Finansutskottets betänkande

1983/84:10

om riksdagens revisorers rätt att granska statlig verksamhet som bedrivs i bolagsform m. m.

I detta betänkande behandlar utskottet motionerna

1982/83:359 av John Andersson (vpk) om riksdagens revisorers förslag i anslutning till granskning av domänverket (förs. 1982/83:12),

1982/83:2170 av Margaretha af Ugglas (m) och Arne Andersson i Ljung (m) om granskningen av statsverksamhet som bedrivs i bolagsform.

Utskottet har inhämtat *yttranden* över motionerna från konstitutionsutskottet och riksdagens revisorer. Yttrandena återfinns som *bilagor* till betänkandet.

Motionerna

I motion 359 av John Andersson (vpk) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1982/83:358 – att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om revisorernas rätt att granska statsförvaltning som bedrivs i form av stiftelser och aktiebolag.

I motion 2170 av Margaretha af Ugglas (m) och Arne Andersson i Ljung (m) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1982/83:2169 – att riksdagen beslutar att riksdagens revisorer skall ha rätt att granska statsverksamhet som bedrivs i aktiebolagsform.

Utskottet

Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Enligt revisorernas instruktion avses med statlig verksamhet inte verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse. Statliga aktiebolag och stiftelser betraktas i detta sammanhang som privaträttsliga subjekt och har undantagits från riksdagens revisorers granskning. Deras verksamhet granskas i stället i enlighet med föreskrifter i aktiebolagslagen och lagen om tillsyn över stiftelser.

Från denna begränsning i riksdagens revisorers tillsyn har emellertid ett undantag gjorts. Har statsmedel utgått till visst ändamål, får revisorerna granska användningen av dessa medel i den mån redovisningsskyldighet

föreligger mot staten eller om särskilda föreskrifter angetts för medlens användning.

För riksrevisionsverket gäller i allt väsentligt samma inskränkningar i tillsynsområdet.

Riksdagen har vid upprepade tillfällen under 1970-talet behandlat motionsyrkanden om ökad insyn för riksdagen i de statliga företagen. De förslag som därvid förts fram har främst gällt utökad närvarorätt för riksdagens ledamöter vid bolagsstämmor samt förbättrad redovisning av den statliga företagssektorn.

Vid riksmötet 1980/81 fastställdes nuvarande ordning för riksdagens insyn i de statliga bolagen (prop. 1980/81:22, NU 1980/81:29, rskr 1980/81:147). Enligt denna har riksdagens ledamöter rätt att närvara och ställa frågor vid bolagsstämma i aktiebolag som ägs direkt av staten, under förutsättning att bolaget är av viss storlek. Regeringen skall årligen också lämna riksdagen en samlad redogörelse för de statliga företagens verksamhet.

I motionerna 359 och 2170 yrkas att riksdagens revisorer skall ges rätt att granska statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse. Denna fråga prövades senast av grundlagberedningen som i sitt betänkande Ny regeringsform, ny riksdagsordning (SOU 1972:15) inte föreslog någon ändring i sak av då gällande ordning.

Enligt grundlagberedningen utgjorde avvägningen mellan intresset av offentlig insyn och motstående intressen ett svårt problem. Det främsta motstående intresset angavs vara önskemålet att låta statsföretag arbeta under samma betingelser som andra företag. Härtill kom att samarbetet mellan statliga företag och det enskilda näringslivet skulle kunna försvåras om riksdagens revisorer gavs rätt att granska den statliga affärsverksamhet som inte bedrivs i verksform.

Regeringsformens bestämmelser om riksdagens revisorer (12 kap. 7 §) har emellertid på förslag av grundlagberedningen givits en sådan utformning att de inte hindrar att revisorerna får rätt att granska statliga bolag och stiftelser.

I det yttrande som riksdagens revisorer avgivit över motionerna pekar revisorerna på fyra aktuella ärenden, i vilka deras granskningsmöjligheter omintetgjorts eller försvårats till följd av att verksamheten bedrivits i bolagsform. Revisorerna konstaterar också att statlig verksamhet i bolagsform successivt ökat och numera fått betydande omfattning. Med hänsyn härtill anser revisorerna det påkallat att deras granskningsbefogenheter utökas.

Konstitutionsutskottet framhåller i sitt yttrande att tungt vägande skäl kan anföras för att revisorerna skall ges rätt att granska statlig verksamhet som bedrivs i bolagsform. Utskottet betonar också vikten av att problemen kring den offentliga insynen i denna verksamhet får en lösning. Det får enligt utskottet förutsättas att saken kommer att prövas ingående av den kommitté som regeringen nyligen tillkallat för att utreda frågan om ledningen av de statliga myndigheterna.

