



# Riksrevisionens styrelses framställning angående regeringens styrning av statliga bolag

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av statliga bolag. Resultatet har presenterats i granskningsrapporten (RiR 2004:28) *Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag*.

Av granskningen framgår att det finns betydande brister i regeringens ägarstyrning av de statliga bolagen. Det är enligt Riksrevisionen både möjligt och önskvärt att på ett bättre sätt förena de statliga kraven på insyn och tydlighet i styrningen med de förutsättningar som gäller för bolag.

Styrelsen framhåller att styrningen av de statliga företagen måste fylla mycket höga krav, såväl i formella avseenden som i övrigt. Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen utvecklar bolagsstämmans roll i styrningen av bolagen, att regeringen tydliggör sitt ansvar för styrningen och att regeringen utarbetar gemensamma riktlinjer för ägarförvaltningen av de statliga bolagen. Riksdagen föreslås också begära att regeringen återkommer till riksdagen med en ingående beskrivning av de åtgärder som vidtagits i syfte att utveckla formerna för ägarstyrning av de statliga bolagen. Den begärda återrapporteringen bör ingå i den skrivelse om de statliga bolagen som regeringen ska redovisa för riksdagen under år 2006.

I framställningen finns en avvikande mening från företrädarna för Socialdemokraterna.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag .....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Statens bolagsinnehav .....	4
Inriktningen av granskningen .....	4
Riksrevisionens slutsatser.....	5
Sker styrning av bolagen via bolagsstämmorna? .....	5
Är bolagsstämmorna öppna? .....	6
Är det möjligt att följa upp ägarförvaltningen? .....	7
Är ägarförvaltningen enhetlig? .....	8
Är nomineringen av styrelseledamöter systematisk och enhetlig? .....	9
Riksrevisionens rekommendationer.....	10
Styrelsens överväganden .....	12
Bolagsstämmans roll.....	13
Regeringens ansvar för styrningen .....	13
Gemensamma riktlinjer för ägarförvaltningen.....	13
Åtterrapporering till riksdagen.....	14
Styrelsens förslag.....	15
Avvikande mening .....	16

# Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

## 1. Formerna för ägarstyrning av de statliga bolagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör utveckla formerna för ägarstyrning av de statliga bolagen vad avser bolagsstämmans roll, regeringens ansvar för styrningen samt gemensamma riktlinjer för ägarförvaltningen.

## 2. Åtterrapporering till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen skall återkomma till riksdagen med en ingående beskrivning av de åtgärder som vidtagits i syfte att utveckla formerna för ägarstyrning i de statliga bolagen. Åtterrapporeringen bör ingå i den skrivelse om de statliga bolagen som regeringen ska redovisa för riksdagen under år 2006.

Stockholm den 9 mars 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Sören Lekberg*

*Karin Rudberg*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Anne-Marie Pålsson (m), Gunnar Andrén (fp) och Rune Berglund (s).

# Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat ägarstyrningen av sex statliga bolag. I granskningen behandlas även frågor av generell karaktär som har betydelse för hela den statliga ägarförvaltningen. Granskningsrapporten *Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag* (RiR 2004:28) publicerades den 22 december 2004.

## Statens bolagsinnehav

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

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

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

Statsministern har förordnat näringsministern att föredra förvaltningsärenden som gäller statens företagsägande och som ställer krav på enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. Näringsdepartementet förvaltar drygt 40 bolag medan förvaltningen av övriga 16 bolag är spritt på sju andra departement.

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

## Inriktningen av granskningen

Riksrevisionens granskning avser regeringens förvaltning och styrning av sex bolag. Tre av dessa bolag förvaltas av Näringsdepartementet, nämligen Posten AB, Samhall AB samt V&S Vin & Sprit AB. I granskningen ingår också

AB Svenska Spel som förvaltas av Finansdepartementet samt två bolag som förvaltas av Socialdepartementet, nämligen Apoteket AB och Systembolaget AB. Fyra av de sex bolagen anses ha särskilda samhällsintressen enligt regeringens klassificering (se nedan).

