamheten inte syftade till vinst. Det borde därför enligt revisorerna vara en prioriterad uppgift att se till att florans styrdokument begränsas samt att verksamhetsmålen och de ekonomiska målen skulle ses över, preciseras och formuleras i skriftliga dokument som var direkt riktade till bolaget.

### 2.4.2 Förtroendekommissionen

I april 2004 presenterade Förtroendekommissionen sitt betänkande *Näringslivet och förtroendet*.<sup>31</sup>

Som en del i betänkandet ingick en analys av bolagsstyrningen i de statliga bolagen.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> 2002/03 RR16, behandlar Riksdagens revisorers rapport 2002/03:10.

<sup>30</sup> 2002/03 RR16 s. 41.

<sup>31</sup> SOU 2004:47 *Näringslivet och förtroendet*.

<sup>32</sup> SOU 2004:47 Bilaga 8, Bolagsstyrning i statliga företag av Rune Brandinger.

- I bilagan till betänkandet fokuseras på:
- om bolagens uppdrag är tillräckligt tydligt formulerade,
  - om målstyrning med icke-finansiella mått används där så borde ske.

Författaren gör bedömningen att ägaren har underskattat medborgarnas förståelse för att det faktiskt finns politiskt betingade mål för de statliga bolagen. Vidare menar författaren att bolagen skulle kunna skötas bättre om staten tydligare och mer öppet (t.ex. i för allmänheten tillgänglig dokumentation) redovisade den fullständiga målbilden för bolagen. En större tydlighet skulle öka medborgarnas förtroende för bolagens handlande och därmed också öka förtroendet för statligt företagande.

För den statliga bolagsgruppen med särskilda samhällsintressen görs i bilagan bedömningen att dessa bolag endast i några få fall fått mål och lyckats hitta mått, för att mäta måluppfyllelsen, som ger möjlighet till en verklig styrning av bolagen. Med tanke på verksamhetens omfattning och de viktiga samhällsfunktioner som dessa bolag ska fylla, konstaterar författaren att detta inte bara betyder att styrningen brister utan även risk för att förtroendeskadliga händelser ska inträffa. Författarens bedömning är att dessa bolag borde få klart formulerade icke-finansiella mål som komplement till de finansiella målen.

I sitt betänkande föreslog kommissionen mot bakgrund av den analys som redovisas i bilagan att det för de statligt helägda bolagen utarbetas ”verklighetstroga och fullödiga beskrivningar av respektive bolags ägaruppdrag och att det också utarbetas styrmodeller som på ett realistiskt sätt avspeglar de mer sammansatta ägaruppdrag som bolagen i praktiken arbetar för.”<sup>33</sup>

I förtroendekommissionens betänkande fanns vidare en hänvisning till det förslag till Svensk kod för bolagsstyrning som den s.k. kodgruppen lämnat ett förslag till i mars 2004. Kodgruppen hade bildats av Kommissionen tillsammans med ett antal organisationer och andra organ med anknytning till näringslivet<sup>34</sup> (Ett slutligt förslag lämnades i december 2004.<sup>35</sup>) Koden anger regler för bolagsorganens organisation och arbetsformer, samspelet mellan organen samt bolagets rapportering till ägare och kapitalmarknad i övrigt. Koden är primärt skriven för aktiemarknadsbolag men borde enligt kommissionen även vara relevant för onoterade publika företag samt andra företag med ett spritt ägar- och/eller allmänintresse. Bland annat kooperativa företag, statliga och kommunala bolag samt många medelstora och

---

<sup>33</sup> SOU 2004:47, s. 196.

<sup>34</sup> SOU 2004:46 *Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen*,

<sup>35</sup> SOU 2004:130, *Svensk kod för bolagsstyrning. Betänkande av Kodgruppen*.

större privatägda bolag torde enligt kommissionen i huvudsak kunna använda koden.<sup>36</sup>

### 2.4.3 Riksrevisionens granskningar

Ett antal granskningar av Riksrevisionen har pekat på brister eller otydligheter i ägarstyrningen av de statliga bolagen.

I rapporten *Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag (RiR 2004:28)* granskade Riksrevisionen regeringens förvaltning och styrning av Posten, Samhall, V&S Vin & Sprit, Svenska Spel, Apoteket samt Systembolaget.

Granskningen visade att för några bolag hade 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 förarande skapar enligt Riksrevisionen en otydlighet om vem som bär ansvaret för direktiven. Dessutom talar mycket för att det bolag som följer direktiv vilka inte formellt fastställts riskerar att i praktiken bli ensamt ansvarigt.

Riksrevisionens bedömning var därför att bolagsstämman i ringa grad användes av ägarförvaltningen för att styra bolagen. Transparensen, tydligheten och möjligheten att följa upp ägarförvaltningens styrning av de statliga bolagen påverkades negativt av detta. Vidare hade den interna kontrollen av ägarförvaltningens styrning av de granskade bolagen klara brister. Avsaknaden av dokumenterad styrning medförde att det var svårt att klarlägga vem som fattat beslut i bolagen.

Riksrevisionens övergripande bedömning var att det fanns behov av och möjlighet att öka tydligheten och transparensen och att förbättra den interna kontrollen i styrningen av de statliga bolagen.

Riksrevisionen rekommenderade därför att bolagsstämman för statliga bolag i regel ska vara öppen för allmänheten samt att regeringen i större utsträckning använder bolagsstämman för styrning av bolagen. Vidare borde man överge den modell som innebär att bolagsförvaltare sitter i styrelsen för bolag som de samtidigt förvaltar.

I rapporten *Statliga bolags årsredovisningar (RiR 2005:29)* granskade Riksrevisionen tolv statliga bolags årsredovisningar med avseende på hur väl rapporteringen hade utformats med utgångspunkt från gällande lagar, god redovisningssed och regeringens riktlinjer.

Riksrevisionens bedömning var att de granskade bolagen i de finansiella delarna av sin årsredovisning håller en kvalitet väl i nivå med jämförbara

---

<sup>36</sup> SOU 2004:47, s. 22.

noterade bolag. Däremot menade Riksrevisionen att redovisningen av samhällsuppdragen, hur de utförs och uppdragens resultatpåverkan, ofta var summarisk och därmed otillräcklig. Ibland handlade det om brister i samtliga dessa avseenden; vanligast var dock en otillräcklig belysning av bolagets avvägningar mellan å ena sidan samhällsuppdraget eller särställningen på marknaden och å andra sidan de ekonomiska kraven samt hur detta påverkar verksamheten i övrigt. Riksrevisionens bedömning var vidare att regeringens riktlinjer avseende årsredovisningarna inte var tillräckligt tydliga för att ge bolagen en god vägledning för rapporteringen i årsredovisningen.



## 3 Iakttagelser

Kapitel 3 har disponerats enligt de tre revisionsfrågor som presenterades i kapitel 1.1. I framställningen väljer vi att skilja mellan iakttagelser rörande S- respektive M-bolagen. Motivet är att de två grupperna enligt regeringens klassificering utmärks av olika förhållanden och därmed ska styras på olika sätt. I avsnitt 3.1 och 3.3 redovisas eventuella skillnader mellan grupperna i löpande text. I avsnitt 3.2 har vi däremot valt att redovisa skillnaderna i separata underavsnitt. Följande avsnitt bygger på analyser av de dokument som enligt bolagen är styrande för verksamheten och som därför tillställts Riksrevisionen. Texten illustreras med exempel hämtade från dokumenten. En översiktlig beskrivning av Riksrevisionens genomgång och bedömning av materialet framgår av bilaga 2 och 3.

### 3.1 Vilka dokument styr de statliga bolagen?

#### 3.1.1 *Bolagsordningen*

En bolagsordning, som är det styrdokument som reglerar de grundläggande förutsättningarna för ett aktiebolag, ska alltid upprättas vid bildande av aktiebolag. Därefter ska den godkännas och registreras hos Bolagsverket. Beslut om bolagsordningen fattas av bolagsstämman.

Innehållet i bolagsordningen regleras i 2 kap. ABL. I bolagsordningen ska bl.a. finnas en beskrivning av "föremålet för bolagets verksamhet, angivet till sin art".<sup>37</sup> Denna paragraf kallas ändamålsparagraf, syftesparagraf eller föremålsparagraf.<sup>38</sup> Vidare ska i bolagsordningen bl.a. framgå bolagets firma, den ort i Sverige där bolagets styrelse ska ha sitt säte, aktiekapitalet, bestämmelser om antalet styrelseledamöter, styrelsesuppleanter, revisorer och räkenskapsår.<sup>39</sup>

För denna granskning är det i första hand bolagsordningens ändamålsparagraf som är intressant. För de allra flesta av bolagen, såväl S- som M-bolag, gäller att ändamålsparagraferna är relativt kortfattade.

---

<sup>37</sup> 2 kap. 4 § 3 ABL.

<sup>38</sup> I denna rapport används termen ändamålsparagraf.

<sup>39</sup> 2 kap. 4 § ABL.

I Apotekets bolagsordning sägs följande:<sup>40</sup>

Föremålet för bolagets verksamhet är att tillhandahålla varor och tjänster inom läkemedelsområdet samt bedriva därmed förenlig verksamhet. Verksamheten skall bedrivas på sådant sätt att en god läkemedelsförsörjning i Sverige främjas.

Det finns också bolag som har något längre ändamålsparagraf, exempelvis Svensk Bilprovning.<sup>41</sup>

Bolaget har till föremål för sin verksamhet att utföra i vägtrafiklagstiftningen föreskriven teknisk fordonskontroll.

Bolaget skall bedriva besiktningsverksamhet som medger god tillgänglighet i hela landet.

Bolaget kan bedriva annan verksamhet inom fordonsområdet än den som utförs med stöd av vägtrafiklagstiftningen. Sådan verksamhet skall bedrivas avskilt i dotterbolag. Verksamheten i dotterbolag skall bedrivas under affärsmässiga former och i samma syfte som verksamhet enligt första stycket.

Bolaget kan därutöver bedriva rådgivning inom sitt verksamhetsområde.

Om bolagets verksamhet helt eller delvis ska ha annat syfte än att bereda vinst åt aktieägarna, ska bolagsordningen innehålla bestämmelse om användning av vinst.<sup>42</sup> En sådan bestämmelse finns i dag för 4 av 19 S-bolag nämligen IRECO, Dramaten, Operan och Svenska Miljöstyrningsrådet.<sup>43</sup> För ett femte bolag, Samhall, finns i bolagsordningen beskrivet att aktierna inte medför rätt till utdelning. Uppkommer vinst, ska vinstmedlen balanseras i ny räkning för främjande av bolagets fortsatta verksamhet.<sup>44</sup>

Bland de 22 M-bolag som ingår i granskningen är det bara Imego<sup>45</sup> som har en bestämmelse i bolagsordningen om att vinst inte ska delas ut till ägaren. I bolagsordningen står att aktierna inte medför rätt till utdelning och att bolagets vinst, under förutsättning att den inte reserveras, ska användas för att främja bolagets ändamål.<sup>46</sup> Någon vinstutdelning ska därför inte ske.