Finansutskottet delar uppfattningen att starka skäl talar för att riksdagens revisorers befogenhet att granska statliga aktiebolag och stiftelser nu bör vidgas. Som redan grundlagberedningen framhållit är emellertid en sådan utökning av granskningsrätten förknippad med betydande avvägningsproblem mellan å ena sidan riksdagens revisorers behov av en så fullständig insyn som möjligt i hela den statliga företagssektorn och å andra sidan intresset av att låta de statliga bolagen arbeta under samma kommersiella betingelser som andra företag.

Ett särskilt problem utgör i det sammanhanget de statliga företagens dotterbolag och dotter-dotterbolag. Skall revisorernas vidgade befogenheter ges en verklig innebörd är det uppenbart att insynsrätten inte kan begränsas till de bolag som ägs direkt av staten. Om så blir fallet kommer nämligen betydande verksamhetsfält att falla utanför revisorernas tillsyn.

Ett annat problem är hur insynsfrågorna skall regleras i företag som endast delvis ägs av staten.

Med hänvisning till vad som här sagts vill utskottet förorda att frågan om formerna för riksdagens revisorers insyn i de statliga aktiebolagen och stiftelserna utreds genom regeringens försorg och att resultatet av detta utredningsarbete föreläggs riksdagen. En sådan översyn bör även innefatta riksrevisionsverkets befogenheter.

Såsom konstitutionsutskottet påpekar har kommittén för utredning av statliga myndigheters ledning givits i uppdrag att överväga angränsande frågor. Arbetet i kommittén bör enligt de direktiv regeringen fastställt slutföras under våren 1985. Det synes lämpligt att denna kommitté genom tilläggsdirektiv ges i uppdrag att utarbeta ett förslag i de av utskottet aktualiserade frågorna. Detta bör ges regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motionerna 1982/83:359 och 1982/83:2170 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört rörande tilläggsdirektiv till kommittén för utredning av statliga myndigheters ledning.

Stockholm den 27 oktober 1983

På finansutskottets vägnar
ARNE GADD

Närvarande: Arne Gadd (s), Per-Axel Nilsson (s), Lennart Blom (m), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Filip Fridolfsson (m), Rolf Rämgård (c), Torsten Karlsson (s), Bo Södersten (s), Hugo Hegeland (m), Rolf Andersson (c), Anders Andersson (m), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) och Kenth Skårvik (fp).

Reservationer

1. Lennart Blom (m), Filip Fridolfsson (m), Hugo Hegeland (m), Anders Andersson (m) och Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) anser att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med anledning av motionerna 1982/83:359 och 1982/83:2170 antar följande

Förslag till
Lag om ändring i lagen (RFS 1975:9) med instruktion för riksdagens revisorer

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (RFS 1975:9) med instruktion för riksdagens revisorer skall ha nedan angivna lydelse:

Nuvarande lydelse	*Utskottets förslag*
Uppgift	
1 §	
Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är dock undantagen från revisorernas granskning. Som statlig verksamhet anses i detta sammanhang *icke* verksamhet som bedrives i form av aktiebolag eller stiftelse.	Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är dock undantagen från revisorernas granskning. Som statlig verksamhet anses i detta sammanhang *även* verksamhet som bedrives i form av aktiebolag eller stiftelse.

Har statsmedel tagits emot som bistånd till viss verksamhet, får revisorerna granska hur dessa medel användes, i den mån redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om medlens användning. Vid sådan granskning skall beaktas de särskilda betingelser som kan gälla för verksamheten.

Riksdagen kan besluta om särskilda uppgifter för revisorerna ävensom föreskriva att viss verksamhet skall vara undantagen från revisorernas granskning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

2. Lennart Blom, Filip Fridolfsson, Hugo Hegeland och Anders Andersson (alla m) anser – under förutsättning av bifall till reservation 1 – att den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Finansutskottet delar" och slutar med "till känna" bort ha följande lydelse:

Finansutskottet delar uppfattningen att riksdagens revisorer nu bör ges rätt att granska statliga aktiebolag och stiftelser. Såsom revisorerna framhåller i sitt yttrande kan detta enklast åstadkommas genom en ändring av revisorernas instruktion. Riksdagen bör besluta om en sådan ändring av revisorernas instruktion.

3. Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) anser – under förutsättning av bifall till reservation 1 – att den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Finansutskottet delar" och slutar med "till känna." bort ha följande lydelse:

Finansutskottet delar uppfattningen att starka skäl talar för att riksdagens revisorers befogenhet att granska statliga aktiebolag och stiftelser nu bör utvidgas. Den rätten bör inte enbart grunda sig på särskilda omständigheter efter särskild begäran, utan bör vara en undantagslös rättighet, eftersom samhällsägda företag bör vara föredömen vad gäller öppenhet och arbetssätt.

Skall revisorernas vidgade befogenheter ges avsedd verkan är det dock uppenbart att insynsrätten inte kan begränsas till statens helägda bolag och stiftelser, utan befogenheterna måste också gälla statens dotterbolag, dotter-dotterbolag och delägda bolag. Enligt utskottets mening måste man emellertid trots den nödvändiga vidgade insynen kunna skydda de statliga bolagen mot konkurrenters insyn.