	Samhällsintresse	Marknadsmässiga krav
Finansdepartementet	AB Svenska Spel	
Socialdepartementet	Apoteket AB Systembolaget AB	
Näringsdepartementet	Samhall AB	V&S Vin & Sprit AB Posten AB

Granskningen avser i huvudsak perioden 2001–2003 och utgår från följande frågor:

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

Med begreppet *ägarförvaltning* avser Riksrevisionen i sin rapport regeringens och Regeringskansliets förvaltning och styrning av bolagen.

I Riksrevisionens rapport redovisas iakttagelser och resultat av granskningen. I rapportens bilagor redovisas dessutom vissa fördjupade analyser som gjorts av rättslig expertis. Dessa analyser avser bl.a. innebörden av termen ”föredragande” i regeringsformen samt aspekter på bolagsförvaltarens dubbla roller. Här redovisas också en utblick över förhållandena i de övriga nordiska länderna.

## Riksrevisionens slutsatser

### Skер styrning av bolagen via bolagsstämmorna?

Bolagsstämman är ett bolags högsta beslutande organ. Beslut som måste fattas av bolagsstämman är, enligt aktiebolagslagen, beslut som gäller bolagsordning, utdelning och ansvarsfrihet för styrelsen samt val av styrelseledamöter och revisorer. När andra väsentliga beslut aktualiseras, t.ex. s.k. ägardirektiv, måste stämman fatta beslut för att dessa ska få rättslig giltighet.

Riksrevisionens granskning visar att för några bolag har den person som representerar staten på bolagsstämman överlämnat s.k. ägardirektiv till en representant för bolaget utan att regeringen har beslutat om dessa direktiv. Ägardirektiven beslutades inte heller av bolagsstämman och de uppfyllde därför inte det aktiebolagsrättsliga kravet för en giltig stämmananvisning.

Enligt Riksrevisionen skapar detta förfarande en otydlighet om vem som bär ansvaret för direktiven. Det bolag som följer ägardirektiv som inte formellt har fastställts riskerar i praktiken att bli ensamt ansvarigt.

Regeringen har beslutat om riktlinjer för de statliga bolagen. Dessa riktlinjer – t.ex. regeringens riktlinjer för anställningsvillkor i statligt ägda företag och regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen – har överlämnats till bolagen utan att formellt fastställas på bolagsstämmorna. Det betyder att riktlinjerna saknar otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet. Enligt Riksrevisionen finns det här en risk att bolagen självständigt prövar i vad mån och när de ska följa riktlinjerna.

Riksrevisionens granskning visar också att frågor om bolagens strategiska inriktning inte har beslutats på bolagsstämmorna.

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

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

Ett viktigt ärende för bolagsstämman är beslut om utdelning efter förslag från styrelsen. Ägarförvaltningens beredning av bolagsstyrelsens förslag till ordinarie utdelning dokumenteras dock inte alltid; granskningen visar att sådan dokumentation saknas för flera av bolagen. Enligt Riksrevisionen begränsar detta möjligheten att i efterhand få insyn i om ägarförvaltningens förslag till utdelning skiljer sig från bolagsstyrelsens och vilka överväganden som i så fall ligger bakom denna skillnad.

Riksrevisionens granskning visar också att det inte finns några gemensamma riktlinjer eller föreskrifter som anger hur statens representant vid bolagsstämman ska utses och hur detta representantskap ska utövas. Förfarandet skiljer sig mellan departementen, och det finns också skillnader i fråga om vilka dokument som utarbetas och diarieförs.

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

### **Är bolagsstämmorna öppna?**

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

i större utsträckning år 2004 än tidigare. Öppenheten har varit begränsad i den meningen att endast två av de sex bolagen har bjudit in allmänheten att närvara på stämman. Det förhållandet att regeringens styrning som ägarföreträdare endast till en del har skett via bolagsstämman begränsar också möjligheten till insyn. Riksdagens ledamöter har närvarat på bolagsstämmorna i tämligen liten utsträckning, enligt Riksrevisionen. Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att bolagsstämmorna blivit mer öppna men att möjligheten till reell insyn i väsentliga frågor har varit begränsad.

