

PM 2015-03-08
Johan Hirschfeldt

Regeringsformen (RF) som bedömningsgrund vid granskning av regeringens hantering av risker i statliga bolag

1 Uppdraget

Riksrevisionen har beslutat inleda en huvudstudie av regeringens hantering av risker i statliga bolag (14-12-19; 31-2014-1203). I beslutet anges regeringsformen som en av bedömningsgrunderna för den aktuella frågan. Vid genomförandet av granskningen ska en fördjupad rättsutredning göras för att analysera regeringsformens bestämmelser om regeringens ansvar för statens tillgångar.

Det har uppdragits åt mig att göra denna rättsutredning. Uppgiften kan också uttryckas så att det gäller att utreda om regeringsformens bestämmelser bör ingå i bedömningsgrunderna utöver exempelvis budgetlagens bestämmelse om effektivitet och god hushållning eller att det gäller att besvara frågan i vilken utsträckning regeringsformen med koppling till budgetlagen kan användas som bedömningsgrund när det gäller den aktuella granskningen om regeringens hantering av risker i statliga bolag.

Innan denna fråga besvaras lämnar jag i avsnitt 2 en utförlig redogörelse för den styr- och ansvarskedja rörande statens verksamhet som utgår från och avslutas i regeringsformen. Den redogörelsen avgränsas till vissa delar av regeringsformen som rör finansmakten, dvs. den fokuseras på de perspektiv som Riksrevisionen kan ha anledning att beakta i sitt arbete. Därefter presenteras i avsnitt 3 ett riktlinjedokument, Statens ägarpolicy.

I avsnitt 4 besvaras den ställda frågan. Delavsnitten 4.1 och 4.2 kan ses som en bakgrund till den egentliga bedömningen av frågan, som sker i delavsnitt 4.3.

2 En styr- och ansvarskedja i regeringsformen

Styr- och ansvarskedjan rörande statens uppgifter kan sägas utgå från de styrmedel som stadgas i regeringsformen och avslutas i den ansvarsreglering som också återfinns där. Denna styr- och ansvarskedja

börjar och slutar i riksdagen och inrymmer ytterst möjligheter för riksdagen att utkräva ansvar av regeringen och dess ledamöter.

Här ska denna kedja presenteras steg för steg. Presentationen är omfattande och rör sig främst på regeringsformens nivå och finansmakten. På nästa nivå finns budgetlagen, annan lagstiftning och därefter följer regeringens verksamhet. I de senare delarna tas vissa saker upp i den utsträckning som är nödvändigt för sammanhanget.

2.1 En utgångs- och slutpunkt för styr- och ansvarskedjan: 1 kap. 4 § RF

De yttersta utgångspunkterna (bl.a. folksuveräniteten och lagbundenhetens princip) finns förstås i 1 kap. 1 § RF. Sedan erinras i 1 kap. 4 § RF om att riksdagen är folkets främsta företrädare. I den paragrafens andra stycke anges riksdagens huvudsakliga uppgifter. Där stadgas:

Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

Riksdagens centrala funktioner anges alltså i 1 kap. 4 § RF. De är lagstiftnings- eller normgivningsmakten (inkl. beskattning som dock också kan hänföras till den s.k. finansmakten), makten över budgeten (m.a.o. en del av finansmakten) och kontrollmakten (som rör revisionell, rättslig och politisk granskning). De två första kan ses som styrande och den tredje som ansvarsutkrävande.

Närmare bestämmelser om dessa riksdagens funktioner finns i 2 (rättighetskapitlet) och 8 kap. (normgivningsmakten), 9 kap. (finansmakten) och 13 kap. (kontrollmakten).

Redan här kan man notera en kedja av bestämmelser. Uppgiften för riksdagen att bestämma hur statens medel ska användas, som har sin utgångspunkt i 9 kap. – förs via bestämmelsen i 9 kap. 11 § uttryckligen vidare till riksdagsordningen och budgetlagen. Därmed kan regeringsformens överordnade bestämmelser sägas vara direkt kopplade till den grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 3 § budgetlagen som stadgar att i statens verksamhet ska hög effektivitet och god hushållning iakttas.

Det finns vid sidan av lag och anslag och andra formella beslut inom ramen för finansmakten ytterligare beslutsformer av mera obestämd karaktär. Riksdagen kan fatta s.k. principbeslut eller beslut i form av riktlinjer, uttalanden eller s.k. tillkännagivanden. En sådan beslutsform kan ofta vara

ändamålsenlig då den gör det möjligt för riksdagen att pröva större frågor på ett tidigt stadium. Sådana riksdagsbeslut kan tillkomma också på regeringens initiativ. De är inte rättsligt bindande men de kan alltefter omständigheterna medföra en politisk bundenhet (SOU 1972:15 s. 101).

Ett exempel på ett sådant riktlinjebeslut är riksdagens beslut i anledning av prop. 1980/81:22 och bet. 1980/81:NU29 om insyn i statliga företag. Detta riktlinjebeslut ligger till grund för den årliga skrivelsen *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande* som fortfarande lämnas, se senast skr. 2013/14:140 och 2014/15:NU4. Se närmare om detta *bil. 1*.

Ett annat riktlinjebeslut av intresse här är det som gäller huvudprinciperna för förvaltningen av statliga bolag (prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26). Se *bil. 2*.