Bilaga 1

Konstitutionsutskottets yttrande 1983/84:1 y

över motioner om riksdagens revisorers granskningsbefogenheter

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över

dels motion 1982/83:359 av John Andersson (vpk) om riksdagens revisorers förslag i anslutning till granskning av domänverket (Förs. 1982/83:12, behandlat i NU 1982/83:49),

dels motion 1982/83:2170 av Margaretha af Ugglas (m) och Arne Andersson (m) i Ljung om granskningen av statsverksamhet som bedrivs i bolagsform.

I båda motionerna understryks vikten av att riksdagens revisorer snarast ges ökade befogenheter att granska sådan statlig verksamhet som bedrivs i aktiebolags- eller stiftelseform. Revisorerna har i yttrande till finansutskottet över motionerna gett uttryck för samma uppfattning och föreslår i detta syfte en ändring i lagen (RFS 1975:9) med instruktion för riksdagens revisorer.

Utskottet vill från de synpunkter utskottet i första hand har att företräda framhålla att regeringsformens bestämmelse om riksdagens revisorer (12 kap. 7 §) inte hindrar att revisorerna tilläggs rätt att granska också sådan statlig verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Enligt utskottets mening kan tungt vägande skäl anföras för att tillägga revisorerna en sådan granskningsrätt. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att utskottet vid sin granskning av statsrådens ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning vid flera tillfällen uppmärksammat problem med anknytning till statsmakternas behov av kontroll och insyn i den statliga eller statsunderstödda bolagsverksamheten (se t. ex. KU 1980/81:25 s. 48 och 1982/83:30 s. 26). Utskottet är emellertid medvetet om att de statliga bolagens intresse av att arbeta på samma villkor som andra företag måste beaktas liksom frågor av civilrättslig karaktär.

Regeringen har nyligen tillsatt en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda frågan om ledningen av de statliga myndigheterna. Kommittén skall enligt sina direktiv (1983:48) bl. a. se över relationerna mellan riksdagen, regeringen, fackdepartementen och myndigheterna samt de bolag och andra juridiska personer som ligger under myndigheterna samt de styrmöjligheter som bör finnas.

Det bör vidare erinras om att i den översyn av JO-ämbetet som den tidigare i år tillsatta JO-utredningen skall företa även ingår att undersöka möjligheterna till samarbete mellan JO och riksdagens revisorer (KU 1982/83:7 s. 9).

Konstitutionsutskottet vill mot bakgrund av det anförda som sin mening

framhålla vikten av att problemen kring den offentliga insynen i den statliga företagsverksamheten får en lösning. Enligt utskottets mening får det förutsättas att frågan blir föremål för ett ingående studium i det utredningsarbete som nu påbörjats. Det bör ankomma på finansutskottet att ta ställning till om det härutöver är påkallat att vidta ytterligare åtgärder med anledning av motionerna.

Stockholm den 12 oktober 1983

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Björck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland (fp), Nils Berndtson (vpk), Ove Eriksson (m), Ingvar Björk (s), Bengt Kindbom (c) och Gunnar Nilsson i Eslöv (s).

Bilaga 2

Riksdagens revisorer (1983-05-19)

Riksdagens revisorers granskning av verksamhet som bedrivs av statliga bolag och stiftelser

Inledning

Finansutskottet har den 25 mars 1982 berett riksdagens revisorer tillfälle att yttra sig över två under innevarande riksmöte väckta motioner angående revisorernas bristande möjligheter att granska statsverksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse, nämligen motion 1982/83:359 av John Andersson (vpk) och motion 1982/83:2170 av Margaretha af Ugglas (m) och Arne Andersson i Ljung (m). Motionerna är närmast föranledda av revisorernas granskning av domänverket, redovisad i rapporten (1981/82:4) Intäkts- och kostnadsutvecklingen vid domänverket och i revisorernas skrivelse till riksdagen den 9 december 1982 angående denna granskning (förs. 1982/83:12).

I motionerna föreslås att revisorernas nuvarande behörighet utvidgas till att också avse den statsverksamhet som bedrivs i form av aktiebolag samt såvitt avser en motion även stiftelser.

Revisorerna tillstyrker en sådan utvidgning av behörigheten och att revisorernas instruktion ändras i enlighet härmed. Som bakgrund härför vill revisorerna anföra följande.

Nuvarande ordning

Enligt 12 kap. 7 § regeringsformen (RF) väljer riksdagen inom sig revisorer att granska den statliga verksamheten. Riksdagen har vidare enligt samma lagrum möjlighet att besluta att en granskning skall omfatta också annan verksamhet.

Av förarbetena till lagrummet (prop. 1973:90 s. 435) framgår emellertid att med statlig verksamhet avses inte verksamhet bedriven av statliga aktiebolag och att sålunda revisorernas behörighet i princip inte skall omfatta sådan verksamhet. Dock delas i propositionen grundlagberedningens nedan redovisade uppfattning att riksdagen kan ge revisorerna sådan granskningsrätt.