---

<sup>40</sup> 2 § Bolagsordning för Apoteket aktiebolag.

<sup>41</sup> 3 § Bolagsordning för AB Svensk Bilprovning.

<sup>42</sup> 12 kap. 1 § ABL (1975:1385).

<sup>43</sup> 3 § Bolagsordning för IRECO Holding AB, 2 § Bolagsordning för Kungliga Dramatiska Teatern AB, 2 § Bolagsordning för Kungliga Operan AB, 3 § Bolagsordning för AB Svenska Miljöstyrningsrådet. Ytterligare ett S-bolag, Statens Bostadsomvandling (SBO), uppger att en förändring av bolagsordningen i denna riktning planeras att genomföras på årsstämman i mars 2006.

<sup>44</sup> 3 § Bolagsordning för Samhall AB.

<sup>45</sup> Imego är ett forskningsinstitut som bedriver egeninitierad forskning, uppdragsforskning samt utvecklingsarbete i nära samverkan med Chalmers tekniska högskola och Göteborgs universitet.

<sup>46</sup> 17 § Bolagsordning för IMEGO aktiebolag.

Enligt *Verksamhetsberättelse för statligt ägande 2004* ska regeringen, enligt förvaltningsmandatet från riksdagen, under vissa förutsättningar höra riksdagen vid väsentliga ändringar av ett statligt bolags inriktning.<sup>47</sup>

För tre av S-Bolagen –Väg- och Baninvest, Svensk-Danska Broförbindelsen AB (SVEDAB) och Systembolaget – finns inskrivet i bolagsordningen att en ändring av denna kräver regeringens godkännande.<sup>48</sup> För ytterligare ett S-bolag, Samhall, krävs riksdagens godkännande om ändringen avser bolagsordningens ändamålsparagraf.<sup>49</sup>

Bland M-bolagen krävs regeringens godkännande för ändring av bolagsordningen för fyra bolag, dvs. Imego, Swedesurvey, SweRoad och Svensk Exportkredit (SEK).<sup>50</sup> I detta sammanhang är det värt att notera att dessa är de M-bolag som inte förvaltas av Näringsdepartementet.<sup>51</sup>

När det gäller analysen av tydligheten i bolagsordningen och andra styrdokument återkommer vi till detta i avsnitt 3.2.

### 3.1.2 *Avtal*

För flera av bolagen finns det olika avtal som uppges vara styrande för bolagens verksamhet. För att sådana avtal ska vara avtalsrättsligt bindande torde det krävas att de inte strider mot bolagsordning eller lagstiftning. Även om ett avtal är avtalsrättsligt giltigt leder det dock inte till lydnadsplikt enligt ABL om det inte beslutas på bolagsstämma.

Dessa avtal kan sägas vara av två huvudsakliga slag: dels är det avtal mellan regeringen som ensam ägare och ett bolag, dels avtal mellan flera aktieägare.

När det gäller bolag där staten är ensam ägare finns det flera olika typer av avtal. Av intresse för denna granskning är de s.k. **styrningsavtal**, som finns mellan staten och vissa bolag och som reglerar hur hela eller delar av bolagets verksamhet ska bedrivas. Styrningsavtal används i dag för att styra S-bolagen Apoteket, Systembolaget, Samhall, SP samt Väg- och Baninvest.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> *Verksamhetsberättelse för statligt ägande 2004*, s. 11.

<sup>48</sup> 13 § Bolagsordning för Statens Väg- och Baninvest AB, 12 § Bolagsordning för Svensk-Danska Broförbindelsen, SVEDAB AB, 14 § Bolagsordning för Systembolaget AB.

<sup>49</sup> 14 § Bolagsordning för Samhall AB.

<sup>50</sup> 19 § Bolagsordning för IMEGO aktiebolag, 13 § Bolagsordning för Swedesurvey aktiebolag, 12 § Bolagsordning för Swedish National Road Consulting AB (SweRoad), 20 § Bolagsordning för aktiebolaget Svensk Exportkredit. Inför bolagsstämman 2006 planeras dock en ändring av SEK:s bolagsordning, vilken innebär att bestämmelsen om regeringens godkännande lyfts bort.

<sup>51</sup> För SweRoad står Näringsdepartementet som ansvarigt departement men handhavandet av statens aktieinnehav har delegerats till Vägverket.

<sup>52</sup> När det gäller Samhall så har AMS fr.o.m. år 2006 tagit över ansvaret från Näringsdepartementet för det årliga avtal som reglerar villkoren för bidraget till Samhall från staten.

Bland de 22 M-bolagen finns i dag ett avtal för SEK som styr bolagets förhållande till staten. För Swedesurvey finns avtal som styr förhållandet mellan bolaget och Lantmäteriet.

En andra typ av avtal är s.k. **aktieägaravtal**, dvs. avtal mellan flera aktieägare som finns där staten är en av flera delägare och där avtalet reglerar grunden för bolagets verksamhet.

Genom aktieägaravtalet kan förhållanden just i det enskilda bolaget regleras. Ett aktieägaravtal kan innehålla bestämmelser om bl.a. löner och annan ersättning, resultatdisposition, röstning, överlåtelse av aktier, hur en eventuell tvist ska lösas och inflytande över bolagets förvaltning. Ibland används uttrycket konsortialavtal i stället för aktieägaravtal. Ett konsortialavtal är benämningen på ett avtal mellan parterna i ett konsortium.<sup>53</sup>

Aktieägaravtal finns i dag för 5 av 19 S-bolag, nämligen SOS Alarm, Svensk Bilprovning, Svenska Miljöstyrningsrådet, Sveriges Rese- och Turistråd och IRECO. För SOS Alarm finns utöver konsortialavtalet också ett s.k. alarmeringsavtal som mer i detalj reglerar verksamheten. Ett konsortialavtal finns också mellan helägda SVEDAB och dess danska motsvarighet A/S Øresundsforbindelsen.

För de 22 M-bolag som ingår i granskningen finns inga aktieägaravtal eftersom samtliga dessa bolag är helägda av staten.

### 3.1.3 Ägardirektiv

Aktiebolagslagen ger utrymme för aktieägarna att på olika sätt styra bolaget.<sup>54</sup> Aktiebolagsrättsligt kan bolagsstämman besluta om särskilda anvisningar till bolagsstyrelsen och verkställande direktören. Ibland

---

<sup>53</sup> Ett konsortium är en sammanslutning av företag eller människor i syfte att gemensamt åta sig ett uppdrag, som var och en inte har möjlighet eller vilja att själv utföra, t.ex. att uppföra en bro eller en väg. I svensk rätt är konsortier enkla bolag.

<sup>54</sup> Av en utredning som riksdagens utredningstjänst gjorde 2002 av användningen av ägardirektiv vid styrningen av statliga bolag, framgår att det inom Regeringskansliet funnits olika syn på hur man ska använda ägardirektiv och dessa dokumenters rättsliga status. Av promemorian framgår att Näringsdepartementet såg flera problem med ägardirektiv. Den formella rättsverkan av ägardirektiv var enligt departementet mycket oklar. Enligt departementet kunde det bl.a. finnas en risk för målkonflikter mellan ägardirektiv, bolagsordning, ABL etc. Näringsdepartementet har heller inte sedan bildandet av enheten för statligt ägande i början av 1999 förnyat några ägardirektiv. Av utredningen framgår vidare att Finansdepartementet hade en annan syn på ägardirektiv och att det såg sådana som värdefulla dokument. Under arbetet med dessa kunde målkonflikter identifieras och därmed lättare åtgärdas. Enligt promemorian förnyade Finansdepartementet fortfarande ägardirektiv för styrningen av bolag de ansvarade för. Riksdagens utredningstjänst *Ägardirektiv för statliga bolag*, PM 2002-03-14 (dnr 2001:2787). För en utredning av bl.a. stämmanvisningars eller ägardirektivs rättsliga giltighet se Bilaga 4 till *Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag* (RiR 2004:28).

benämns dessa anvisningar ägardirektiv.<sup>55</sup> Om dessa beslutas av bolagsstämman är de otvetydigt aktiebolagsrättsligt bindande och styrelsen måste följa deras innehåll om det inte strider mot bolagsordning eller lagstiftning. När bolagsstämman beslutat om en stämmoanvisning ska bolagsstyrelsen pröva om anvisningen är laglig.

För några av S-bolagen har ägarföreträdaren lämnat uttryckliga ägardirektiv. För Systembolaget lämnades ägardirektiv på bolagsstämman 2004. Till bolagsstämman 2005 lämnades en mapp, "Riktlinjer och information", där en flik innehåller nämnda ägardirektiv. För Apoteket AB innehöll den s.k. bolagsmappen som överlämnades på 2005 års bolagsstämma också en flik med beteckningen ägardirektiv.<sup>56</sup>

### 3.1.4 Ägarmappar

En speciell form av dokument som bolagen hänvisar till utgörs av de s.k. ägar- eller bolagsmappar som ägarföreträdare överlämnat till ett flertal bolag.

För 7 av de 19 S-bolagen (Apoteket, SBO, Göta kanalbolag, Samhall, SP, Svenska Spel, Systembolaget) har ägarföreträdaren överlämnat ägarmappar. De allra flesta av dessa mappar har titeln *Information till styrelsen för bolaget X vid bolagsstämman* och en gemensam disposition. De innehåller vanligen följande fyra flikar:

- Bakgrund och motiv för bolagets bildande
- Bolagsordning
- Statens ägarpolitik, viktiga policyfrågor och riktlinjer
- Förslag till innehåll i styrelsens arbetsordning i statliga bolag

Ett par av mapparna till S-bolagen (för Samhall och SP) innehåller också en femte flik innehållande *Ekonomiska mål*, i likhet med vad som gäller för de flesta ägarmappar som delats ut till M-bolagen.<sup>57</sup>

Ett annat utseende och en annan titel har de mappar med titeln "Riktlinjer och information" som överlämnats av Socialdepartementet till S-bolagen Apoteket och Systembolaget. Dessa mappar innehåller bl.a. de

---

<sup>55</sup> Det råder viss begreppsförvirring på området. I kommunala sammanhang talas ofta om aktieägardirektiv, ibland om ägardirektiv. I det privata näringslivet förekom tidigare inte termerna aktieägardirektiv eller ägardirektiv. Enligt uppgift ökar dock inslaget av ägardirektiv, då främst i mindre och medelstora företag med ett mindre antal ägare. I denna rapport används termen ägardirektiv för att beteckna en anvisning beslutad av bolagsstämman.