Observera att regeringsformen numera uttryckligen anger att beslut om riktlinjer för statens verksamhet kan beslutas för tid även efter den följande budgetperioden (9 kap. 6 § RF).

2.2 Regeringens uppgifter och ansvar (1 kap. 6 § RF)

Här anges att regeringens styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Vad ingår i styrelseuppgiften? Bl.a. att föreslå statsbudget och förvalta statens tillgångar (9 kap. RF) i enlighet med vad riksdagen har bestämt. Budgetlagen är härunder ett av riksdagen beslutat styrmedel. Ansvarsfrågan behandlas, som nämnts, i kapitlet om riksdagens kontrollmakt, 13 kap. RF.

2.3 Regeringsarbetet (7 kap.)

För att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt finns Regeringskansliet i vilket departementen ingår (7 kap. 1 §). Regeringskansliet, som är en myndighet, har statsministern som chef. Departementen är inte myndigheter. I förordningen med instruktion för Regeringskansliet har regeringen fördelat ärendena mellan departementen.

Regeringens beslutsfattande i fråga om s.k. regeringsärenden är kollektivt med undantag för vissa försvarsärenden, (7 kap. 3 § RF). S.k.

styrelseärenden (jfr 1 kap. 6 § RF) såsom beslut om propositioner, skrivelser till riksdagen och förordningar m.m. är naturligtvis regeringsärenden. När det gäller s.k. förvaltningsärenden är gränsdragningen inte lika självklar. I förarbetena anges endast den generella principen att alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen ska behandlas som ett regeringsärende (prop. 1973:90 s. 184). Ett statsråd kan som departementschef eller som statsråd med s.k. 5 §-förordnande (se 7 kap. 5 § regeringsformen) fatta s.k. regeringskanslibeslut, jfr regleringen i förordningen med instruktion för Regeringskansliet.

I ett ärende hos konstitutionsutskottet (se bet. 2005/06:KU20 s. 143 har utskottet behandlat gränsdragningen mellan regeringsärenden och beredningsansvaret för ett statsråd inom ramen för dennes föredragandeuppgifter i regeringen enligt 7 kap. 5 § regeringsformen just i frågan om ägarstyrning av statliga bolag. Se om detta ärende *bil. 3*.

Regeringsärende ska beredas. En departementschef eller ett annat statsråd är ansvarigt för detta. För att beredningen av regeringsärenden ska fungera har ett antal principer lagts fast. I Statsrådsberedningen PM 2012:1 (rev. 2013) *Samrådsformer i Regeringskansliet* finns riktlinjer för de olika samrådsformerna. Där finns under ett huvudavsnitt om s.k. gemensam beredning ett särskilt avsnitt "*Särskilt om beredningen av frågor om statligt företagsägande*". Här gäller det inte bara regeringsärenden och statsrådsbeslut utan också vad som kallas "ett formlöst ställningstagande". Texten i det avsnittet återges i *bil. 3*.

Det finns en del av beredningen som kan kallas politisk samordning. Hur den går till beror på regeringens sammansättning. Inom alliansregeringen användes en pm 2010-03-17 om den politiska samordningen. Där förtecknades bl.a. vissa ärenden som skulle samordnas. Bland dess var "Ägardirektiv och instruktioner till statliga bolag". Även utnämningsfrågor rörande styrelseordförande och ledamöter i styrelse för statliga bolag skulle beredas med Statsrådsberedningen.

Vidare finns riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning från 2006 (om innehållet i dessa, se bet. 2013/14:KU20 s. 147).

Frågan om den konstitutionella bedömningen av regeringens och ett statsråds uppgifter och förfarande vid regeringens styrning av de statliga

bolagen såvitt gäller styrelsenomineringar har behandlats av konstitutionsutskottet (bet. 2005/06:KU 20 s. 143). Se *bil. 4*.

Ett exempel på att ett statsråd med ansvar för statliga bolag på detta område anses själv kunna fatta beslut i form av regeringskanslibeslut är beslut om s.k. ägaranvisning. Se vidare *bil. 5*.

2.4 Allmänt om bestämmelserna i 9 kap. RF, riksdagsordningen och budgetlagen

I 9 kap. RF finns bestämmelserna om finansmakten. Dessa är kortfattade och ger en mycket ofullständig bild av regelverket. En ganska allmän inställning till detta har varit och är att det ekonomiskt-politiska området inte passar för närmare konstitutionell reglering. Det anses kräva handlingsfrihet på ett annat sätt än t.ex. lagstiftningen.¹

I 9 kap. 11 § stadgas ”Ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen och särskild lag.” Riksdagsordningen innehåller bestämmelser om bl.a. riksdagens behandling av budgetpropositionen. Riksdagsordningens föreskrifter om det formella regelverket för riksdagens verksamhet fordrar inte närmare presentation här.

Budgetlagen utgör däremot en lag med materiella föreskrifter som gäller riksdagens och regeringens uppgifter. Den materiella regleringen har här stegvis fördjupas. 1996 års lag om statsbudgeten har ersatts med den mer detaljerade 2011 års budgetlag.

Här bör erinras om att budgetlagen innehåller en grundläggande ändamålsparagraf. I 1 kap. 3 § stadgas:

I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

Budgetlagen har ju antagits av riksdagen men faller i och för sig under den normgivningskompetens som tillhör regeringen och som riksdagen kan ta i anspråk. Se 8 kap. 7 § RF. Till det området hör också en stor del av de förordningar som regeringen beslutar om. T.ex. kan regeringen besluta om en förordning för att styra Regeringskansliet som myndighet och verksamheten däri, så har skett genom förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Förvaltningslagen ska dock också iakttas

¹ Fredrik Sterzel, *Finansmakten*, 2013, s. 11.

i ärenden där Regeringskansliet uppträder som egen myndighet och inte som beredningsorgan åt regeringen.