Riksdagen har också i sin instruktion för revisorerna (1 § RFS 1979:10) slagit fast att revisorernas rätt att granska statlig verksamhet inte avser verksamhet som bedrivs i aktiebolags- eller stiftelseform. Å andra sidan medger instruktionen att revisorerna granskar hur bolag och stiftelser, även statliga, använder statsmedel som tagits emot som bistånd till viss verksamhet, dock endast i den mån redovisningsskyldighet för medlen föreligger

gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om medlens användning. Riksdagen kan också efter vår framställning ge oss uppdrag att granska annan statlig verksamhet i bolags- eller stiftelseform.

I grundlagberedningens betänkande Ny regeringsform, Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) berördes vid diskussionen om omfattningen av revisorernas granskningsområde också granskningen av statliga bolag. Beredningen anförde då bl. a. följande:

Frågan om revisorerna bör ha rätt att granska de statliga bolagen har länge varit omstridd. Sådan rätt har revisorerna i regel ej nu (däremot utser riksgäldsfullmäktige vissa revisorer i monopolbolagen). Den föreslagna grundlagstexten hindrar emellertid inte att riksdagen ger revisorerna sådan granskningsrätt. En annan sak är om detta bör ske. Här utgör avvägningen mellan intresset av offentlig insyn och motstående intressen ett svårt problem. Vid tillkomsten av AB Statsföretag vidtogs vissa åtgärder i syfte att ge riksdagen insyn (jfr KU 1969:43). Det främsta motstående intresset är önskemålet att låta statsföretagen arbeta under samma betingelser som andra företag. Härtill kommer det expanderande samarbetet mellan staten och det enskilda näringslivet (samarbete mellan statsägda bolag och enskilda företag samt bolag som ägs delvis av staten och delvis av andra), som skulle kunna försvåras om riksdagens revisorer finge rätt att granska den statliga affärsverksamhet som inte bedrivs i verksform. Man bör också beakta den gällande näringslagstiftningen, däribland bolagslagstiftningen, varav vissa delar f. n. är under utredning. Grundlagberedningens förslag innebär inte någon ändring i sak jämfört med vad som gäller nu.

Beredningen framhöll vidare att även om myndighetsutövning någon gång skulle ingå i ett statligt bolags uppgifter, så faller denna verksamhet utanför den som revisorerna är behöriga att granska.

Varken uttalandena i propositionen eller i beredningens betänkande föranledde några särskilda kommentarer vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny regeringsform.

Riksdagens insyn i den statliga företagssektorn

Nu gällande ordning för riksdagens insyn i de statliga företagens verksamhet antogs av riksdagen i februari 1981 (prop. 1980/81:22, NU 1980/81:29, rskr 1980/81:147). Propositionen i ämnet byggde på redovisningsutredningens betänkande (SOU 1978:63) Riksdagens insyn i statliga företag.

Riksdagens beslut innebär att regeringen till riksdagen skall inge en årlig redogörelse över de statliga företagens verksamhet samt att riksdagens ledamöter har rätt att närvara och ställa frågor vid bolagsstämmor med statligt ägda aktiebolag, om staten äger minst hälften av aktiekapitalet och – i princip – om bolagen har minst 50 anställda. Närvarorätten gäller inte dotterbolag till direkt ägda statliga bolag. För Statsföretag och Svenska Varv gäller därutöver särskilda regler angående information.

I propositionen berördes inte frågan om statens insyn i bolagen genom egna revisionsorgan.

Vad beträffar den årliga redogörelsen till riksdagen av bolagens verksamhet framhöll industriministern i propositionen att redovisningen med vissa mellanrum också skulle omfatta en principdeklaration om det statliga företagandets mål och riktlinjer liksom en översiktlig redogörelse för i vad mån uppställda mål har uppnåtts.

Den första redogörelsen lämnades hösten 1981 (skrivelse 1981/82:20). Den granskades av näringsutskottet (NU 1981/82:12), som därvid inte fann anledning att göra något särskilt uttalande. På utskottets hemställan beslöt riksdagen att lägga redogörelsen till handlingarna. Även nästa redogörelse, som avlämnades hösten 1982 (skrivelse 1982/83:20, NU 1982/83:17), lades utan särskilt uttalande till handlingarna.

För de statligt ägda aktiebolagen som juridiska personer gäller aktiebolagslagens regler. Ansvaret för verksamhet i bolagen ligger alltså på bolagsstämma, styrelse och verkställande direktör. Regeringen har ägaransvaret för de direkt ägda statliga aktiebolagen och utövar detta genom att representera statens aktier vid bolagsstämman.