<sup>56</sup> Svensk Bilprovning uppger vidare för Riksrevisionen att ett nytt styrdokument, *Ägarnas beslut om mål, strategi och inriktning* kommer att överlämnas på 2006 års årsstämma.

<sup>57</sup> En flik med namnet Ekonomiska mål finns också i SBO:s och Göta kanalbolags respektive mapp men saknar där helt innehåll, vilket av bolagen förklaras av att ägaren då inte ställde några ekonomiska krav på bolagen. (Sådana mål ska dock ha tillkommit för SBO i den mapp som kommer att överlämnas på 2006 års årsstämma).

uttryckliga ägardirektiv som nämnts ovan. De mappar som överlämnades på bolagsstämmorna år 2005 innehåller följande information:

- 1) Riksdagsbeslut
- 2) Regeringens riktlinjer
  - a. anställningsvillkor
  - b. extern ekonomisk rapportering för företag med statligt ägande.
- 3) Ägardirektiv
- 4) Avtal<sup>58</sup>

Till 18 av de 22 M-bolag som ingår i granskningen har ägarföreträdaren i samband med bolagsstämman 2005 överlämnat ägarmappar. Dessa har samma disposition som de ägarmappar som delats ut till flera av S-bolagen, fränsett att alla mappar som delats ut till M-bolag innehåller fliken *Ekonomiska mål*. Hos Venantius är dock denna flik tom. Vattenfalls ägarmapp innehåller vidare en sjätte flik, *Tydligare direktiv för en starkare styrning av Vattenfall*.<sup>59</sup>

Resterande fyra M-bolag (Imego, Swedesurvey, SweRoad och SEK) har inte fått någon ägarmapp. Värt att notera är att Näringsdepartementet inte är ansvarigt departement för dessa bolag. Ansvarigt departement för Imego är Utbildnings- och kulturdepartementet, för Swedesurvey, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, för SEK, Utrikesdepartementet, och för SweRoad är ansvaret delegerat från Näringsdepartementet till Vägverket.

### 3.1.5 Andra styrdokument

Utöver ovanstående typer av styrdokument finns också ett antal andra dokument som bolagen bedömt vara styrande för sin verksamhet. Riksdag eller regering har fattat beslut som har betydelse för bolagen.

Utöver dessa ägardirektiv har ägarföreträdaren överlämnat andra direktivliknande dokument, fast med andra beteckningar:

För Swedfund International används exempelvis ett dokument med den något mjukare benämningen "Riktlinjer". Även för Sveriges Rese- och Turistråd lämnar regeringen riktlinjer för verksamheten (se vidare nedanstående stycke om regleringsbrevsliknande dokument).

För ALMI Företagspartner har Näringsdepartementet överlämnat en "PM om ALMI:s framtida verksamhet" på 2005 års bolagsstämma.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> I Apotekets mapp har denna flik titeln Verksamhetsavtal. De mappar som lämnats till Apoteket och Systembolaget på 2006 års årsstämmor har en annan struktur.

<sup>59</sup> I fliken presenteras tre åtgärder som ska vidtas för att möta kraven på starkare formell styrning av Vattenfall. 1) Ändring av bolagsordningen 2) Motivering av ändringen (som ska läggas som bilaga till stämmoprotokollet) 3) Tillägg i verksamhetsberättelsen/regeringens skrivelse till riksdagen om regeringens ägarpolicy och de enskilda bolagen.

<sup>60</sup> ALMI koncernens framtida verksamhet, Promemoria, Näringsdepartementet 2005-05-17.

### Regleringsbrevsliknande dokument

För några av S-bolagen används en särskild form av styrdokument, nämligen regleringsbrev (eller regleringsbrevsliknande dokument).<sup>61</sup> Sådana dokument som är beslutade av regeringen styr Dramatens, Operans och Göta kanalbolags verksamhet. Även de årliga riktlinjer som styr Sveriges Rese- och Turistråds verksamhet är uppställda som regleringsbrev och beskrivs också på bolagets hemsida med denna term.<sup>62</sup>

Regleringsbrev för Dramaten och Operan, som båda handhas av Utbildnings- och kulturdepartementet, är uppställda som reguljära regleringsbrev till myndigheter och innehåller i likhet med dessa mål, återrapporteringskrav och uppdrag m.m. Dokumenten innehåller också krav på att bolagen ska avlämna resultatredovisning i enlighet med förordningen (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag.<sup>63</sup> Regleringsbrevet för Göta kanalbolag är mycket kort och reglerar enbart hur det statliga anslaget till bolaget ska användas.

Inte något av M-bolagen hänvisar till regleringsbrev eller regleringsbrevsliknande dokument som styrande för verksamheten.

### 3.1.6 Lagar och förordningar

Ett par S-bolag, Göta kanalbolag och Svensk Bilprovning, hänvisar direkt till lagar eller förordningar<sup>64</sup> som styrande för sin verksamhet.

Svensk Bilprovning hänvisar förutom till fordonslagen (2002:574) till olika av Vägverket utfärdade föreskrifter.

Vidare finns det för ett flertal bolag hänvisningar till olika lagar och förordningar i de olika styrdokument som överlämnats från ägarföreträdaren. Detta gäller t.ex. Apoteket, Svenska Spel och Systembolaget. I statens avtal med Systembolaget finns exempelvis hänvisningar till alkohollagen.

Bland M-bolagen hänvisar Posten, SEK, SJ AB, V&S och Venantius direkt till lagstiftning som styrande för verksamheten.

---

<sup>61</sup> Regleringsbrev är benämningen på de regeringsbeslut som utfärdas årligen för varje myndighet i syfte att styra myndighetens verksamhet. Regleringsbrevet gäller alltså för ett visst budgetår, till skillnad från regeringens instruktion för myndigheten som gäller tills den ändras.

<sup>62</sup> [www.visitsweden.se](http://www.visitsweden.se) Besökt 2006-05-03.

<sup>63</sup> Den egentliga titeln för dessa regleringsbrevsliknande dokument är Mål, återrapporteringskrav och uppdrag för budgetåret 2006 avseende Kungliga Dramatiska Teatern respektive Mål, återrapporteringskrav och uppdrag för budgetåret 2005/alternativt 2006 avseende Kungliga Operan AB. I Dramatens resultatredovisning 2005 refereras dokumentet som regleringsbrev.

<sup>64</sup> Med detta avser vi särskild lagstiftning, inte sådan som per definition gäller alla bolag, som aktiebolagslagen eller årsredovisningslagen.

### 3.1.7 Beslutade propositioner eller andra uttalanden av riksdagen

Några av S-bolagen hänvisar uttryckligen direkt till beslutade propositioner eller andra riksdagsuttalanden som styrande för sin verksamhet. Detta gäller bland S-bolagen Göta kanalbolag, SOS Alarm, Väg- och Baninvest och SVEDAB. Bland M-bolagen hänvisar SJ AB och Sveaskog direkt till olika beslutade propositioner som styrande för verksamheten.

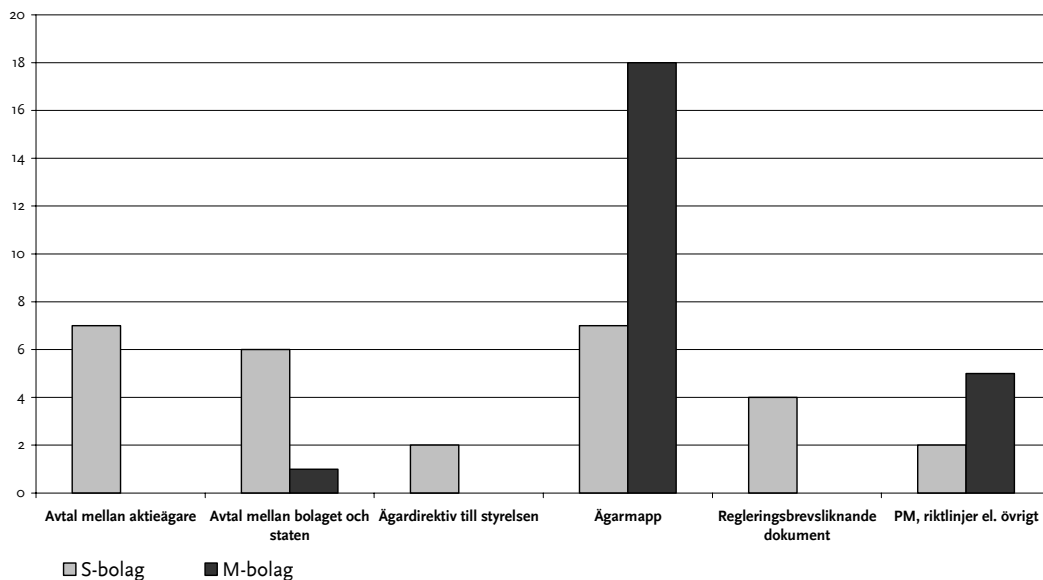
I de ägarmappar (och andra styrdokument) som överlämnats från ägarföreträdaren till flera av S- och M-bolagen återfinns dessutom ofta rikligt med referat ur eller hänvisningar till olika propositioner eller riksdagsbeslut.<sup>65</sup>

Vidare hänvisas t.ex. i "regleringsbrev" för Dramaten och Operan till riksdagens beslutade mål för den nationella kulturpolitiken.

### 3.1.8 Sammanfattning

Vår genomgång visar att det särskilt för S-bolagen används en rad olika styrdokument. För vissa bolag används avtal, för några få ägardirektiv. För några bolag används riktlinjer eller regleringsbrevliknande dokument. De vanligast förekommande dokumenten är dock de ägarmappar som lämnats över av ägarföreträdaren till 7 av S-bolagen och 18 av M-bolagen.

Figur 1. Använda styrdokument uppdelade på S- respektive M-bolag.



<sup>65</sup> På s. 106 f. i *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004* finns vidare en omfattande redovisning per bolag av relevanta propositioner.



## 3.2 Framgår bolagens uppdrag av styrdokumentet?

I denna översiktliga kartläggning av de statliga bolagens uppdrag och målsättningar analyserar vi i första hand den beskrivning av ändamålet som finns i bolagsordningen. I andra hand beaktar vi eventuell kompletterande information som direkt återfinns i övriga bifogade styrdokument. I de fall dessa dokument i sin tur innehåller generella hänvisningar till t.ex. riksdagsbeslut har inte dessa analyserats.

### 3.2.1 S-bolagens samhällsuppdrag

#### Bolagsordningen

För S-bolagen gäller per definition att de av regeringen ansetts ha något samhällsuppdrag eller till uppgift att uppfylla särskilda samhällsintressen.<sup>66</sup> Hur tydliga dessa uppdrag och intressen är formulerade i de formella styrdokumentet varierar dock kraftigt.