Regeringen har också beslutat förordningar i anslutning till skilda bestämmelser i budgetlagen, såsom t.ex. anslagsförordningen (2001:223).

Här ska vidare nämnas att bestämmelser som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden som huvudregel fordrar lagform (8 kap. 2 § första stycket 2 RF). Ett statligt företag är en fristående juridisk person (=enskild). Budgetlagens definition av statens verksamhet i 1 kap. 2 § budgetlagen gäller inte verksamhet som bedrivs av aktiebolag där staten är ägare (prop. 1995/96:220 s. 82). Det betyder att regeringen inte kan fylla ut budgetlagen med förordningsbestämmelser som reglerar verksamheten hos de statliga bolagen.

2.5 Statens budget (9 kap. 1–3 §§ RF)

Här anges att det är riksdagen som beslutar om statens budget (9 kap. 1 § RF) och att regeringen lämnar en budgetproposition (9 kap. 2 § RF). I 9 kap. 3 § RF finns en närmare bestämmelse om beslutet om budget. Ett sådant beslut innefattar bl.a. beslut om anslag för bestämda ändamål. Beslutet ska innehålla både belopp och ändamål. Ändamålet kan kompletteras med av riksdagen uttryckligt fastställda villkor och med motivuttalanden. Inom den ramen kan regeringen sedan fatta närmare beslut om dispositionen av anslaget.

Ett exempel på ett anslagsbeslut är ett anslag med visst belopp med ändamål att förvärva aktier i ett aktiebolag. Se vidare 7 kap. 2 § budgetlagen, som föreskriver att sådana förvärv – liksom annat tillskott av kapital – ska finansieras genom anslag. Det kan här tilläggas att även åtgärder för att öka statens röst- eller ägarandel fordrar riksdagens beslut genom ett bemyndigande (8 kap. 3 § budgetlagen). Förutom aktieförvärv vid bolagets bildande fordrar alltså kapitaltillskott samt nyemission ett anslagsbeslut och en fondemission riksdagen bemyndigande. Om dessa frågor se vidare prop. 2010/11:40 s. 86 ff.

Det förhållandet att ytterligare bestämmelser om statsbudgeten finns i budgetlagen innebär inte att riksdagen är förhindrad att vid sidan av denna lag besluta om ytterligare villkor för medelsanvisningen utöver vad som framgår av budgetlagen. Konstitutionsutskottet anförde följande om detta i

förarbetena till den numera upphävda lagen om statsbudgeten (bet. 1996/97:KU3 s. 17):

Konstitutionsutskottet vill i detta sammanhang ta upp frågan om riksdagens möjligheter att ställa villkor för utnyttjandet av anslagen.

Som ovan framgått får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt (numera RF 9:7). När det gäller utgiftsbesluten föreskrivs i RF endast att riksdagen anvisar anslag till angivna ändamål (RF 9:3). Riksdagen har formellt sett en obegränsad rätt när det gäller detaljregleringen i samband med utgiftsbemyndigandena. Riksdagens beslut att anvisa anslag (ändamål, anslagstyp och belopp) kan alltså kompletteras med ytterligare villkor och med motivuttalanden som binder regeringens och myndigheternas medelsanvändning. Enligt gällande rätt är riksdagen oförhindrad att sätta vilka villkor den vill vid angivande av anslagsändamålen, under förutsättning att villkoren står i organiskt samband med anslagsändamålet i fråga och inte strider mot tidigare gjorda åtaganden. Sådana villkor kan innebära precisering av mål, prioritering inom ett anslag, den regionala fördelningen av medlen, organisering av verksamheten, viss typ av insatser eller krav på återrapportering av resultat. Grundlagberedningen tog på sin tid avstånd från tanken att hindra riksdagen att gå för långt i detalj vid anslagsspecificeringen (SOU 1972:15 s. 115).

I den nu aktuella propositionen anförs såväl i den allmänna motiveringen (s. 23) som i specialmotiveringen till 3-6 §§ (s. 84) att riksdagen bestämmer de villkor som gäller för medlens användande. Det sker på ett standardiserat sätt genom att det för skilda ändamål anges med vilken typ av anslag medel skall anvisas, heter det i propositionen.

Utskottet konstaterar att propositionens beskrivning av de villkor riksdagen kan föreskriva inte är uttömmande, eftersom det av den här ovan lämnade redovisningen framgår att de villkor riksdagen lämnar vid anslagsspecificeringen kan vara av en mängd olika slag och inte alls endast avse anslagstyperna. Avsikten med den nya budgetlagen är inte att påverka befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering. Inriktningen har i stället varit att den nuvarande ordningen så långt möjligt skall komma till uttryck i lagen (se bl.a. prop. s. 121).

Konstitutionsutskottet vill därför understryka att införandet av budgetlagen inte innebär någon begränsning i riksdagens möjligheter enligt RF att besluta om ytterligare villkor för medelsanvisningen, utöver vad som framgår av budgetlagen och speciallagstiftningen inom respektive verksamhetsområde.