Omfattningen av den statliga verksamheten i bolags- eller stiftelseform

Av 1982 års redogörelse till riksdagen för de statliga företagen framgår att statlig verksamhet i bolags- eller stiftelseform bedrevs vid 174 företag. Bland dessa ingick sju affärsverk, sju kreditinstitut och stiftelsen Samhällsföretag. Övriga företag, i vilka statens ägarandel var högre än 50 % med undantag för 14 fall bedrev verksamhet i aktiebolagsform inom en mångfald områden.

Affärsverken och de övriga företagen ägde i sin tur helt eller delvis eller innehade minoritetsandelar i 1 049 bolag.

Omsättningen/utlåningen i den statliga företagsgruppen, inkl. affärsverken, uppgick under 1981 (eller motsvarande redovisningsperiod) till 208 miljarder kronor. Motsvarande summa för året dessförinnan var 177 miljarder kronor. Tas inte affärsverkens omsättning med, uppgick omsättningen/utlåningen år 1981 till 172 miljarder kronor.

Revisorernas överväganden

Som redan anfördes i grundlagberedningens betänkande har frågan om revisorernas rätt att granska statliga bolag länge diskuterats och delvis varit omstridd. Orsaken härtill kan måhända vara den att enhetliga och klara linjer för bildande och ägande av statliga bolag och stiftelser saknas och att de särskilda statliga företagen har getts vitt skilda förutsättningar för sin verksamhet.

Frågan om en sådan ökad insyn för revisorerna har på senare tid aktualiserats i flera fall. Den nuvarande till buds stående möjligheten för revisorerna att begära särskilt tillstånd av riksdagen att granska ett statligt bolag eller en statlig stiftelse har då visat sig vara omöjlig att tillämpa i

praktiken. Därtill kommer att det är direkt olämpligt att riksdagen debatterar en revisionsfråga innan det nödvändiga bakgrundsmaterialet kunnat presenteras.

Revisorerna vill särskilt visa på följande fyra typfall då granskningsmöjligheterna varit begränsade.

Vid den granskning av domänverkets intäkts- och kostnadsutveckling, som initierat förevarande motioner, kunde revisorerna konstatera att granskningen måste begränsas till enbart själva domänverkets, dvs. affärsverkets verksamhet, och att vi måste lämna den s. k. domänkoncernen och de i denna ingående aktiebolagen utanför. Därmed kunde sålunda inte en total bedömning av domänkoncernens verksamhet genomföras. Skälet härför var revisorernas begränsade möjligheter att i sin löpande granskning ta upp de statliga bolagen.

Detta gav revisorerna anledning att anlägga mera principiella synpunkter på ämnet. I slutkapitlet av den upprättade granskningsrapporten gavs därför en översiktlig bild av förhållandena. Samtidigt föreslogs att revisorerna vid sin förvaltningsrevision skulle ges bättre möjligheter till insyn i affärsverkens totala verksamhet, innebärande främst insyn i den verksamhet som bedrivs av verkens s. k. dotterbolag. Sådan granskningsmöjlighet borde även ges åt riksrevisionsverket.

Rapporten remitterades i denna del för yttrande till domänverket, postverket, televerket, statens järnvägar, vattenfallsverket, förenade fabriksverken och riksrevisionsverket.

Riksrevisionsverket tillstyrkte vid remissbehandlingen en vidgad möjlighet till insyn för revisorernas del. Verket tog samtidigt upp frågan om likartade befogenheter för verkets egen del, bl. a. vid redovisningsrevisionen. Revisorerna finner verkets synpunkter på ökade befogenheter, vilka i stor utsträckning har samma grund som revisorernas önskan om vidgad granskningsmöjlighet, värda beaktande. Verkets remissyttrande biläggs revisorernas remissvar.

Domänverket och postverket har inte något direkt emot en vidgad insyn för revisorerna. Vattenfallsverket, statens järnvägar och förenade fabriksverken anser att – om en förbättrad koncernredovisning genomförs – nu gällande ordning ger tillräckligt utrymme för information. Televerket är direkt emot en ökad insyn. Genomgående är man från affärsverkens sida orolig för att en ökad insyn skulle menligt påverka de sekretessförhållanden som bör gälla för dotterbolagen.

För närvarande genomför revisorerna en granskning av ett aktiebolag på kulturområdet. Denna har initierats av kulturutskottet och faller inom ramen för vår granskning av verksamhet som bedrivs med statliga medel. Vad som kommit fram vid granskningen har gett oss anledning att sätta i fråga lämpligheten av nuvarande begränsning av granskningsmöjligheterna.

Vidare har vid planeringen av kommande verksamhetsår revisorerna på grund av inskränkningen i behörigheten att granska fått avstå från väckta

tankar på granskning av prissättningen inom den verksamhet som AB Svensk Bilprovning med ensamrätt bedriver samt även från granskning av den försäljning av bl. a. statligt överskottsmateriel som ett av förenade fabriksverkens "dotterdotter"-bolag ägnar sig åt.