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

### **Är det möjligt att följa upp ägarförvaltningen?**

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

Dokumentation av möten och kontakter mellan ägarförvaltningen och bolagen sker enligt Riksrevisionen inte systematiskt genom minnesanteckningar eller interna promemorior. Vem som beslutat vad och underlaget för beslut är därför svårt att överblicka för flertalet inblandade aktörer och närmast omöjligt att uttröna i efterhand för externa observatörer. Förutsättningarna för insyn eller för att utkräva ansvar (t.ex. i den parlamentariska processen) är således begränsade, enligt Riksrevisionen. Undantag finns dock. För de två bolag som förvaltas av Socialdepartementet förs sedan år 2002 rutinmässigt anteckningar vid möten mellan bolag och departement. Enligt Riksrevisionen har det i dessa fall varit möjligt att i efterhand ta del av vilka frågor som behandlats, dock inte vilka beslut som eventuellt fattats.

Bristfällig dokumentation och avsaknad av för departementen gemensamma rutiner för dokumentation innebär att beslut och beslutsprocesser svårigen eller inte alls går att följa upp. Den interna kontrollen av ägarförvaltningens styrning av statliga bolag är därmed svag, enligt Riksrevisionen.

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

## Är ägarförvaltningen enhetlig?

Riksrevisionens granskning visar på flera betydelsefulla skillnader i hur den statliga ägarförvaltningen agerat i relation till bolagen. Dessa skillnader synes främst bero på olika traditioner och rutiner inom departementen och inte på specifika omständigheter för de enskilda bolagen. Skillnader har iakttagits i bl.a. följande avseenden:

**Vad krävs för att ändra bolagsordningen?** Bolagsordningen är det legalt viktigaste styrdokumentet. Däri kan anges ägarens långsiktiga styrning av bolaget. För några av bolagen krävs regeringsbeslut för att ändra i bolagsordningen, i något fall även riksdagsbeslut. För de flesta av de sex bolagen – närmare bestämt V § S Vin § Sprit AB, Apoteket AB, Posten AB och AB Svenska Spel – krävs enligt respektive bolagsordning varken regeringens eller riksdagens godkännande för att ändra bolagsordningen, trots att både Apoteket AB och AB Svenska Spel är bolag med särskilda samhällsintressen.

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

**Vilken roll har departementets bolagsförvaltare?** Departementen har olika modeller för hur bolagen ska förvaltas. Den viktigaste skillnaden är att för bolagen vid Näringsdepartementet är bolagsförvaltaren samtidigt styrelseledamot i det bolag som han eller hon är satt att förvalta. Den av Näringsdepartementet tillämpade förvaltningsmodellen kritiserades av Riksrevisionen på flera grunder. Som departementstjänsteman arbetar bolagsförvaltaren med beredning av ärenden för regeringen och Regeringskansliet. Samma person är i egenskap av styrelseledamot även syssloman enligt aktiebolagslagen, vilket innebär en förpliktelse att arbeta för bolagets bästa. I de fall departementets och bolagets intressen inte sammanfaller skulle tvivel på tjänstemannens opartiskhet kunna uppkomma. Bolagsförvaltaren uppstår såväl styrelsearvode från bolaget som lön från Regeringskansliet.

**Förekomst av dokumentation m.m.** I Riksrevisionens granskning noteras flera ytterligare skillnader i styrningen av bolagen. Det gäller bl.a. förekomsten av dokumentation om ägarförvaltningens förslag till stämmobeslut, förekomsten av ansvarsförsäkring för styrelser, förekomsten av lekmannarevisorer för bolag som har särskilda samhällsintressen att tillvarata samt förekomsten av dokumentation av ägarrepresentantens beslutsmandat.