Detta uttalande till den nu upphävda lagen om statsbudgeten togs utan erinran upp i betänkandet (SOU 2010:18) En reformerad budgetlag s. 121 f. Frågan berördes inte i prop. 2010/11:18 med förslag till budgetlag men konstitutionsutskottet erinrade på nytt om det i sina överväganden i bet. 2010/11:KU14 s. 8. Det tidigare uttalandet av utskottet får anses ge uttryck för gällande rätt.

I 9 kap. 3 § tredje stycket RF finns en bestämmelse om en särskild beslutsform. Inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom anslag (s.k. specialdestination). En ny form av specialdestination har införts i syfte att underlätta finansiella omstruktureringar inom den statliga bolagssfären, se Holmberg, Stjernquist m. fl., Grundlagarna, 2012, s. 446.

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.område 24, s. 80 f.) finns i avsnittet Politikens inriktning ett avsnitt om statliga företag med rubriken Ett hållbart ägande med värdeskapande i fokus. Se om detta vidare i *bil. 6*.

2.6 Användning av anslag och inkomster (9 kap. 7 RF)

Anslag får inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt. Med denna grundläggande bestämmelse uttrycks också principen att anslagsbeslut är bindande för regeringen (jfr 1 kap. 4 § RF). Se också 3 kap. 8-12 §§ budgetlagen.

Även i fråga om inkomster är det riksdagen som har bestämmanderätten. I inkomstbegreppet ingår även inkomster av statens verksamhet såsom aktieutdelningar och inkomster av försäljning av statens egendom.

2.7 Statens tillgångar och åtaganden (9 kap. 8 och 9 §§ RF)

2.7.1 Om 9 kap. 8 § RF

I 9 kap. 8 § stadgas, som ett uttryck för att regeringen styr riket, bl.a. att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar. Andelarna i de statliga företagen utgör sådana tillgångar.

De tillgångar som ägs av de statliga bolagen är däremot offentligrättsligt sett *inte* (kurs. här) statliga och omfattas alltså inte av bestämmelsen i 9 kap. 8 § RF (prop. 1973:90 s. 347).

Uttrycket att statens tillgångar står till regeringens disposition (som är formuleringen i paragrafen före 2010 års ändringar) innefattar både förvaltningsåtgärder – såväl rättsliga som praktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning (SOU 2008:125 *En*

reformerad grundlag s. 577). I SOU 2008:115 *Finansmakten* s. 63 uttalas i anslutning till bestämmelsen:

Regeringens uppgift att styra riket medför en rätt, men även en skyldighet, att vidta de förvaltnings- och förfogandeåtgärder i fråga om egendomen som regeringen finner lämpliga, och som inte kräver riksdagens godkännande. Sådana åtgärder kan innefatta att använda egendomen för avsett syfte, att underhålla egendomen så att den bevarar sitt värde och att avyttra egendomen om den inte behövs.

I prop. 2010/11:80 s. 214 *En reformerad grundlag* anføres att bestämmelsen om regeringens disposition är en naturlig följd av att regeringen styr riket. Det tilläggs:

Det är dock inte dispositionen över sådana tillgångar som är det viktigaste verktyget för regeringen i styrningen av riket. Av avgörande betydelse är istället de anslag som riksdagen anvisat för olika ändamål och de befogenheter som de anvisade anslagen rymmer. – dvs. att göra åtaganden, godkänna betalningar och att genomföra utbetalningar – samt de inkomster som riksdagen beslutat att regeringen får ta i anspråk.

I 6 kap. budgetlagen finns närmare bestämmelser om ekonomiska åtaganden och utlåning. Dessa kan anses som grunder för förvaltningen av statens tillgångar i vissa avseenden. Här ska endast nämnas bestämmelsen i 6 kap. 2 § budgetlagen som kan sägas ange ett utrymme för regeringens befogenheter när det gäller förvaltningen: Regeringen får göra sådana ekonomiska åtaganden för staten som är nödvändiga för att den löpande förvaltningen ska fungera tillfredsställande. Se vidare Holmberg, Stjernquist, *Grundlagarna*, 2012, s. 453 ff.

Enligt 10 kap 1 § budgetlagen är regeringen redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och förpliktelser.

2.7.2 Om 9 kap. 9 § RF

Bakom regeringens redovisningsskyldighet till riksdagen (se avsnitt 2.8 i det följande) står 9 kap. 9 § RF där det stadgas att riksdagen beslutar om *grunder* (min kurs.) för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar.

Det är ett åliggande för riksdagen att fastställa sådana grunder och avgöra omfattningen av dessa (prop. 1973:90 s. 225). Det kan enligt motiven vara

lämpligt att grunderna fastställs i form av lag (prop. 1973:90 s. 347). Grunder (inte Grunderna) för förfogandet över statens egendom finns i 8 kap. budgetlagen. Jfr också under 2.7.1. Det kan erinras om vad som uttalats av konstitutionsutskottet i samband med införandet av den numera upphävda lagen om statsbudgeten, se avsnitt 2.5. Sterzel uttalar i arbetet *Finansmakten*, 2013, s. 111, härvid att vad riksdagen har bestämt framgår av vad behörigt fackutskott har anfört i ett betänkande som har godkänts av riksdagen i den delen.

I 8 kap. 3 -4 §§ budgetlagen finns bestämmelser om regeringens förvärv och försäljning av aktier och krav på riksdagens bemyndigande för sådana åtgärder. Sålda aktier ska redovisas mot en inkomsttitel, 8 kap. 11 § budgetlagen.