För de allra flesta S-bolagen kan något samhällsuppdrag skönjas i bolagsordningen, men detta uppdrag är vanligen inte preciserat.

För Samhall sägs i bolagsordningen att bolagets syfte är att "producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med arbetshandikapp där behoven finns."

För SOS Alarm sägs att bolaget ska ha som föremål för sin verksamhet att samordna och utöva det allmännas alarmeringsfunktioner samt bedriva annan därmed förenlig verksamhet. Detta har preciserats genom avtal.

För ett antal av S-bolagen (SBO, Göta kanalbolag, SP, Väg- och Baninvest, Svenska Spel) är något samhällsuppdrag svårt att över huvud taget upptäcka i bolagsordningen.

Om SP:s verksamhet sägs exempelvis följande i bolagsordningen:

Bolaget skall

1. bedriva mätteknisk verksamhet, provning, certifiering samt tekniska undersökningar av material, konstruktioner och system,
2. bedriva teknisk-vetenskaplig forskning och utveckling inom sitt verksamhetsområde samt
3. bedriva verksamhet som är förenlig med vad som ovan angivits.<sup>67</sup>

För Svenska Spel framgår av bolagsordningen endast att föremålet för bolagets verksamhet skall vara att efter tillstånd av regeringen anordna lotterier om penningar och vadhållning (tippning) i samband med tävlingar samt bedriva därmed förenlig verksamhet.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Med samhällsuppdrag menar vi andra målsättningar än de krav på avkastning som normalt följer för ett aktiebolag.

<sup>67</sup> 2 § Verksamhet, Bolagsordning för Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB.

För båda dessa bolag finns dock mer eller mindre tydliga beskrivningar av samhällsuppdraget i andra styrdokument, t.ex. de ägarmappar som delats ut till bolagen.

### Övriga dokument

Hur och var eventuella samhällsuppdrag preciseras i kompletterande styrdokument varierar dock.

För vissa bolag, t.ex. Apoteket och Systembolaget, har samhällsuppdraget fyllts ut genom avtal. I det avtal med staten som reglerar Apotekets verksamhet, finns det tydliga krav på bolaget när det gäller täckningsgrad, enhetlighet i sortiment, att priserna ska vara skäliga och enhetliga etc.

I det ägardirektiv som antagits på Systembolagets bolagsstämma framgår att bolagets ensamrätt har ett socialpolitiskt syfte och begränsar alkoholens tillgänglighet.<sup>69</sup>

För Dramaten och Operan finns som framgått regleringsbrev eller regleringsbrevliknande dokument. I dokumenten återfinns relativt detaljerade målsättningar och återrapporteringskrav.

För SOS Alarm återfinns såväl kvalitetskrav som tydliga åtaganden från bolaget i alarmeringsavtalet med staten.

För Svenska Spel och SP är något tydligt samhällsuppdrag inte formulerat i bolagsordningen.

De mer tydliga samhällsuppdragen för Svenska Spel framgår snarare av bolagsmappen där det bl.a. framgår att "en väl utbyggd service såväl i storstad som i glesbygd" bör eftersträvas och att bolaget måste beakta sociala skyddshänsyn och bedrägeririsker.<sup>70</sup>

I SP:s ägarmapp under fliken *Motiv till bolagets bildande* sägs att bolaget "skall bedriva en behovsmotiverad forskning och erbjuda ett brett tjänsteutbud inom prioriterade områden. Enligt avtal med staten skall SP svara för nationell metrologi."<sup>71</sup> Här finns liksom i det nämnda avtalet ett visst förtydligande av bolagets uppdrag.

---

<sup>68</sup> 3 § Bolagsordning för AB Svenska Spel.

<sup>69</sup> Denna begränsning kommer till stånd genom att bolaget enligt alkohollagen och avtalet med staten dels har kontroll över butiksetableringar och öppettider, dels ser till att alkoholdrycker inte lämnas ut till personer som är under 20 år eller är märkbart påverkade eller då det finns anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon. Av direktivet framgår vidare att Systembolagets verksamhet och förutsättningarna för denna regleras förutom i bolagsordningen, huvudsakligen i avtalet mellan staten och bolaget samt i alkohollagen.

<sup>70</sup> Information till styrelsen för AB Svenska Spel vid bolagsstämman den 26 april 2005. Bakgrund och motiv för bolagets bildande s 2.

<sup>71</sup> Enligt SP:s hemsida omfattar kunskapsområdet mätning – eller metrologi – "alla aspekter, både teoretiska och praktiska, i samband med mätningar, oavsett noggrannhet och vetenskapligt eller tekniskt område". [www.sp.se](http://www.sp.se) Besökt 2006-05-03.

För en grupp S-bolag är samhällsuppdragen otydliga i de dokument som Riksrevisionen erhållit. Detta gäller bolag som Göta kanalbolag, IRECO, Miljöstyrningsrådet, Väg- och Baninvest, SBO, Svensk Bilprovning och SVEDAB.<sup>72</sup>

Vissa bolag har dock försökt få till stånd preciseringar av sitt samhällsuppdrag. När det gäller A-banan beslutade bolagsstämman 2005 att förtydliga bolagsordningen med anledning av den kritik som Riksrevisionen framfört i sin granskning av Arlandabaneprojektet och som resulterat i att trafikutskottet uttalat att ett tydliggörande av bolagets uppgifter var nödvändig.<sup>73</sup> Detta resulterade i att ett förslag till ändring av bolagsordningen togs av bolagsstämman 2005, där det framgår att bolagets uppdrag också är att:

- d) verka för en integrerad och effektiv trafikering av Järnvägen och samverka med flygplatshållaren för att uppnå en attraktiv trafiklösning för tåg och flyg på Stockholm-Arlanda flygplats,<sup>74</sup>

Någon ytterligare precisering av bolagets samhällsuppdrag än denna finns dock inte i de styrdokument som Riksrevisionen fått.

### 3.2.2 *Få S-bolag har finansiella mål*

Gemensamt för de flesta S-bolagen är att preciserade finansiella mål lyser med sin frånvaro.

Detta är inte nödvändigtvis samma sak som att styrningen i detta avseende är otydlig. Som framgått är det för fyra S-bolag tydligt angivet i bolagsordningen att de inte ska gå med vinst (IRECO, Dramaten, Operan och Svenska Miljöstyrningsrådet).

För de flesta undersökta S-bolag (15 av bolagen) gäller vidare att inga krav på utdelning ställs av ägarföreträdaren. I den mån det återfinns några finansiella/ekonomiska målsättningar är dessa av mer allmän karaktär. För Samhall ska enligt ägarmappen det ekonomiska resultatet "över en konjunkturcykel vara positivt och bolaget skall ha goda finanser." För SVEDAB sägs det i konsortialavtalet med A/S Øresundsforbindelsen att verksamheten ska drivas enligt "sunda affärsmässiga principer"; i avtalet finns också bestämmelser om att stämman ska besluta om och i vilken utsträckning vinst ska utdelas.

---

<sup>72</sup> För Svenska miljöstyrningsrådet är inte samhällsuppdragen mer konkretiserade än att avtalet i likhet med bolagsordningen säger att bolaget ska "främja en frivillig förbättring av näringslivets och den offentliga sektorns miljöarbete".

<sup>73</sup> *Arlandabanan - Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt (RiR 2004:22)*. Protokoll från extra bolagsstämma för A-banan AB 19 oktober 2005.

<sup>74</sup> Enligt uppgift från såväl *Näringsdepartementet* har regeringen i skrivande stund (maj 2006) ännu inte fattat beslut att godkänna de föreslagna förändringarna men ska enligt uppgift snart göra det.

För fyra S-bolag ställs det dock konkreta avkastningskrav. Detta gäller Apoteket, SOS Alarm, SP samt Systembolaget. För Apoteket ställs tydliga krav på soliditet och räntabilitet utöver det fastställda utdelningskravet. Detta gäller också Systembolaget, vars ekonomiska krav är mycket detaljerade.<sup>75</sup> Inte för något av de S-bolag som har preciserade finansiella mål framgår det tydligt av styrdokumenterna hur eventuella avvägningar mellan finansiella mål och samhällsuppdragen ska göras. För Systembolaget finns det dock vissa skrivningar om hur avvägningen mellan samhällsuppdrag och finansiella mål ska göras.<sup>76</sup>

### 3.2.3 Även M-bolag har samhällsuppdrag

M-bolagen kännetecknas enligt den klassificering som regeringen gjort av att de verkar på en marknad med full konkurrens och/eller att ägaren, staten, ställer marknadsmässiga krav på resultat och avkastning baserat på riskprofil. Men även för flera av bolagen i denna grupp finns det mer eller mindre uttalade samhällspolitiska målsättningar i bolagsordningen eller andra dokument.

#### **Bolagsordningen**

För en handfull M-bolag finns samhällspolitiska målsättningar tydligt uttalade i bolagsordningen. För Posten sägs exempelvis i bolagsordningen att bolaget ska bedriva rikstäckande postverksamhet och grundläggande kassaservice.<sup>77</sup>

För Vattenfall sägs sedan 2005 att:

Bolaget skall inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning och direkt eller genom dotter- och intressebolag bedriva energiverksamhet.<sup>78</sup>

Teracom ska enligt sin bolagsordning bl.a.

skapar förutsättningar för att målen för mediepolitiken<sup>79</sup> uppfylls samt för att svenska folket kan få information vid höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred.<sup>80</sup>

<sup>75</sup> På SOS Alarm ställs ett avkastningskrav på 8 % på totalt eget kapital under rullande femårsperiod. Målet är att ge en utdelning till ägarna motsvarande 5 % på totalt eget kapital.

<sup>76</sup> I statens ägardirektiv till Systembolaget sägs att om vinsten varaktigt överstiger avkastningsmålet bör detta på sikt komma kunderna till godo genom anpassning av handelsmarginalen. Statens ägardirektiv inför ordinarie bolagsstämma i Systembolaget den 26 april 2004.

<sup>77</sup> 3 § Föremål för bolagets verksamhet, Bolagsordning för Posten AB.

<sup>78</sup> 3 § Verksamhet, Bolagsordning för Vattenfall AB. Ändringen motiveras under flik 6 i ägarmappen från 2005.

<sup>79</sup> Målet för mediepolitiken är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt motverka skadliga inslag i massmedierna. Prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:KrU1, rskr. 2000/01:59.