Enligt grundlagberedningens uttalande kan riksdagen ge revisorerna möjlighet att granska även verksamhet som bedrivs av statligt ägda bolag eller statliga stiftelser. Vi kan konstatera att den statliga verksamheten i bolagsform successivt ökat och att den numera fått en betydande omfattning. Med hänsyn härtill och till de erfarenheter som revisorerna gjort om nödvändigheten av en ökad insyn anser revisorerna det påkallat med vidgad granskningsmöjlighet, innebärande rätt att granska även statsägda aktiebolag och stiftelser.

Revisorernas undersökningar bör självfallet vara begränsade till en sådan mer översiktlig granskning av förvaltningsrevisionell art som revisorerna regelmässigt bedriver. Syftet med den vidgade behörigheten skall vara att ge riksdagen ökad insyn.

Formellt kan den vidgade behörigheten ges genom att lydelsen av 1 § första stycket, tredje punkten i revisorernas instruktion ändras på så sätt att ordet "icke" ersätts med ordet "även". Punkten får då följande lydelse: Som statlig verksamhet anses i detta sammanhang *även* verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse.

Revisorerna förordar att instruktionen för revisorerna ändras i enlighet med nu framfört förslag.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), Wiggo Komstedt (m), Holger Bergman (s), Kjell Nilsson (s), Birgitta Rydle (m), Stig Josefson (c), Wivi-Anne Radesjö (s) och Margit Sandéhn (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

Sture Palm

Göran Hagbergh

Bilaga – Riksrevisionsverkets remissyttrande

Riksrevisionsverket (1982-06-24) *Underbilaga till bilaga 2*

Revisionsavdelning 1

Riksdagens revisorer
Box 7685
103 95 STOCKHOLM

Riksdagens insyn i affärsverkskoncernerna (Rapport 1981/82:4)

I en inom riksdagens revisorers kansli utarbetad rapport 1981/82:4 rörande intäkts- och kostnadsutvecklingen vid domänverket har även tagits upp frågan om revisorernas insyn i affärsverkskoncernerna. Riksrevisionsverket (RRV) har anmodats yttra sig över detta avsnitt i rapporten.

Enligt RRVs mening berör frågeställningen samtliga affärsverk och inte enbart domänverket, som har en relativt väl utvecklad koncernstyrning och som visat en öppen attityd till insynsfrågor.

På senare år har affärsverken med statsmakternas godkännande i ökad utsträckning valt att bedriva såväl nya som tidigare verksamheter i bolagsform. Samtliga affärsverk förvaltar åt staten aktier i aktiebolag. Trots att dessa bolag formellt sett inte är dotterbolag till affärsverken (endast svenskt aktiebolag kan vara moderbolag), fungerar de i praktiken som sådana. F. n. finns mer än 150 sådana dotterbolag och dotterdotterbolag hos affärsverken. Dessa bolag är, med ett fåtal undantag, undandragna RRVs och riksdagens revisorers granskning.

Problemen i anledning av dotterbolagsbildningar är betydande. De regelsystem som gäller för affärsverken i deras egenskap av statliga myndigheter är av annan natur än de som gäller för aktiebolag. Verksamhetsformen är därför avgörande för de villkor på vilka verksamheten kan bedrivas. Den offentliga insynen i bolagen är liten, och det styrsystem som utformats för affärsverken är inte tillämpligt. Riksdagens och regeringens möjligheter att följa och påverka dessa bolags verksamhet är avsevärt mindre än när det gäller affärsverken. Detta gäller i synnerhet vid s. k. underkoncernbildningar, där ett s. k. paraplybolag fungerar som holdingbolag för en grupp dotterföretag. Tjänstemän i affärsverket kan samtidigt ha befattningar av olika slag i dotterbolagen. Genom att skilda regelsystem är tillämpliga kan ett visst handlande från någon tjänstemans sida komma att bedömas väsentligen olika, beroende på om han har handlat i egenskap av tjänsteman i affärsverket eller i egenskap av anställd i dotterbolaget. Restriktioner som regering och riksdag har lagt på affärsverket kan kringgås, om det istället

formellt är dotterbolaget som svarar för transaktionerna.

När det gäller den kommunala verksamheten har liknande frågor behandlats av kommunalföretagskommittén, som i sitt betänkande Kommunalföretaget (SOU 1982:13) lagt fram förslag i syfte att göra den kommunala verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform mera förenlig med de krav kommunallagen ställer.

RRV vill i detta sammanhang peka på att frågan om revisionens insyn i affärsverkens dotterbolag är en del av en mer vidsträckt problematik, nämligen den som rör revision av sådan av staten bedriven verksamhet överhuvudtaget som inte sker i myndighetsform. Enligt RRVs mening kan det sålunda behöva övervägas vilken ställning förvaltningsrevisionen bör ha till statliga bolag som är myndighetsutövande, t. ex. AB Svensk Bilprovning och Svensk Anläggningsprovning AB, eller som i monopolställning utövar viktiga samhällsfunktioner, t. ex. Apoteksbolaget. Detsamma gäller vissa verksamheter som bedrivs i form av stiftelser eller fonder. Frågorna får för RRVs del förstärkt aktualitet i samband med att verkets förvaltningsrevision förskjutits i riktning mot s. k. systemgranskande revision. Av staten bedrivna verksamheter utanför myndighetsformen utgör ofta delar av de system som granskas.