*Riksrevisionens bedömning är att det finns betydelsefulla men omotiverade skillnader i ägarförvaltningen av bolagen. Lämpligheten av Näringsdepartementets förvaltningsmodell bör ifrågasättas i de fall bolagsförvaltaren också är styrelseledamot i de bolag denne är satt att förvalta. Det finns risk för en dubbelroll som är problematisk i förhållande till grundlagens krav eftersom*



det i dessa fall är möjligt att hysa objektivt berättigat tvivel på en statlig tjänstemans opartiskhet. Denna typ av dubbelroll, i kombination med den formlösa styrning som tillämpas, skapar ytterligare svårigheter att uppnå en rimlig nivå på den interna kontrollen av ägarförvaltningens styrning av statliga bolag.

### **Är nomineringen av styrelseledamöter systematisk och enhetlig?**

Av granskningen framgår att Näringsdepartementet har lagt stor vikt vid arbetet med bolagsstyrelsernas sammansättning och hur styrelserna ska arbeta. Interna promemorior har utarbetats för att ge vägledning i arbetet med att nominera ledamöter. Promemoriorna har distribuerats till övriga departement. Det finns dock inga fastställda riktlinjer för nomineringsarbetet som är gemensamma för departementen.

Granskningen visar att det finns skillnader i nomineringsförfarandet inom och mellan departementen. Riksrevisionen diskuterar också näringsministerns roll som beslutsfattare när det gäller styrelsenomineringar samt bolagsförvaltarens dubbla roller i de av Näringsdepartementet styrda bolagen. Följande iakttagelser bör uppmärksammas:

**Nomineringskommittéer:** För börsnoterade företag där staten är delägare används nomineringskommittéer, vilket kan förväntas öka oberoendet och transparensen i nomineringsförfarandet. Nomineringskommittéer har dock inte använts för att utse styrelseledamöter i de sex statligt helägda bolag som ingår i Riksrevisionens granskning.

**Riksdagsledamöter i styrelserna för statliga bolag:** I flertalet av de sex granskade bolagen ingår riksdagsledamöter i styrelserna. Förfarandet då riksdagsledamöter utses som styrelserepresentanter skiljer sig mellan departementen. Finansdepartementet tillskriver samtliga riksdagens partikanslier som ges möjlighet att föreslå kandidater. Socialdepartementet vänder sig också till partikanslierna, men tillfrågar inte alla partier. Näringsdepartementet nominerar en riksdagsledamot utan att tillfråga partikanslierna. Förfarandet bygger på praxis.

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

**Näringsministern beslutar:** Enligt näringsministerns s.k. paragraf 5-förordnande (förordnande enligt 5 § i regeringsformens kapitel om regeringsarbetet) är näringsministern föredragande i regeringen när det gäller styrelsenomineringar. Granskningen visar samtidigt att förslaget till personer som ska väljas till styrelseledamöter på bolagsstämman fastställs av näringsministern. Det är således inte regeringen som fattar detta beslut.

**Bolagsförvaltare kan få dubbla roller:** För bolagen vid Näringsdepartementet är bolagsförvaltaren samtidigt styrelseledamot i det bolag som han

eller hon är satt att förvalta. Riksrevisionen är kritisk mot denna kombination av roller. De personer som samtidigt är bolagsförvaltare och styrelseledamöter deltar i sin tjänstemannaroll i såväl utvärderingen av styrelsen som i beredningen av frågan om att lämna förslag till den styrelse i vilken de själva ingår eller kan komma att ingå.