<sup>80</sup> 3 § Verksamhetens syfte, Bolagsordning för Teracom AB. Vid 2006 års årsstämma gjordes en ändring av Teracoms bolagsordning som innebär att något samhällsuppdrag inte längre framgår

För Imego gäller att:

Verksamheten skall i ett rikstäckande perspektiv komplettera andra existerande satsningar vid industriforskningsinstitut och vid universitet och högskolor. Syftet med bolagets verksamhet är att stödja utbildning och forskning samt stärka svenskt näringslivs utveckling och internationella konkurrenskraft.<sup>81</sup>

För ytterligare ett antal bolag (SEK, Sveaskog, Svenska Rymdaktiebolaget, Venantius) är målsättningarna något mer otydliga men skulle ändå kunna beskrivas som att de innehåller någon form av samhällsuppdrag till bolagen.

För Venantius gäller enligt bolagsordningen att bolaget ska

...förvalta och finansiera myndighetsbeslutade bostadslån. Inriktningen av verksamheten skall vara att på ett för staten som helhet förmånligt sätt sköta förvaltningen av dessa lån under resterande avtalsperiod.<sup>82</sup>

För SEK gäller exempelvis att bolaget ”främst ska främja utvecklingen av svenskt näringsliv och svensk exportindustri samt i övrigt engagera sig i svensk och internationell finansieringsverksamhet på kommersiella grunder.”<sup>83</sup>

### Övriga dokument

För de M-bolag som inte har något samhällsuppdrag i bolagsordningen framgår det av andra styrdokument att tanken är att de ska uppfylla vissa samhällsuppdrag. Särskilt återfinns vissa förtydliganden i de ägarmappar som delats ut till de flesta av bolagen.

För V&S framgår vissa samhällspolitiska målsättningar i ägarmappen. Här finns en hänvisning till ett uttalande av riksdagen om att V&S av alkoholpolitiska skäl bör ägas av staten.<sup>84</sup> Härigenom, sägs det, tillgodoses samhällets behov av insyn i verksamheten och möjligheten till påverkan. Socialutskottet ansåg det emellertid inte påkallat att ge särskilda hälsopolitiska direktiv till bolaget.

När det gäller SJ återfinns i såväl svar till Riksrevisionen som i ägarmappen, hänvisningar till ett antal propositioner samt

---

av bolagsordningen. I ett svar till Riksrevisionen hänvisar bolaget också till skrivningar i 2006 års budgetproposition som enligt bolaget också innebär att samhällsuppdraget tonats ned.

<sup>81</sup> 3 § Verksamhet, Bolagsordning för IMEGO aktiebolag.

<sup>82</sup> 3 § Bolagsordning för Venantius AB. I ett svar till Riksrevisionen 2006-04-25 svarar bolaget att det inte anser att man har något samhällsuppdrag. Uttrycket ”på ett för staten som helhet förmånligt sätt” syftar enligt Venantius på ”hanteringen av de statliga bidragssystem för bostadsbyggande som i mitten på 1990-talet alltjämt var hopkopplade med den kreditstock som staten ville att Venantius skulle avveckla. Med uttrycket markerades att Venantius skulle beakta effekterna på statens bidragsutgifter vid de beslut bolaget tog rörande krediterna.” De citerade orden i bolagsordningen uttrycker enligt Venantius inget samhällsuppdrag av det slag som man kan återfinna i andra bolags bolagsordning, exempelvis ”att främja utvecklingen” inom något speciellt samhällsområde.

<sup>83</sup> 2 § Bolagsordning för aktiebolaget Svensk Exportkredit.

<sup>84</sup> Prop. 1994/95:223, bet. 1995/96:SoU3.

järnvägsförordningen (2004:206) där det bl.a. framgår att bolaget har en särställning på marknaden – dvs. en företrädesrätt till interregional persontrafik som bedrivs på kommersiella grunder. Av Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004 framgår att SJ AB inte tillhör de bolag som regeringen anser har en särställning på marknaden. Riksrevisionen har i en tidigare rapport gjort en annan bedömning och menar att företrädesrätten till lönsam persontrafik faktiskt innebär att SJ har en särställning.<sup>85</sup> Företrädesrätten innebär enligt Riksrevisionen att SJ har en särställning på marknaden och därmed ett slags samhällsuppdrag.

Intressant att notera är att Sveaskog som enligt skrivningarna i bolagsordningen kan anses ha fått ett samhällsuppdrag får detta nedtonat i andra styrdokument. Enligt ”Motiv och bakgrund till bolagets bildande” i ägar-mappen ska bolaget bedriva kommersiell verksamhet på virkesmarknaden och på de andra områden som statsmakten beslutat om.

... Därutöver har bolaget ingen särskild roll inom skogspolitiken eller något annat område där statsmakterna beslutar om lagstiftning som gäller samtliga aktörer som verkar inom de områden som Sveaskog verkar inom.<sup>86</sup>

Även för Akademiska Hus, Kasernen, Lernia, Specialfastigheter och Swedcarrier återfinns vissa samhällsuppdrag i styrdokumentet, men dessa är inte preciserade.

Kasernen ska tillhandahålla bostäder åt i första hand anställda inom försvaret. För Akademiska Hus och Specialfastigheter finns en form av samhällsuppdrag i och med att dessa bolag åtminstone delvis handhar s.k. ändamålsfastigheter. För Akademiska Hus sägs i ägar-mappen att bolaget ska erbjuda landets universitet och högskolor ändamålsenliga och sunda lokaler för utbildning och forskning. Bolaget har också ett ansvar för att ta tillvara de stora ekonomiska och kulturella värden som finns i fastigheterna.

För Swedcarrier sägs att bolaget ska garantera kunderna en bra och prisvärd service inom järnvägstransportområdet samtidigt som bolaget ska ge en affärsmässig avkastning på det kapital som ägaren tillskjutit.<sup>87</sup>

### 3.2.4 M-bolagens finansiella mål

Tydliga finansiella eller ekonomiska mål återfinns i styrdokumentet för de allra flesta M-bolag. Undantaget är Venantius där inga finansiella mål återfinns i mappen från ägarföreträdaren. Syftet med det bolagets

---

<sup>85</sup> Se Statliga bolags årsredovisningar (RiR 2005:29) s. 14.

<sup>86</sup> Information till styrelsen för Sveaskog Holding AB och Sveaskog AB vid bolagsstämman den 28 april 2005, 1 Bakgrund och motiv för bolagets bildande, 1 Ägarens uppdrag till bolaget.

<sup>87</sup> Information till styrelsen för AB Swedcarrier vid bolagsstämman den 4 april 2005, 1 Bakgrund och motiv.

verksamhet är att minska antalet utestående lån genom lösen och att successivt arbeta mot en renodling och fördjupning av låneportföljen. Det nuvarande uppdraget är att, i den takt som kan ske, återföra kreditengagemang till det reguljära kreditväsendet. Möjligheter till utdelning från bolaget begränsas för närvarande av villkoren i av Riksgäldskontoret utställda garantier och av att likvida medel måste finnas tillgängliga för att successivt lösa förfallande lån.<sup>88</sup> Enligt Venantius avvecklas verksamheten huvudsakligen i takt med att bolaget lyckas återplacera befintliga kundengagemang på den reguljära kreditmarknaden.

De finansiella målen för M-bolagen avser i de flesta fall soliditet, avkastning och utdelning. För majoriteten (18 st.) M-bolag finns det krav på avkastning och/eller utdelning från ägaren. Undantagen är Imego, SEK och Venantius. Hos Swedesurvey ska eventuellt överskott återinvesteras i bolaget i syfte att stärka kapitalbildningen och verksamhetens långsiktiga utveckling.

### 3.2.5 Sammanfattning

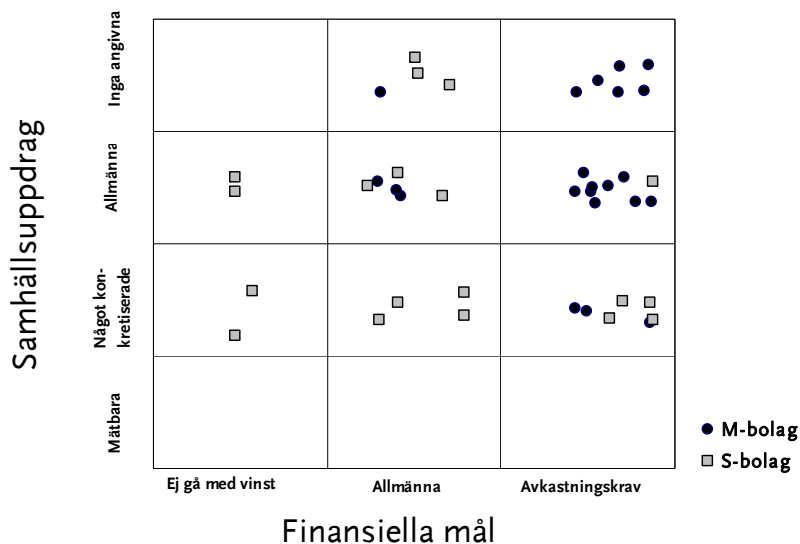
Vår genomgång visar att det finns stora variationer i vilken grad de målsättningar som ska styra bolagen konkretiserats av ägarföreträdaren. För S-bolagen och flera av M-bolagen återfinns någon form av samhällsuppdrag i bolagsordningar eller andra styrdokument. Det är dock enbart för ungefär hälften av S-bolagen som samhällsuppdraget konkretiseras på något sätt. För nästan alla M-bolag och några av S-bolagen ställs det tydliga finansiella mål i form av utdelnings- eller avkastningskrav. För ett antal andra S-bolag är det å andra sidan tydligt angivet att bolagen inte har till syfte att gå med vinst. I de fall bolagen har såväl samhällsuppdrag som finansiella målsättningar, framgår det dock inte tydligt av styrdokumenterna hur eventuella avvägningar mellan de olika typerna av mål i så fall ska göras.

I figur 2 ges en schematisk bild över hur tydligt de olika målen är formulerade för de granskade bolagen. Figuren är endast avsedd att ge en illustration över spridningen mellan de granskade bolagen, inte att göra någon exakt gradering mellan enskilda bolag.

---

<sup>88</sup> Verksamhetsberättelse för statligt ägande 2004, s. 95.

Figur 2. Bolagens samhällsuppdrag och finansiella målsättningar.



### 3.3 Styr de statliga bolagen på ett aktiebolagsrättsligt bindande sätt?

Utmärkande för de statliga bolagen är att de är privaträttsliga subjekt, varför de i rättslig mening styrs enligt samma lagstiftning som privata aktiebolag. Som företrädare för staten som ägare, lyder regeringen under samma regler som andra aktieägare. Styrningen av de statliga bolagen ställer därmed andra krav än styrningen av myndigheter.

För att styr signaler från ägaren ska vara rättsligt bindande krävs att de kommuniceras till bolagen på ett aktiebolagsrättsligt bindande sätt, t.ex. att uppdrag från ägaren återfinns i bolagsordningen eller att bolagsstämman fattar beslut att tillämpa ett direktiv från ägaren.