2.8 Årsredovisning för staten (9 kap. 10 § RF)

I 9 kap. 10 § RF stadgas att regeringen efter budgetperiodens slut lämnar en årsredovisning för staten till riksdagen. Paragrafen infördes 2010 i regeringsformen. Där hade den ingen tidigare motsvarighet. Historiken är följande.

Riksdagen beslutar om skatt till staten och bestämmer om användningen av statens medel. Samtidigt ställer riksdagen huvuddelen av statens medel till regeringens disposition. Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning. Dessa förhållanden utgör en naturlig grund för att regeringen ska ha en allmän redovisningsskyldighet inför riksdagen (prop. 1995/96:220 s. 68 f.). Detta uttalande låg bakom införandet av bestämmelser om redovisningsskyldighet i lagen om statsbudgeten där följande stadgades.

44 § Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser.

45 § Bokföring i staten skall ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed.

Redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar.

Närmare föreskrifter om redovisningen skall meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Förslaget att införa bestämmelsen om årsredovisning i regeringsformen framfördes i en rapport från en referensgrupp till Grundlagsutredningen (SOU 2008:115) *Finansmakten*. Där uttalades, s. 87, bl.a.

Vi anser att det nu är lämpligt att befästa årsredovisningen för statens ställning som ett nödvändigt element i statens budgetprocess, genom att i RF föra in en bestämmelse om att regeringen ska lämna en sådan handling till riksdagen. Ett förslag till en sådan reglering finns i 9 kap. 10 §.

Det skulle kunna hävdas att det vore rimligt att riksdagen beslutade om att fastställa resultat- och balansräkningen i årsredovisningen eller tog ställning i frågan om regeringen skulle beviljas ansvarsfrihet. Detta sker i flera andra länder. Vi vill emellertid inte förorda att en sådan ordning, som påminner om en förtroendeomröstning, införs. Vi anser i stället att det får ankomma på finansutskottet att till riksdagen lämna det förslag till beslut som dess granskning föranleder. Normalt bör beslutet innebära att årsredovisningen läggs till handlingarna. Skulle emellertid finansutskottet exempelvis finna att regeringen inte iakttagit uppställda villkor vid genomförandet av budgeten, kan förslaget till riksdagen formuleras på ett annat sätt. När det är påkallat kan även konstitutionsutskottet behandla en ifrågasatt regelavvikelse i samband med granskningen av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Enligt referensgruppen behöver inte det närmare innehållet i årsredovisningen regleras i RF utan kan liksom tidigare anges i budgetlagen.

I prop. 2009/10:80 s. 235, *En reformerad grundlag*, uttalades bl.a.

I årsredovisningen för staten lämnar regeringen en redogörelse till riksdagen för hur statsbudgeten har genomförts. Riksdagen får genom Riksrevisionen ett underlag för sin bedömning av hur den beslutade statsbudgeten har fallit ut. Riksdagen ges därmed goda möjligheter att utöva en effektiv kontroll av regeringen. Årsredovisningen är också ett värdefullt underlag för en analys av statens ekonomi och för den politiska debatten.

Riksdagens och Riksrevisionens möjlighet att kontrollera regeringens åtgärder på budgetområdet skulle försvåras om en årsredovisning för staten inte lämnades.

Mot denna bakgrund beslöts i samband med 2010 års ändringar av regeringsformen att befästa att årsredovisningen för staten är ett centralt element i budgetprocessen. Därför infördes paragrafen samtidigt som det bestämdes att den närmare utformningen av årsredovisningen dock även i fortsättningen borde regleras i budgetlagen.

I budgetlagen (2011:203) finns de närmare bestämmelserna om årsredovisningen i 10 kap.

Enligt 10 kap. 1 § är regeringen redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över (jfr 9 kap. 8 § RF där samma begreppsbildning används.). Vidare omfattar redovisningsskyldigheten enligt paragrafen även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska åtaganden.

Frågan om hur årsredovisningen organisatoriskt ska avgränsas är härmed en central fråga. Utgångspunkten är att det är staten som rättssubjekt som är den yttre ramen för redovisningen (SOU 2010:18 s. 263) och att det i budgetlagen ska ske en grundläggande normering av innehållet i årsredovisningen.

Mot denna bakgrund ska det i årsredovisningen lämnas uppgifter även om andelar i statliga företag. Det betyder att resultatet från andelar i hel- och delägda företag ska tas upp under en särskild rubrik i resultaträkningen (10 kap. 9 § första stycket budgetlagen). Vidare ska det i balansräkningen på tillgångssidan finnas en rubrik för finansiella anläggningstillgångar (10 kap. 9 § andra stycket budgetlagen). Under rubrikerna delas redovisningen in i poster. Det är regeringen som beslutar vilka poster som ska tas upp.

I Årsredovisning för staten (se senast skr. 2013/14:101) sker redovisningen i fråga om de statliga företagen enligt följande.

Under Utfallet för statens budget redovisas inkomsterna på statens budget 2013. Vid sidan av skatteintäkter anges Övriga inkomster. Dessa indelas under olika rubriker bl.a.

- Inkomster av statens verksamhet där utdelning från statligt äga företag är en post där utdelningen från olika företag redovisas och kommenteras kort (s. 46 f.)
- Inkomster av försåld egendom där bl.a. inkomster av försålda aktier i statliga företag redovisas (s. 48).