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

## Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att det finns behov av och möjlighet att öka tydligheten och transparensen och att förbättra den interna kontrollen i styrningen av de statliga bolagen. Riksrevisionen rekommenderar följande:

1. Att regeringen prövar om den praxis, som innebär att *näringsministern ensam beslutar* om styrelsenomineringar, är i överensstämmelse med det s.k. paragraf 5-förordnandet att *näringsministern är föredragande* i styrelsenomineringar.
2. Att regeringen som ägarföreträdare beslutar att *bolagsstämmorna för statliga bolag i normalfallet ska vara öppna för allmänheten*. Stärkt styrning via stämman och öppna stämmor skulle, enligt Riksrevisionen, kunna ge ökad demokratisk legitimitet för ägarförvaltningen genom att ge större möjlighet till information om bolagets verksamhet och om hur regeringen som ägarföreträdare styr bolaget.
3. Att *regeringen regelmässigt beslutar om förslagen till stämmobeslut*, eftersom regeringen bör vara ansvarig för denna typ av beslut. Enligt Riksrevisionen gäller detta förslag till s.k. ägardirektiv med t.ex. grundläggande inriktning eller preciseringar av särskilda samhällsintressen. Det gäller även förslag avseende t.ex. ändringar i bolagsordning, policy för utdelning, utdelningens storlek ett visst år och val av styrelseledamöter.
4. Att regeringen i stor utsträckning *använder bolagsstämman för att styra bolagen*. För att ge styrningen en otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet rekommenderar Riksrevisionen att regeringen alltid för till stämmobeslut s.k. ägardirektiv för det aktuella bolaget och sådana regeringsbeslut som är avsedda att följas av alla statliga bolag (t.ex. regeringens riktlinjer för anställningsvillkor i statligt ägda företag och regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen).

5. Att regeringen fastställer för departementen *gemensamma riktlinjer för förfarandet vid nominering av styrelseledamöter*. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen i detta sammanhang överväger att använda instrumentet nomineringskommitté även för nominering av styrelseledamöter till statligt helägda bolag.
6. Att regeringen *överger nuvarande förvaltningsmodell* vid Näringsdepartementet vilken innebär att bolagsförvaltare vid departement samtidigt är styrelseledamot i det förvaltade bolaget.
7. Att regeringen utformar riktlinjer som förtydligar *under vilka omständigheter anställda i Regeringskansliet ska kunna ingå i styrelser för statliga bolag*.
8. Att regeringen fastställer för departementen *gemensamma föreskrifter för dokumentation av ägarförvaltningen* som gör det möjligt att i efterhand följa viktigare händelseförlopp samt kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltning och bolag.

## Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av regeringens styrning av sex statliga bolag. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Den svenska staten är ägare till ca 60 företag, varav flera är mycket stora. Ägare till de statliga företagen är riksdagen och ytterst svenska folket. Regeringen har uppgiften att företräda ägarna. Grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den fastställs av riksdagen.

Det statliga ägandet medför ett stort ansvar och ställer krav på en långsiktig och professionell förvaltning. Detta har framhållits av näringsutskottet, som betonar de statliga företagens betydelse för den ekonomiska tillväxten och därmed sysselsättningen (bet. 2004/05:NU4). Vidare har konstitutionsutskottet framhållit betydelsen av att staten har god insyn och kontroll i såväl myndigheter som bolag (bet. 2002/03:KU12). Utskottet anser det viktigt att möjligheten till insyn och kontroll inte påverkas negativt av valet mellan myndighet och bolag som verksamhetsform. De legala förutsättningarna och sättet att styra skiljer sig dock väsentligt mellan bolag och myndigheter.

Statens roll som ägare av bolag har behandlats i flera tidigare granskningar. Riksdagens revisorer har granskat detta ämne vid två tillfällen, senast våren 2003 (förs. 2002/03:RR16). Vidare har Riksrevisionen nyligen gjort en granskning av Vattenfall AB. I oktober 2004 lämnade styrelsen en framställning till riksdagen med anledning av denna granskning. Förslag framfördes då med innebörden att regeringen bör återkomma med förslag till en ytterligare utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen (2004/05:RRS5). Riksrevisionens granskning av Arlandabanan gav också anledning till en framställning till riksdagen. Styrelsen ansåg att regeringen snarast borde förbättra sin styrning av A-Banan Projekt AB och återkomma till riksdagen med en redovisning av hur styrningen går till (2004/05:RRS9). Näringsutskottet och trafikutskottet behandlar för närvarande dessa förslag.