De grundläggande förutsättningarna för bolagen regleras i aktiebolagslagen (ABL). Enligt ABL är bolagsstämman ett bolags högsta beslutande organ och för att styrdokument ska få aktiebolagsrättslig giltighet ska de beslutas på bolagsstämma.<sup>89</sup> Det kan understrykas att detta även gäller målformuleringar som är hämtade ur propositioner eller från uttalanden av riksdagen.

Att de statliga bolagen på bolagsstämmor beslutat i aktiebolagsrättslig ordning om att anta överlämnade direktiv eller andra liknande styrdokument är dock sällsynt. De enda bolagen i undersökningen vars stämmor tydligt

<sup>89</sup> I och med införandet av en ny aktiebolagslag den 1 januari 2006 ändras beteckningen för den ordinarie stämma som ska hållas årligen från bolagsstämma till årsstämma.



fattat beslut om ägardirektiv är de två S-bolagen Apoteket och Systembolaget där det av protokollen för 2005 års bolagsstämmor tydligt framgår att stämman beslutat om att anta det ägardirektiv som finns i ägarmappen.<sup>90</sup>

I de allra flesta fall återfinns i bolagsstämmoprotokollen endast skrivningar där det framgår att riktlinjer eller ägarmappar överlämnats men något konkret beslut att anta dokumenten har inte fattats.

Detta är särskilt noterbart när det gäller de s.k. ägarmappar med titeln *Information till styrelsen* som delas ut av Näringsdepartementet till 7 av S-bolagen och 18 av M-bolagen som omfattas av granskningen. Detta är samtliga bolag som förvaltas av Näringsdepartementets ägarenhet.<sup>91</sup>

Ägarmapparna omnämns i de allra flesta fall (undantaget SJ) i protokollen från bolagsstämmorna men i betydelsen att de överlämnats, inte att de beslutats. För några bolag görs i stämmoprotokollen en notering efter sista punkten på dagordningen att ägarmappen överlämnas när stämman höll på att avslutas.

Ett exempel på hur ett överlämnande beskrivs kan tas från SP:s bolagsstämma 2005 där det framgår att

Ägaren överlämnade en ägarmapp till ordföranden med aktuell information för och om bolaget. Ledamöterna i SP:s styrelse ska tillhandahållas ett kopierat ex av denna mapp genom sekreterarens försorg.<sup>92</sup>

Även hos V&S återfinns denna typ av skrivning i protokollet från bolagsstämman den 30 mars 2005. I § 13 står bl.a. att ägarrepresentanten överlämnade:

en ägarmapp till ordföranden för vidare distribution till styrelsens ledamöter.

Under rubriken "Ägarens direktiv och riktlinjer" kan man i protokollet från bolagsstämman 2005 för Svenska Spel läsa att dokumentet "Information till styrelsen för ...." överlämnades.<sup>93</sup> En liknande skrivning finns hos Kasernen där det under "Riktlinjer från ägaren" står att

Ägaren överlämnade en sammanställning över riktlinjer och väsentliga rapporteringsdatum att iakttas av bolaget.<sup>94</sup>

Ytterligare ett exempel är Akademiska Hus där det under § 12 "Information och riktlinjer" i stämmoprotokollet från 2005 står att ägaren infor-

<sup>90</sup> Motsvarande punkter finns på dagordningen för Apotekets årsstämma 2006-04-05 och för Systembolagets årsstämma 2006-03-16.

<sup>91</sup> För resterande helägda fyra bolag inom Näringsdepartementet, A-banan, SweRoad, SVEDAB och Väg- och Baninvest, ansvarar departementets infrastrukturenhet och till dessa har inte några ägarmappar delats ut. För tre av dessa bolag har handhavandet av statens aktier delegerats till olika infrastrukturmyndigheter.

<sup>92</sup> 11 § Protokoll från bolagsstämma 2005-04-27 för Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut.

<sup>93</sup> 18 § Protokoll fört vid ordinarie bolagsstämma 2005-04-26 för AB Svenska Spel.

<sup>94</sup> 12 § Protokoll fört vid ordinarie bolagsstämma 2005-04-20 i Kasernen Fastighets Aktiebolag.

merade om de ekonomiska målen samt presenterade och överlämnade ägarmappen.

En viss oklarhet tycks råda om de riktlinjer som överlämnats till S-bolaget Swedfund International, där det såväl enligt fax från bolaget till Riksrevisionen som i inledningen till själva riktlinjerna slås fast att bolagsstämman beslutat om riktlinjerna. Enligt protokollet från bolagsstämman 2005 förefaller dock direktiven endast ha överlämnats.<sup>95</sup>

När det gäller de regleringsbrevsliknande dokument som årligen delats ut till några S-bolag har de inte behandlats eller beslutats på respektive bolagsstämmor. Till exempel nämns inte de ”regleringsbrev” som styr Dramaten och Operans verksamhet i protokollen från respektive bolagsstämma.<sup>96</sup>

Ett intressant exempel på dokumenterad, men av stämman inte beslutad, styrning från ägarföreträdarens sida, kan hämtas från Samhalls extra bolagsstämma 2005. I § 7 i protokollet återfinns en viljeyttring från statens ägarrepresentant som:

önskar få till protokollet antecknat

**dels** vad gäller hanteringen av köp av tjänster för döva, samt syn och hörselskadade från Arbetsmarknadsverket, så kommer Samhall Resurs AB att enbart fram till den 31 december 2006 få köpa dessa tjänster som en övergångslösning från Arbetsmarknadsverket. Därefter förväntas Samhall Resurs AB tillhandahålla dessa tjänster.

**dels** att Samhall tills vidare dock längst till slutet av ordinarie bolagsstämma skall undvika att säga upp funktionshindre anställda, vilka omfattas av merkostnadsersättningen, på grund av arbetsbrist samt bör om möjligt ta regionalpolitiskt hänsyn i samband med ev. omstruktureringar och undvika att lägga ner verksamheter på orter med svag arbetsmarknad.

Något beslut att Samhall ska följa dessa protokollsanteckningar fattades dock inte av stämman.

### 3.3.1 *Sammanfattning*

Vår genomgång visar att kompletterande styrdokument, dvs andra dokument än den obligatoriska bolagsordningen, i de allra flesta fall inte beslutas av bolagsstämma. Dokumenten är därmed inte bindande enligt

---

<sup>95</sup> Av protokoll för bolagsstämma för Swedfund International 2005-05-10 framgår följande: ”§ 14 Ägarens riktlinjer för bolagets verksamhet: Stefan Isaksson [Representant för ägaren] överlämnade ägarens nya Riktlinjer för bolagets verksamhet (bilaga 3) samt läste i samband därmed upp ett skriftligt anförande (Bilaga 4).”

<sup>96</sup> Däremot finns i protokollet från Dramatens bolagsstämma 2005 en skrivning där styrelsen påminns om ”att den har att iakttä de riktlinjer för statligt ägande som presenteras i regeringens årliga verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande”. 13 § Protokoll från ordinarie bolagsstämma i Kungliga Dramatiska Teatern AB 2005-04-15 .

ABL. Det är endast S-bolagen Apoteket och Systembolaget som fattat beslut om att anta styrdokument på sina bolagsstämmor. När det gäller de ägar-mappar som delats ut till flera S-bolag och majoriteten av M-bolagen finns det visserligen noteringar i stämmoprotokollen att de överlämnats, men de har inte beslutats av stämman, varför de inte är aktiebolagsrättsligt bindande.



## 4 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

När det gäller styrningen av de statliga bolagen har Riksrevisionen i tidigare granskningar visat på brister i insyn och transparens vad gäller ett antal granskade bolag. Vidare har Riksrevisionen, liksom tidigare Riksdagens revisorer, uppmärksammat att regeringen i många fall inte konkretiserat kraven rörande de bolag som har särskilda samhällsintressen samt hur dessa målsättningar ska avvägas mot kraven på affärsmässighet.

Den verksamhet som de statliga bolagen bedriver är omfattande; de statliga bolagen ska drivas affärsmässigt men många av dessa bolag har också till uppgift att fullfölja viktiga samhällsuppdrag. En god insyn i hur de statliga bolagen styrs och fullföljer sina uppdrag är således mycket viktigt ur ett demokratiskt perspektiv. Otydliga ansvarsförhållanden mellan regeringen och styrelserna för de statliga bolagen samt avsaknaden av bolagsstämmobeslut försvårar förutsättningarna för riksdagen att utkräva ansvar av regeringen som förvaltare av bolagen och av bolagen själva.

### 4.1 Slutsatser

Riksrevisionen har i denna rapport granskat formerna för regeringens styrning av de statliga bolagen. Granskningen har avgränsats till de skriftliga dokument som bolagens verkställande ledningar själva bedömt vara styrande för verksamheten.

Den dokumenterade styrningen är viktig ur ett insyns- och kontrollperspektiv samt för att skapa tydlighet kring vilka krav ägaren har på bolaget. Aktiebolagslagen ställer vidare särskilda krav på hur styrsignalerna ska kommuniceras från ägarföreträdaren till bolagen för att styrningen ska vara aktiebolagsrättsligt bindande.

De iakttagelser som gjorts i denna granskning visar att den dokumenterade ägarstyrningen av de statliga bolagen brister i enhetlighet och tydlighet samt att den vanligen inte är aktiebolagsrättslig bindande.

#### 4.1.1 *Betydande variationer i vilka styrdokument som används*

Granskningen visar på betydande variationer i vilka styrdokument som använts för bolagen. Det finns också skillnader mellan grupperna. Styrningen av bolagen med marknadsmässiga krav (M-bolagen) som grupp är mer

enhetlig än styrningen av bolagen med särskilda samhällsintressen (S-bolagen).

Den mest tydliga variationen när det gäller vilka styrdokument som använts finns inom gruppen S-bolag. För vissa bolag används avtal, för andra dokument av typen ägardirektiv och/eller riktlinjer. Hos andra bolag förekommer regleringsbrevsliknande dokument. Av granskningen framgår tydliga skillnader i styrningens utformning mellan de departement som ansvarar för regeringens styrning. Socialdepartementet styr t.ex. Apoteket och Systembolaget med direktiv som beslutats av bolagsstämma. Näringsdepartementet däremot överlämnar ägarmappar som ”information” till flertalet bolag inom Näringsdepartementets ansvarsområde. Utbildnings- och kulturdepartementet styr i sin tur Operan och Dramaten med detaljerade regleringsbrevsliknande dokument. Enligt Näringsdepartementet kan det finnas flera förklaringar till variationerna. Bolagens olika uppdrag och skilda verksamhetsförutsättningar kan ha medverkat till att olika styrdokument ansetts vara ändamålsenliga. Skillnader kan även bero på historiska omständigheter samt praxisbildning vid de olika departement som ansvarar för ägarförvaltningen

De typer av styrdokument som riktats till M-bolagen är i jämförelse relativt likartade. De 18 M-bolag som förvaltas av Näringsdepartementet uppvisar stora likheter i fråga om den statliga styrningen. Till samtliga bolag har snarlika s.k. ägarmappar överlämnats. För några av M-bolagen används dock även styrningsavtal.