RRV kommer i detta yttrande att i huvudsak beröra de problem på redovisnings- och revisionsområdet som blandningen av olika verksamhetsformer inom affärsverksområdet medför.

1. Aktiebolagslagens regler för revision

Varje aktiebolag är skyldigt att anlita en revisor. Revisor väljs av bolagsstämma för den tid som anges i bolagsordningen. I vissa fall skall enligt 10 kap. 3 § aktiebolagslagen minst en av bolagsstämman utsedd revisor vara auktoriserad. Någon maximitid för revisors uppdrag finns inte. I bolagsordningen kan bestämmas att en eller flera revisorer, dock inte alla, skall tillsättas av annan än bolagsstämman, t. ex. staten. Revisor som enligt bestämmelse i bolagsordningen utses av annan än bolagsstämman har samma ansvar som en av bolagsstämman utsedd revisor.

Enligt aktiebolagslagen bör till revisor i dotterbolag, om det kan ske, utses minst en av moderbolagets revisorer. Bestämmelsens syfte är att ge moderbolagets kontrollorgan kännedom om dotterbolagens förhållanden, vilket är av stor betydelse för möjligheten att bedöma moderbolagets och koncernens ställning, resultat och förhållanden i övrigt. Anledningen till att bestämmelsen inte gjordes ovillkorlig var enligt uttalande i prop. 1975:103 att praktiska svårigheter kan uppkomma för moderbolagets revisorer att fullgöra revisionsuppdrag i alla dotterföretagen. Dessutom kan utländsk lagstiftning lägga hinder i vägen, om det är fråga om ett dotterföretag i utlandet.

Enligt aktiebolagslagen kan en tjänsteman i moderbolaget, t. ex. internre-

visor, inte vara revisor i dotterbolag. Om bolaget i sin tjänst har anställda med uppgift att uteslutande eller huvudsakligen handha bolagets interna revision, får den externa revisorn dock vid revisionen anlita sådana anställda i den utsträckning det är förenligt med god revisionssed. Affärsverkens internrevisioner utnyttjas f. n. i endast några få fall vid revisionen av dotterbolagen.

2. RRVs förvaltningsrevision av affärsverken

Mot bakgrund av de erfarenheter som då vunnits övervägde RRV 1981 den fortsatta inriktningen av förvaltningsrevisionen av affärsverken. Härvid konstaterades att RRVs ställning som regeringens revisionsorgan för den statliga förvaltningen innebär att inriktningen av revisionen i princip bestäms av det behov av insyn i och kontroll av affärsverkens verksamhet som föreligger på statsmaktsnivå. Förvaltningsrevisionen borde därför i fortsättningen främst inriktas på att granska hur affärsverken uppfyller sina mera renodlade myndighetsfunktioner och hur de redovisar sitt handlande mot bakgrund av de mål som gäller för verksamheten. Granskningen borde få sin tyngdpunkt i de delar av affärsverkens verksamhet som har starka inslag av övergripande samhällsmål, särskilt om verksamheten samtidigt har ett betydande inslag av monopol.

Mot denna bakgrund prövar RRV den närmare inriktningen av revisionen och vilka konkreta områden som skall granskas inom ramen för sin årliga verksamhetsplanering.

RRV har f. n. formella möjligheter att infordra uppgifter från dotterbolag endast när det gäller televerkets och domänverkets koncernbildningar. Detta är möjligt genom att en s. k. insynsklausul fogats till bolagsordningen i resp. paraplybolag. Den klausul som finns införd i bolagsordningen har följande lydelse;

"Styrelsen och verkställande direktören skall på begäran lämna riksrevisionsverket de upplysningar och handlingar samt ge det biträde riksrevisionsverket finner erforderligt för sin revision av ( )-verket."

3. RRVs redovisningsrevision av affärsverken

Sedan den 1 juli 1981 svarar RRV enligt sin instruktion för revisionen av affärsverkens redovisning och bokslutshandlingar. RRV skall årligen för varje reviderat affärsverk avge revisionsberättelse till regeringen. Revisionsberättelsen skall även återges i den tryckta årsredovisning som affärsverket publicerar. Revisionen utförs enligt av RRV föreskrivna riktlinjer och bedrivs dels med egen personal, dels med biträde av auktoriserade revisionsbyråer. Den revision som utförs är av motsvarande karaktär som den som sker i större aktiebolag. Ett nära samarbete har etablerats med flertalet internrevisionsenheter vid affärsverken och dessa deltar i betydande ut-

sträckning även i det externa granskningsarbetet. Affärsverkens dotterbolag omfattas inte av detta revisionsuppdrag utan endast själva affärsverket.