Riksrevisionens nu aktuella granskning avser förhållandet mellan regeringen och sex statliga bolag. Granskningen tyder på att det finns ett stort behov av översyn av formerna för ägarstyrning av bolagen. Det är enligt Riksrevisionen både möjligt och önskvärt att på ett bättre sätt förena de statliga kraven på insyn och tydlighet i styrningen med de förutsättningar som gäller för bolag. Riksrevisionens styrelse instämmer i denna bedömning.

Riksrevisionens styrelse vill här framföra synpunkter rörande vissa frågor som aktualiseras av Riksrevisionens granskning. Det gäller bolagsstämmans roll, regeringens ansvar för styrningen av bolagen, behovet av gemensamma riktlinjer för ägarförvaltningen samt informationen till riksdagen.

## Bolagsstämmans roll

Riksrevisionens granskning har visat att bolagsstämman används i begränsad utsträckning för ägarens styrning av bolagen. Många frågor av väsentlig betydelse – bl.a. frågor om bolagens strategiska inriktning – har inte beslutats på bolagsstämmorna. Detta begränsar värdet av den inblick som riksdagsledamöter kan få genom närvaro på bolagsstämman. Det begränsar också värdet av den öppenhet i bolagsstämmorna näringsutskottet sett som önskvärd (bet. 2002/03:NU9). Tydligheten i regeringens styrning blir också lidande av att bolagsstämman ges en så begränsad roll. Beslut på bolagsstämman krävs för att ge den statliga styrningen en tydlig rättsverkan.

Styrelsen anser det väsentligt att regeringen i så stor utsträckning som möjligt använder bolagsstämman i sin styrning av bolagen. För att möjliggöra demokratisk insyn i statliga bolag är det nödvändigt att bolagsstämman ges en central roll i styrningen.

## Regeringens ansvar för styrningen

Riksrevisionen har i sin granskning funnit att det råder *oklarhet rörande näringsministerns roll* i styrningen av bolagen i förhållande till regeringens roll. Näringsministern är å ena sidan föredragande i regeringen beträffande styrelsenomineringar, men näringsministern har å andra sidan tilldelats ensamrätt att besluta om sådana frågor. Innebörden av termen föredragande i 7 kap. 5 § regeringsformen har utretts av juridiska fakulteten vid Uppsala universitet. Denna utredning, som gjorts på uppdrag av Riksrevisionen och redovisas som bilaga i rapporten, ligger till grund för den slutsats som nämndes ovan.

En annan oklarhet som framkommit i granskningen gäller det faktum att *vissa väsentliga styrdokument, särskilt s.k. ägardirektiv, inte har beslutats av regeringen*. Förslagen till stämmobeslut har enligt Riksrevisionen inte alltid beslutats av regeringen. Så kallad formlös styrning – dvs. en styrning som faktiskt har ägt rum men som inte har dokumenterats i form av fattade beslut – är inte ovanlig, inte ens när det gäller väsentliga frågor. Denna iakttagelse har även gjorts i Riksrevisionens granskning av Vattenfall AB.

Styrelsen anser att regeringens roll för styrningen av bolagen bör tydliggöras. Denna fråga har två sidor. För det första bör ansvarsfördelningen mellan näringsministern och regeringen övervägas och klargöras av regeringen. För det andra bör väsentliga styrdokument och förslag till stämmobeslut i högre grad än för närvarande bli föremål för regeringsbeslut.

## Gemensamma riktlinjer för ägarförvaltningen

Riksrevisionens granskning visar att det är svårt att följa den statliga ägarförvaltarens beslut och agerande eftersom det förekommer styrning som inte dokumenteras. Möjligheterna till insyn i efterhand är begränsad. Det finns också brister i regeringens interna kontroll av ägarstyrningen.

Styrelsen vill i detta sammanhang erinra om konstitutionsutskottets behandling av dessa frågor hösten 2003. Ett enigt utskott framhöll att det, från

de utgångspunkter KU hade att beakta, var av betydelse att styrningen av de statliga bolagen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande (bet. 2003/04:KU10 s. 77). Enligt utskottet bör rutiner utvecklas som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet förutsatte att det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen skulle göras i medvetande om detta.