*Någon tydlig förklaring till de iakttagna variationerna i använda styrdokument är enligt Riksrevisionen svår att finna. Riksrevisionen anser att variationer kan vara lämpliga men de bör i så fall vara motiverade utifrån skillnader i bolagens verksamhet.*

#### 4.1.2 *Bolagens samhällsuppdrag sällan konkreta i styrdokument*

##### **Blandning av preciserade och opreciserade mål**

För flertalet av de statliga bolagen är samhällsuppdragen, när sådana framgår, inte tydligt preciserade i de styrdokument som bolagen hänvisat till. Variationen i målens konkretionsgrad är stor.

Enligt regeringen utmärks S-bolagen antingen av att ägaren, staten, styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt och/eller att dessa bolag verkar på en marknad med särskilda förbehåll. För S-bolagen finns per definition någon form av samhällsuppdrag. Den beskrivning av bolagens verksamhet (och därmed eventuella samhällsuppdrag) som återfinns i bolagsordningens ändamålsparagraf är oftast knapphändig. För att bolagens styrelser ska veta

hur bolagets uppdrag ska fullföljas krävs därför att bestämmelsen i bolagsordningen fylls ut på något sätt. De kompletterande dokument av varierande karaktär som S-bolagen hänvisat till innehåller för ungefär hälften av bolagen preciseringar av dessa allmänt hållna uppdrag. Även i de fall dokumenten innehåller förtydliganden av uppdragen är de sällan så tydligt preciserade att de blir mätbara.

När det gäller de finansiella krav som ställs på S-bolagen finns det tydliga variationer inom gruppen. För fyra S-bolag sägs explicit att bolagen inte är vinstdrivande och för en större grupp ställs inga krav på utdelning. För sex S-bolag ställs tydliga avkastningskrav. Utmärkande för M-bolagen är att det i det närmaste undantagslöst ställs preciserade finansiella krav på avkastning från ägarens sida. Men även för flera av M-bolagen finns mer eller mindre tydliga samhällsuppdrag i de styrdokument som Riksrevisionen har tagit del av. Det är dock sällsynt att uppdragen konkretiseras i kompletterande styrdokument.

*Även om bolagens samhällsuppdrag i viss mån förtydligas för flera bolag är Riksrevisionens bedömning att det är tveksamt om uppdragen i de flesta fall konkretiseras i form av målsättningar som gör det lätt för bolagens ledning att göra ytterligare preciseringar av uppdraget. Det är därför Riksrevisionens bedömning att regeringen genom tydlig styrning måste säkerställa att bolagens samhällsuppdrag blir tydligt definierade.*

### **Oklart hur avvägningen mellan målen ska göras**

Riksrevisionens granskning visar att det finns en spännvidd mellan å ena sidan typiska S-bolag som har tydliga samhällsuppdrag som vanligen konkretiseras i styrdokumentet och som inte primärt ska generera avkastning, och å andra sidan typiska M-bolag med tydliga finansiella krav på avkastning och inga uppenbara samhällsuppdrag. Mellan dessa typer finns det ett antal bolag som har att uppfylla såväl samhällsuppdrag som finansiella krav på avkastning till ägaren. Gränsen mellan S- och M-bolagen är således inte självklar.

För de flesta bolag framgår det inte tydligt av styrdokumentet hur eventuella avvägningar mellan de finansiella målen och samhällsuppdragen ska göras. För Systembolaget finns det dock vissa skrivningar om hur avvägningar mellan samhällsuppdrag och finansiella målsättningar ska hanteras. Dessa skrivningar är dock inte tydliga.

*Det är Riksrevisionens bedömning att ägarföreträdaren måste klargöra hur eventuella avvägningar mellan samhällsuppdrag och de finansiella målsättningarna ska göras. Eftersom samhällsuppdraget vanligen är otydligt medan de finansiella målsättningarna är preciserade finns det enligt Riksrevisionen en uppenbar risk att de finansiella målsättningarna prioriteras på bekostnad av samhällsuppdragen.*

### **Ansvaret för att uppdragen konkretiseras ligger på flera nivåer**

Det är en förutsättning för möjligheten till ansvarsutkrävande att det är tydligt vilket uppdrag ägaren förväntar sig att bolagen ska uppfylla. Detta underlättar i sin tur möjligheten till återrapportering av hur uppdraget uppfyllts. Den bolagsledning som får ett tydligt uppdrag har lättare att omsätta detta till konkret handling. Granskningen visar att det finns ett behov av att de uppdrag som ska vara styrande för de statliga bolagen konkretiseras. Ett sådant förtydligande kan åstadkommas på flera sätt. För det första kan ägarförvaltaren på olika sätt förtydliga uppdraget gentemot bolaget. För det andra kan bolagsstämman åstadkomma ett förtydligande genom att t.ex. ändra bolagsordningen. För det tredje har bolagets verkställande ledning själv ett ansvar för att se till att detta sker, endera genom att begära ett förtydligande från ägarföreträdaren eller att själv försöka tolka och förtydliga uppdraget och därefter begära ägarföreträdarens ställningstagande.

*Ansvaret för att sådana förtydliganden kommer till stånd ligger således enligt Riksrevisionens bedömning hos såväl ägarföreträdaren som bolagen själva. Om bolagets ledning bedömer att bolagets uppdrag inte är tillräckligt tydligt bör ledningen ta initiativ till att uppdraget förtydligas.*

#### **4.1.3 Styrdokument – förutom bolagsordningen – har normalt inte beslutats av bolagsstämman**

Riksrevisionens granskning har visat att de styrdokument som på olika sätt överlämnats till de statliga bolagen endast i två fall beslutas på ett sätt som är otvetydigt aktiebolagsrättsligt bindande. Ägarmappar och andra styrande dokument har i de flesta fall inte beslutats av bolagsstämman. Därmed är de inte aktiebolagsrättsligt bindande styrdokument.

Endast för två S-bolag (Apoteket och Systembolaget) har ägardirektiv utfärdats som också beslutats i aktiebolagsrättsligt bindande ordning av bolagsstämman. De vanligast förekommande dokumenten, de ägarmappar som delats ut till 7 av S-bolagen och samtliga M-bolag under Näringsdepartementets ägarenhet, har däremot inte beslutats av de berörda bolagens stämmor. Redan namnet på bolagsmapparna, *Information till styrelsen*, indikerar att ställningen är oklar. Innehållet är också av varierande karaktär. Bolagsordningen som vanligen ingår är redan beslutad av bolagsstämman och därmed aktiebolagsrättsligt bindande. Annan information i mapparna är av mer generell karaktär, som *Statens ägarpolitik* m.fl. policydokument som riktar sig till samtliga statliga bolag. Mest intressant från aktiebolagsrättslig synpunkt är den information av bolagsspecifik karaktär som vanligen lämnas under rubriken *Bakgrund och motiv för bolagets bildande* och i förekommande fall under fliken *Ekonomiska mål*. Här återfinns såväl mer eller mindre tydliga



målformuleringar som referat av beslutade propositioner eller olika uttalanden av riksdagen av betydelse för bolagen. Det bör påpekas att det finns en variation i hur rättsligt bindande beslut av riksdagen kan anses vara för bolagen. Om propositionen resulterat i beslut om lagstiftning är givetvis denna rättsligt bindande. På annat sätt förhåller det sig när det gäller de citat ur eller hänvisningar till propositioner som återfinns i många mappar. Dessa torde kräva beslut av bolagsstämman för att vara bindande för bolaget.

I många fall finns noteringar om att bolagsmappar eller andra dokument överlämnats i samband med bolagsstämman. Detta har dock inte resulterat i att stämman fattat beslut att tillämpa dessa dokument, vilket krävs för att de ska vara bindande enligt ABL. Detsamma gäller de årliga regleringsbrev eller riktlinjer som regeringen beslutar om för vissa andra bolag.

*Det är Riksrevisionens bedömning att frånvaron av aktiebolagsrättsligt bindande stämmobeslut för de kompletterande styrdokumenterna är allvarlig. Dessa dokument innehåller i många fall förtydliganden av bolagens uppdrag. Riksdagens möjlighet att utkräva ansvar av regeringen som förvaltare av bolagen försvåras om styrningen sker, eller uppfattas ske, genom dokument vars rättsliga status är oklar enligt den lagstiftning som ska styra de statliga bolagen. Detta försvårar dessutom i förlängningen regeringens möjlighet att som ägarföreträdare utkräva ansvar av bolagen om styrsignalerna inte följts. Regeringen har som ägarföreträdare inte utnyttjat de möjligheter till styrning som ABL faktiskt ger. Bolagen å sin sida riskerar, i de fall man följer styrsignaler som inte är aktiebolagsrättsligt bindande, att själva få bära hela ansvaret för de åtgärder som utgår från dessa signaler.*

## 4.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer med anledning av de iakttagelser som gjorts i denna granskning.

Regeringen bör överväga att

- säkerställa att styrningen av varje bolags verksamhetsinriktning grundar sig på aktiebolagsrättsligt bindande dokument,
- göra bolagens samhällsuppdrag så tydliga att uppdragen kan användas för bolagens styrning av verksamheten,
- i de fall det finns flera målsättningar för ett bolag, vid behov tydliggöra hur avvägningen mellan dessa ska göras,
- se över vilka dokument som bör användas i styrningen av de statliga bolagen. Variationer kan givetvis vara lämpliga, men bör vara motiverade utifrån skillnader i bolagens verksamhet.

De statliga bolagens styrelser bör överväga att

- vidta de åtgärder som krävs för att försäkra sig om att bolagets uppdrag och målsättningar är tillräckligt tydliga och preciserade för att tjäna som underlag för styrning och rapportering av bolagets verksamhet,
- ta nödvändiga initiativ till att uppdraget förtydligas i de fall det bedöms vara otydligt eller innehålla svårförenliga mål,
- se till att bolagets externa rapportering utgår från uppdraget.