Under Resultaträkning anges under en särskild rubrik Resultat från andelar i hel och delägda företag. Där kommenterades för år 2013 ett kraftigt försämrat resultat (s. 150 f.). Se ytterligare kommentarer i not 11 (s. 187 ff.).

Under Balansräkning anges som tillgångar (Anläggningstillgångar, Finansiella anläggningstillgångar) Andelar i hel- och delägda företag. Som Övriga förändringar i balansräkningen kommenteras (s. 154) bl.a. det

minskade värdet på Vattenfall och statens försäljning av Nordeaaktier. Se ytterligare kommentarer i not 26 (s. 196 ff.)

I 10 kap. 2 § finns en bestämmelse som lyder.

Bokföring och redovisning i staten ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed.

Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar.

Enligt 10 kap. 3 § ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Se avsnitt 2.5.

Årsredovisningen för staten ska enligt 10 kap. 5 § lämnas senast den 15 april året efter budgetåret.

Årsredovisningen lämnas som en skrivelse till riksdagen, som ges nr 101 i riksdagstryckets propositionsserie. Skrivelsen ger upphov till motionsrätt. Ärendet bereds av finansutskottet. Skrivelsen behandlas där tillsammans med Riksrevisionens redogörelse för granskningen av årsredovisningen. Handläggningen i utskottet kan belysas med finansutskottets betänkande (bet. 2012/13:FiU33) där utskottet föreslog riksdagen att lägga skrivelsen och redogörelsen till handlingarna.

10 kap. budgetlagen avslutas med 11 § där det i fråga om revision av statlig verksamhet hänvisas till 13 kap. RF och lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Se vidare avsnitt 2.14.

2.9 Kontrollmakten – en översikt

Kontrollmakten regleras i 13 kap. RF. Här ska först kontrollmaktens instrument presenteras översiktligt.

Allmänt

Riksdagens uppgift att enligt 1 kap. 4 § RF granska rikets styrelse och förvaltning har nämnts inledningsvis. Att regeringen utövar sin makt under ansvar inför riksdagen framgår också av reglerna i 13 kap. RF om riksdagens kontrollmakt. Kontrollmakten är ingen sammanhängande helhet utan består av ett antal regler med vissa beröringspunkter.

Författningsutredningen uttalade bl.a. (SOU 1963:17 s. 154 f.) att riksdagen har en särskild, alltmer väsentlig kontrollfunktion i förhållande till rikets styrelse och förvaltning. Från utgångspunkten av en klar funktionsuppdelning var det enligt utredningen av betydelse att kontrollfunktionen utövas enligt bestämda i grundlagen fastlagda former. Statsråden skulle sålunda vara föremål för politisk kontroll från riksdagens sida genom möjlighet till misstroendeförklaring och genom rätt för riksdagsledamot att framställa interpellationer och frågor samt för administrativ och juridisk kontroll genom konstitutionsutskottets granskningsverksamhet. Enligt utredningen var andra myndigheter än regeringen genom riksdagens ombudsmän föremål för tillsyn från medborgerlig rättssäkerhetssynpunkt, och myndigheternas förvaltning skulle granskas av riksdagens revisorer.

I förarbetena till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 414) gjordes vidare vissa allmänna uttalanden i en inledande kommentar till dåvarande 12 kap. Där angavs att det var naturligt i ett statsskick som står på parlamentarismens grund att riksdagen har som en huvuduppgift att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik. Riksdagen ska även övervaka regeringen i dess funktion som högsta förvaltningsmyndighet. Vidare ligger det i riksdagens intresse att bevaka att myndigheter och offentliga funktionärer lojalt och effektivt förverkligar de direktiv för samhällsverksamheten som har getts i lagar och andra beslut. En insyn på olika förvaltningsområden kan också ge riksdagen underlag för nya beslut.

Vidare anfördes att ett visst moment av kontroll för de nu angivna syftena kunde sägas ligga i riksdagens allmänna ställning i förhållande till regeringen. Riksdagens sakbehandling av regeringens förslag kunde sålunda anses höra till dess kontrollmakt i vid bemärkelse. När man talade om riksdagens kontrollmakt menade man emellertid vanligtvis särskilda rättsliga institut där kontroll är den dominerande funktionen. Även med denna snävare avgränsning kunde man enligt propositionen ha skilda meningar om vilka kontrollerande funktioner som borde innefattas i kontrollmakten.

Kontrollmedlen kan delas in i åtminstone två typer.

På den ena sidan finns konstitutionsutskottets granskning (13 kap. 1–2 §§), misstroendeförklaring (13 kap. 4 §) samt interpellationer och frågor (13 kap. 5 §), som samtliga är parlamentariska kontrollmedel.

På den andra sidan återfinns Riksdagens ombudsmän (JO) (13 kap. 6 §) och Riksrevisionen (13 kap. 7–9 §§), med funktioner som förutsätter politiskt oberoende.

Som nyss nämnts kan man också se begreppet riksdagens kontrollmakt i en vidare bemärkelse än den som ligger till grund för regleringen i 13 kap. Riksdagen kan ju sägas också "kontrollera" regeringen när den prövar regeringens förslag och utövar sina beslutsfunktioner (se 1 kap. 4 §).

2.10 Konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning regleras i 13 kap. 1–2 §§ RF. Ursprungligen var tanken att denna granskning skulle vara administrativt och inte politiskt inriktad. Utvecklingen har dock gått i riktningen mot att granskningen blivit politiserad.