Även om RRVs revision inte omfattar dotterbolagen, måste RRV i många fall granska koncerntransaktioner för att få underlag för ett omdöme om affärsverkets bokslutshandlingar. Detta kan ske dels genom åberopande av den förut nämnda insynsklausul som finns inskriven i bolagsordningen för några av dotterbolagen, dels genom att Föreningen Auktoriserade Revisorers (FAR) regler om dotterbolagsrevisors rapporteringsskyldighet till moderbolagsrevisor tillämpas.

4. Behovet av koncernredovisning och koncernrevision

F. n. finns inget formellt krav på att affärsverken skall avge koncernredovisning. I praktiken opererar och leds ofta verket och dotterbolagen som en koncern. I detta sammanhang kan nämnas att domänverket och förenade fabriksverken redan idag avlämnar koncernredovisning i den tryckta årsredovisningen.

I de fall affärsverket och dotterbolagens verksamheter har direkta samband och tillika ett faktiskt koncernförhållande föreligger, framstår det revisionella sambandet som särskilt angeläget. Detta gäller både i fråga om redovisningsrevisionen och ifråga om förvaltningsrevisionen.

För redovisningsrevisionens del gäller det en årlig granskning av koncernredovisning, koncerntransaktioner och andra mellanhavanden i syfte att fastställa att koncerntransaktionerna är behöriga, att redovisnings- och värderingsprinciper är enhetliga samt att koncernredovisningen är uppgjord enligt god redovisningssed och korrekt utvisar koncernens resultat och ställning. Detta gör att behov föreligger av att kunna bedriva revision som inbegriper hela koncernen (affärsverk och dotterbolag).

Från förvaltningsrevisionell synpunkt aktualiserar överförandet av verksamhet, som tidigare har bedrivits inom ett affärsverk, till direkt eller indirekt ägda bolag en mera vidsträckt problematik. Det gäller särskilt när uppgifter som är av central betydelse för affärsverkets samlade verksamhet förläggs till bolag. Om inte förvaltningsrevisionen i sådana fall har möjlighet att granska den verksamhet som bedrivs även av bolagen, blir det knappast möjligt att bedöma hur affärsverket eller "affärsverkskoncernen" fullgör sina huvuduppgifter.

5. Riksdagens revisorers förslag

I den remitterade rapporten föreslås att både riksdagens revisorer och RRV i sin förvaltningsrevision skall få möjlighet att granska även den verksamhet som affärsverken bedriver i aktiebolagsform. RRV tillstyrker mot bakgrund av vad som ovan anförts detta förslag. RRV vill samtidigt framhålla att behovet av koncernrevisionellt samband är minst lika stort när

det gäller redovisningsrevisionen. För redovisningsrevisionens del krävs nämligen årliga uttalanden om affärsverkens bokslut, vilket förutsätter möjligheter till löpande granskning av transaktioner mellan affärsverk och dotterbolag och insyn i dotterbolagens redovisning.

För RRVs förvaltningsrevision skulle i och för sig ett konsekvent införande av den tidigare nämnda s. k. insynsklausulen i bolagsordningen för samtliga affärsverks holdingbolag och större dotterbolag utgöra en framkomlig väg att skapa ett revisionellt samband. Det förtjänar dock att prövas om inte RRV skulle kunna ges en generell rätt att i sin förvaltningsrevision granska affärsverkens dotterbolag med stöd av en liknande lagregel som den som föreslås för riksdagens revisorer. Genom att föreskriften anges i lag undanröjs eventuell tveksamhet i förhållande till aktiebolagslagen. Den tekniskt besvärligare ändringen av ett flertal olika bolagsordningar kan då undvikas.

För redovisningsrevisionens del bör enligt RRVs mening aktiebolagslagens regler om en enhetlig koncernrevision få motsvarande genomslag i fråga om affärsverken och deras koncerner. Föreskrifter bör därför utfärdas för resp. affärsverk att val av auktoriserad revisor eller auktoriserat revisionsbolag i dotterbolagen skall ske i samråd med RRV, i de fall där rörelsedrivande dotterbolag svarar för en väsentlig del av affärsverkskoncernens verksamhet. RRV bör även få möjlighet att utse en medrevisor. På så sätt kan det koncernrevisionella sambandet garanteras även i de fall då man av praktiska skäl vill bibehålla tidigare revisor i dotterbolaget. En föreskrift av denna innebörd torde kunna ställas direkt till affärsverket i de fall det är tjänstemän i affärsverket som företräder statens aktieinnehav på bolagsstämman.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektörens ställföreträdare, avdelningschefen Gustafsson i närvaro av avdelningschefen Wahlgren, tf avdelningschefen Kleist, revisionsdirektören Bergkvist, föredragande, och avdelningsdirektören Lyth.

Åke Gustafsson

Arne Bergkvist