## Referenser

Bet. 2003/04:NU4 *Statliga företag*

Prop. 2005/06:1 *Budgetproposition för 2006*

Regeringskansliet *Rapport för företag med statligt ägande  
januari–december 2005*

Regeringskansliet, *Statens ägarpolitik 2005*

Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande  
2004*

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

Riksdagens utredningstjänst, *Ägardirektiv för statliga bolag,  
PM 2002-03-14 (dnr 2001:2787)*

Rskr 2003/04:35,36

SOU 2004:47 *Näringslivet och förtroendet*

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

Skr. 2005/2006:101 – *Årsredovisning för staten 2005*

<http://www.visitsweden.se> Besökt 2006-05-03

<http://www.sp.se> Besökt 2006-05-03

# Bilaga 1 Förteckning över direktägda statliga bolag<sup>97</sup>

## **Bolag med särskilda samhällsintressen (S-bolag)<sup>98</sup>**

- \*A-banan Projekt AB
- \*Almi Företagspartner AB
- \*Apoteket AB
- AB Bostadsgaranti
- \*Statens Bostadsomvandling AB (f.d. Bothia Garanti AB)
- \*AB Göta kanalbolag
- \*IRECO Holding AB (55 %)
- \*Kungl. Dramatiska Teatern AB
- \*Kungl. Operan AB
- Luftfartsverket
- Norrland Center AB (33,3 %)
- \*Samhall AB
- SIS Miljömärkning AB (10 %)
- Sjöfartsverket
- \*SOS Alarm Sverige AB (50 %)
- \*SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut
- \*Statens Väg- och Baninvest
- \*Swedfund International
- \*AB Svensk Bilprovning (52 %)
- \*Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB
- Svenska Kraftnät
- \*Svenska Miljöstyrningsrådet (85 %)
- \*AB Svenska Spel
- \*Sveriges Rese- och Turistråd (50 %)<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> De bolag som ingår i granskningen är markerade med \*. Listan gäller år 2005. Den 1 januari 2006 bildades ett nytt helägt statligt bolag, Arbetslivsresurs AB, genom en sammanslagning av Samhalls dotterbolag Samhall Resurs AB och Arbetslivstjänster, en enhet inom AMS. Vidare bildades 1 mars 2006 Innovationsbron AB, ett koncernbolag som ägs gemensamt av staten, Teknikbrostiftelserna och Industrifonden.

<sup>98</sup> Följande företag ingår i gruppen S-bolag (i det fall staten är en av flera ägare uppges statens ägarandel i parentes). Notera att Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät ingår i gruppen även om de är affärsdrivande verk och inte aktiebolag.

<sup>99</sup> Sveriges Rese- och Turistråd bytte den 23 mars 2006 namn till Visit Sweden.

\*Systembolaget AB  
Voksenåsen A/S

## **Bolag med marknadsmässiga krav (M-bolag)<sup>100</sup>**

\*Akademiska Hus AB  
A/O Dom Shvetsii (36 %)  
Förvaltningsaktiebolaget Stattum  
\*Green Cargo  
\*Imego AB  
\*Kasernen Fastighets AB  
\*Lernia AB  
\*Luossavaara-Kirunavaara AB, LKAB  
\*Posten AB  
SAS AB (21,4 %)  
\*SJ AB  
\*Specialfastigheter i Sverige  
\*Sveaskog AB  
\*Swedcarrier AB  
\*Swedesurvey AB  
\*Swedish National Road Consulting AB  
\*AB Svensk Exportkredit  
\*Svenska Rymdaktiebolaget  
Svenska Skeppshypotekskassan  
\*Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB  
Telia Sonera AB (45,3 %)  
\*Teracom AB  
\*V&S Vin & Sprit AB  
\*Vasakronan AB (Civitas Holding AB)<sup>101</sup>  
\*Vasallen AB  
\*Vattenfall AB  
\*Venantius

---

<sup>100</sup> Följande företag ingår i gruppen M-bolag (i det fall staten är en av flera ägare uppges statens ägarandel i parentes). Notera att listan även innefattar Svenska Skeppshypotekskassan som inte är ett aktiebolag utan egen associationsform med offentligrättslig ställning. Två ytterligare företag, Nordea Bank AB (19,8 %) och OMX AB (6,9 %), ingår inte i konsolideringen för företag med marknadsmässiga krav, då de är börsnoterade och statens ägarandel är mindre än 20 %.

<sup>101</sup> Vasakronan AB är egentligen dotterbolag till Civitas Holding AB, vars enda egentliga tillgång är aktierna i Vasakronan AB. Vasakronan är således indirekt ägt av Svenska staten genom Civitas Holding AB. Styrelserna i de båda bolagen är emellertid identiska.

# Bilaga 2 Sammanställning av Riksrevisionens analys av materialet från S-bolagen

	Systembolaget AB	Sveriges Rese- och Turstråd	AB Svenska Spel	Svenska Miljöstyrningsrådet	Svensk Danska Broförbindelsen SVEDAB AB	AB Svensk Bilprovning	Swedfund International	Statens Våg- och Banninvest	SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut	SOS Alarm Sverige AB	Sarhall AB	Kungliga Operan AB	Kung. Dramatiska Teatern AB	IRECO Holding AB	AB Cöta Kanalbolag	Statens Bostadsomvandling AB SBO (fd Botha Garant AB)	Apoteket AB	Almi Företagspartner AB	A-banan Projekt AB	
Vilket departement är ansvarigt för bolaget?	Nä	Nä	Soc	Mi-Sam	Nä	Nä	Utb- Kul	Utb- Kul	Nä	Nä	Nä	Nä	Nä	UD	Nä	Nä	Mi-Sam	Fi	Nä	Soc
Hur stort är det statliga ägandet?	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	55%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	52%	100%	85%	100%	50%	100%
Har bolaget en ensam-/dominerande ställning på sin marknad?*	Nej	Nej	Delvis	Nej	Nej	Nej	Delvis	Delvis	Nej	Delvis	Nej	Delvis	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja	Delvis	Nej	Ja
Är bolaget anslagsfinansierat?	Delvis	Delvis	Nej	Nej	Delvis	Nej	Delvis	Delvis	Delvis	Nej	Delvis	Delvis	Delvis	Nej	Nej	Nej	Delvis	Nej	Delvis	Nej
Kräver ändring av bolagsordningen regeringens godkännande?	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja (+ RD)	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja
Finns det en paragraf i bolagsordningen att bolaget ej ska generera vinst?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Framgår det av bolagsordningen hur eventuell vinst ska hanteras?	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej
Finns avtal mellan aktieägare?	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej
Finns styrningsavtal mellan bolaget och staten?	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja.	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Har bolagsstämman lämnat anvisningar eller s.k. ägardirektiv till styrelsen?	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Har bolaget mottagit s.k. ägarbrev?	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej
Styrs bolaget av regleringsbrev eller regleringsbrevliknande dokument?	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Har bolaget mottagit PM, riktlinjer el. andra av ovanstående typ av dokument?	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Hänvisar bolaget till beslutade propositioner eller andra riksdagsuttalanden?***	Nej	Indirekt	Indirekt	Indirekt	Direkt	Nej	Indirekt	Indirekt	Indirekt	Direkt	Indirekt	Direkt	Indirekt	Direkt	Indirekt	Direkt	Nej	Indirekt	Indirekt	Indirekt
Hänvisar bolaget till lagar eller förordningar som styrande bolaget?***	Nej	Indirekt	Indirekt	Nej	Direkt	Nej	Nej	Nej	Nej	Indirekt	Indirekt	Direkt	Indirekt	Direkt	Nej	Direkt	Nej	Indirekt	Indirekt	Nej
Framgår ev. samhällsuppdrag av bolagsordningen?	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja
Framgår ev. samhällsuppdrag av andra dokument?	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja
Är innebörden av ev. samhällsuppdrag förtydligat?	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja
Har bolagsstämman beslutat om styrdokument (utöver bolagsordningen)?	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Ställs avkastningskrav av ägarföreträdaren?	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja

\* Källa Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004 s. 104f.

\*\* Med "Direkt" avses att bolaget själv hänvisar till detta dokument som styrande. Med "Indirekt" menas att andra dokument innehåller hänvisningar till propositioner, lagar etc..

JA =  DIREKT =  DELVIS =   
 NEJ =  INDIREKT =

# Bilaga 3 Sammanställning av Riksrevisionens analys av materialet från M-bolagen

	Verantus AB	Vattentill AB	Vasallen AB	Vasakronan AB (Civitas Holding AB)	V&S Vin & Sprit AB	Terracom AB	Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB	Svenska Rymdaktiebolaget	AB Svensk Exportkredit (SEK)	Swedish National Road Consulting AB (SwerRoad)	Swedesurvey AB	Swedcarrier AB	Svesklog AB	Specialfastigheter i Sverige	SJ AB	Posten AB	LKAB	Lernia AB	Kasernen Fastighets AB	Inrego AB	Green Cargo	Akademiska hus AB
Vilket departement är ansvarigt för bolaget?	Nä	Nä	Utb. Kul	Nä	Nä	Nä	Nä	Nä	Nä	Mi-Sam	Nä	UD	Nä	Nä	Nä	Nä	Nä	Nä	Nä	Nä	Nä	Nä
Hur stort är det statliga ägandet?	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Har bolaget en ensam-/dominerande ställning på sin marknad?*	Delvis	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Delvis	Delvis	Nej	Delvis	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Är bolaget anslagsfinansierat?	Nej	Nej	Delvis	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Kräver ändring av bolagsordningen regeringens godkännande?	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Finns det en paragraf i bolagsordningen att bolaget ej ska att generera vinst?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Framgår det av bolagsordningen hur eventuell vinst ska hanteras?	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Finns avtal mellan aktieägare?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Finns styrningsavtal mellan bolaget och staten?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Har bolagsstämman lämnat anvisningar eller s.k. ägardirektiv till styrelsen?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Har bolaget mottagit s.k. ägarmapp?	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Styrs bolaget av regleringsbrev eller regleringsbrevsliknande dokument?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Har bolaget mottagit PM, riktlinjer el. annat än ovanstående dokument?	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Hänvisar bolaget till beslutade propositioner eller andra riksdagsuttalanden?*	Indirekt	Indirekt	Indirekt	Indirekt	Indirekt	Nej	Indirekt	Direkt	Indirekt	Direkt	Indirekt	Indirekt	Nej	Nej	Direkt	Indirekt	Direkt	Direkt	Direkt	Indirekt	Direkt	Direkt
Hänvisar bolaget till lagar eller förordningar som styrande för bolaget?*	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Direkt	Direkt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Direkt
Framgår ev. samhällsuppdrag av bolagsordningen?	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Framgår ev. samhällsuppdrag av andra dokument?	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Är innebörden av ev. samhällsuppdrag förtydligat?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Har bolagsstämman beslutat om styrdokumentet (utöver bolagsordningen)?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Ställs avkastningskrav av ägarföreträdaren?	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej

\* Källa Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004 s. 104f. Beträffande SJ AB gör Riksrevisionen en annan bedömning än Regeringskansliet.

\*\* Med "Direkt" avses att bolaget själv hänvisar till detta dokument som styrande. Med "Indirekt" menas att andra dokument innehåller hänvisningar till propositioner, lagar etc..

JA =  DIREKT=  DELVIS=   
 NEJ=  INDIREKT=