I en arbetsgruppspromemoria som konstitutionsutskottet har offentliggjort (2008/09:RFR14 s. 61 f.) diskuteras utförligt ett synsätt på de rättsliga utgångspunkterna på utskottets granskning. Denna syn sammanfattas enligt följande.

En slutsats skulle kunna vara att motsättningen mellan rättsliga grunder för granskningen och politiskt inflytande över den är överdriven. Att utskottsledamöter har politiska drivfjädrar för sitt handlade är självklart. Så länge konstitutionsutskottet håller sig till rättsligt härledbara argument i sina bedömningar kan varken den allmänna eller den särskilda granskningen anses sakna fast grund i RF. Rättslig kritik som konstitutionsutskottet riktar mot en regering kan givetvis vara farlig för den regeringen och på så sätt politiskt relevant. Men kritikens konstitutionella funktion är att långsiktigt värda legalitet och rättsstatlighet i utövandet av regeringsmakten.

Föremålet för konstitutionsutskottets granskning är primärt statsrådets tjänsteutövning. Detta begrepp omfattar inte enbart statsrådets verksamhet som medlemmar av regeringen utan även den verksamhet som har samband med de beslut som statsråden fattar efter bemyndigande från regeringen. Utskottet kan således granska t.ex. departementschefernas befattning med personal- och organisationsfrågor i det egna departementet och i de kommittéer som hör till departementet. Statsråds befattning med statliga företag omfattas också. Även frågan om s.k. ministerstyre av förvaltningsmyndigheter har förekommit i enskilt fall kan granskas av utskottet.

Inte bara positivt agerande av ett statsråd utan även underlåtenhet att vidta åtgärder kan granskas av utskottet. Också ett statsråd som lämnat sin befattning kan granskas i fråga om sin verksamhet som statsråd. Granskningen är inte inriktad på personligt ansvar utan främst på hur allmänna rättsprinciper tillämpas. Detta synsätt innebär att granskningen i första hand ska vara inriktad på att kontrollera om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärenden har följt gällande regler och vedertagen praxis. Vid underlåtenhet att handla är förutsättningen för konstitutionsutskottets prövning att statsrådet i den aktuella situationen haft lagliga eller i praxis godtagna möjligheter att handla i sin egenskap av regeringsledamot eller på grundval av ett regeringsbemyndigande. Detta är av särskild betydelse när det gäller statsrådets ansvar för verksamheten inom den statliga förvaltningen utanför Regeringskansliet. Se 2008/09:RFR14 s. 11 f. med referenser. Ett exempel från senare år kan här nämnas som illustration. I ett ärende om regeringens arbete med omregleringar av apoteks-, tele- och elmarknaden påtalade utskottets majoritet ett systematiskt mönster av brister när det gäller regeringens beredning och tillsyn av omregleringarna. Detta hade lett till onödiga samhällskostnader och bristerna kunde hänföras till brister i styrningen av myndigheter och andra organ. Minoriteten i utskottet fann inte anledning till synpunkter av konstitutionell beskaffenhet. Se bet. 2013/14:KU20 s. 266 ff. och 329. I detta ärende ger utskottet också en redovisning om vissa tidigare granskningar av regeringens styrning av myndigheter m.m. som utskottet gjort, se s. 286-288. Ett annat ärende där konstitutionsutskottet behandlat frågan om brister i beredningsrutinerna hos regeringen gäller regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon, se bet. 2013/14:KU20 s. 132 ff. och 325 ff.

Under konstitutionsutskottets granskning står alltså statsrådets tjänsteutövning som medlemmar av regeringen men också den verksamhet som har samband med de beslut som statsråden fattar efter bemyndigande från regeringen. Utskottet kan således granska t.ex. departementschefernas befattning med personal- och organisationsfrågor i det egna departementet och i de kommittéer som hör till departementen. Även frågan om s.k. ministerstyre av förvaltningsmyndigheter har förekommit kan granskas av utskottet.

Eftersom konstitutionsutskottet granskar även regeringsärendenas handläggning faller också den beredande verksamheten inom myndigheten Regeringskansliet inom granskningsområdet. Detta innebär att även

åtgärder som utförts av tjänstemännen omfattas av granskningen. Tjänstemännen ansvarar visserligen själva för sina åtgärder men det är statsråden som inför konstitutionsutskottet ansvarar för regeringsärendenas handläggning från det att ärendet inkommer till Regeringskansliet till dess att regeringsbeslutet verkställts. Det kan här tilläggas att tjänstemännen inom Regeringskansliet står under såväl JO:s som JK:s tillsyn, se avsnitt 2.13.

Konstitutionsutskottet kan vid sin granskning av regeringen och statsråden också anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter (SOU 1972:15 s. 210). Om förhållandet mellan konstitutionsutskottets granskning och Riksrevisionens effektivitetsgranskning av regeringen och Regeringskansliet, se avsnitt 2.14.

Konstitutionsutskottet behandlar inte sällan regeringens ägarstyrning m.m. beträffande de statliga bolagen. I sitt årliga betänkande med beteckningen nr 10, nu senast bet. 2014/15:KU10 finns ett tioårs-sakregister som under uppslagsordet Statliga bolag förtecknar ett 20-tal KU-ärenden på området. I granskningsbetänkandet våren 2014 (bet. 2013/14:KU20) redovisas utskottets granskning i fråga om två sådana ärenden, dels betr. regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon, dels näringsministerns hantering och styrning av Inlandsinnovation AB. Se också ett ärende behandlat under avsnitt 2.3.