Riksrevisionens granskning visar också att det finns viktiga men omotiverade skillnader i ägarförvaltningen av bolagen. Bristen på enhetlighet är inte en följd av ett genomtänkt agerande, utan har mer att göra med att olika traditioner utvecklats i olika departement. Detta gäller flera viktiga frågor, bl.a. nomineringen av styrelseledamöter.

I de av Näringsdepartementet styrda bolagen tillämpas ett förfarande som innebär att den tjänsteman som är bolagsförvaltare samtidigt är ledamot i styrelsen i det förvaltade bolaget. Riksrevisionen pekar på de risker som finns med detta förfarande, i synnerhet då det kombineras med s.k. formlös styrning. I likhet med Riksrevisionen anser styrelsen att den symbios mellan bolagsförvaltare och styrelseledamöter som tillämpas inom Näringsdepartementet bör ifrågasättas av principiella skäl.

Styrelsen anser att styrningen av de statliga företagen måste fylla mycket höga krav, såväl i formella avseenden som i övrigt. Kraven på styrningen är en följd både av företagets storlek och av deras ställning i samhället. Den praktiska innebörden av dessa krav bör klargöras. Riksrevisionens granskning tyder på att det finns ett behov av ökad tydlighet och gemensamma riktlinjer på detta område.

Att utveckla ett gemensamt förhållningssätt och gemensamma riktlinjer för de statliga ägarförvaltarna kan enligt styrelsens mening också underlätta en mer genomtänkt styrning av de statliga bolagen. Styrelsen anser det angeläget att en sådan utveckling kommer till stånd. Regeringen bör därför utveckla gemensamma riktlinjer för ägarförvaltningen inklusive riktlinjer för nominering av styrelseledamöter m.m. I detta sammanhang bör regeringen överge den förvaltningsmodell som tillämpas för de av Näringsdepartementet styrda bolagen. De gemensamma riktlinjerna bör även omfatta regler för dokumentation som gör det möjligt att följa den statliga ägarförvaltarens beslut och agerande och förbättra möjligheterna till insyn i ägarstyrningen.

### **Åtterrapporering till riksdagen**

Styrelsen anser att de förhållanden som Riksrevisionen påtalat i sin granskning sammantagna talar för att det finns ett stort behov av att utveckla formerna för regeringens ägarstyrning av de statliga bolagen. En del av dessa frågor har också tagits upp av styrelsen i tidigare framställningar till riksdagen rörande Vattenfall AB respektive Arlandabanan (2004/05:RRS5 respektive 2004/05:RRS9).

Styrelsen anser att regeringen bör genomföra de förändringar som förordas i denna framställning och återkomma till riksdagen med en ingående beskrivning av de åtgärder som vidtagits för att utveckla formerna för ägarstyrning i de statliga bolagen. En sådan återrapportering bör ingå i den skrivelse om de statliga bolagen som regeringen ska redovisa för riksdagen under år 2006.

## Styrelsens förslag

Med hänvisning till styrelsens överväganden föreslår styrelsen att riksdagen begär

- att regeringen utvecklar formerna för regeringens ägarstyrning av de statliga bolagen vad avser bolagsstämmans roll, regeringens ansvar för styrningen samt gemensamma riktlinjer för ägarförvaltningen,
- att regeringen återkommer till riksdagen med en ingående beskrivning av de åtgärder som vidtagits i syfte att utveckla formerna för ägarstyrning i de statliga bolagen. Återrapporteringen bör ingå i den skrivelse om de statliga bolagen som regeringen ska redovisa för riksdagen under år 2006.

## Avvikande mening

Sören Lekberg (s), Laila Bjurling (s) och Rune Berglund (s) anför:

Vi anser att styrelsens iakttagelser borde ha överlämnats till riksdagen i form av en redogörelse. Detta med anledning av att dessa frågor redan har aktualiserats till riksdagen.