2.11 Åtal mot statsråd

I 13 kap. 3 § RF finns en bestämmelse om rättsligt ansvar för statsråd. Ett statsråd får dömas för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han eller hon genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet.

2.12 Misstroendeförklaring

I 13 kap. 4 § RF finns bestämmelsen om institutet misstroendeförklaring. Detta är en ordning där riksdagen kan utkräva politiskt ansvar av ett statsråd. Verkan av ett riksdagsbeslut om misstroendeförklaring är att talmannen ska entlediga statsrådet.

2.13 Riksdagens ombudsmän

I 13 kap. 6 § finns bestämmelsen om riksdagens ombudsmän (JO). Som nämnts i avsnitt 2.10 står tjänstemän i Regeringskansliet under JO:s tillsyn. Det gäller även statssekreterare (se JO 2007/08:244).

2.14 Riksrevisionen

Här ska endast några särskilda förhållanden när det gäller Riksrevisionen nämnas.

Enligt 13 kap. 7 § RF har Riksrevisionen uppgiften att under riksdagen granska den verksamhet som bedrivs av staten. I lag kan också meddelas bestämmelser om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan än statlig verksamhet. Med uttrycket "annan verksamhet" åsyftas bl.a. verksamhet som bedrivs av statliga bolag (prop. 1973:90 s. 435).

Inför inrättandet av Riksrevisionen diskuterades hur granskningsområdet skulle formuleras i regeringsformen. Den tidigare omfattningen grundad på en begreppsbildning med uttrycken "statlig verksamhet" och "annan verksamhet" kom slutligen att behållas.

När det gäller den närmare regleringen av granskningsområdet lade Utredningen om regler för Riksrevisionen fram förslag till ändringar i riksdagsordningen samt i ett flertal andra lagar. I fråga om granskningen anfördes i betänkandet (SOU 2001:97 s. 165) *Regler för Riksrevisionen* bl.a. att Riksrevisionens granskningsmandat bör vara lika omfattande som det som gäller för Riksdagens revisorer. Därmed omfattades enligt utredningen all statlig verksamhet i aktiebolag och stiftelser om den är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten är ägare genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Regeringen anförde i propositionen *Riksrevisionen* (prop. 2001/02:190 s. 77), som innehöll förslag till ändring i riksdagsordningen och annan lagstiftning, att Riksrevisionen ska ha rätt att granska sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. I propositionen anfördes vidare (s. 77) om granskningen av aktiebolag.

Det finns emellertid ingen allmän eller entydig definition av vad som skall avses med statliga bolag eller med statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag. I den överförda bestämmelsen har angetts vilka huvudsakliga kriterier som bör vara uppfyllda för att en granskning skall få ske av sådana bolag som bedriver statsanknuten verksamhet. I de fall gränsdragningsproblem uppkommer bör dessa enligt förarbetena till denna bestämmelse (prop. 1986/87:99 s. 45–47) kunna lösas genom överenskommelser från fall till fall med hänsyn till det bestämmande inflytande som staten förutsätts ha i de aktuella bolagen. I tveksamma fall förutsattes att revisorerna skulle agera med tillbörlig aktsamhet. Vad som nu sagts bör således gälla även för Riksrevisionen.

Riksrevisionens granskning regleras närmare i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Av 1 § framgår att det i aktiebolagslagen finnas bestämmelser om att Riksrevisionen får utse revisorer i sådana aktiebolag som anges i 2 §. Enligt den paragrafen får Riksrevisionen granska bl.a. regeringen och "den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten är ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten." Riksrevisionens skyldighet att granska årsredovisningen för staten regleras i 3 § första stycket lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Hur granskningen ska ske behandlas i 4 och 5 §§ samma lag. I 4 § behandlas effektivitetsrevisionens inriktning. Av 5 § framgår bl.a. att granskningen av årsredovisningen för staten ska ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna är rättvisande.

Vid Riksrevisionens granskning måste konstitutionsutskottets granskning enligt 13 kap. 1 § av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning beaktas. Av förarbetena (prop. 2001/02:190 s. 58 ff.) framgår att man inte funnit skäl att genom en lagreglering förhindra att Riksrevisionens granskningsområde i någon mån kommer att vara detsamma som konstitutionsutskottets. Det betonas dock där att granskningarna utgår från olika förutsättningar. Konstitutionsutskottet är ett politiskt sammansatt riksdagsorgan. Riksrevisionen är en tjänstemannalett myndighet under riksdagen. Det konstateras att konstitutionsutskottets granskning är inriktad på en administrativ och juridisk kontroll av om regeringen följt gällande regler och vedertagen praxis, dvs. på vad som är ett formellt korrekt handlande och på rättsfrågor när det gäller regeringsärendenas handläggning, vilket även kan innefatta lämplighetsfrågor. Inom ramen för granskningen av statsrådets tjänsteutövning tas också enstaka ärenden upp till granskning. Det erinras

dock om att utskottet enligt tidigare förarbetsuttalanden också har rätt att anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter i sin granskning. Den revisionella granskningen av den statliga verksamheten har i stället sin tyngdpunkt i bedömningar av vad som får anses vara en effektiv användning av statens medel (effektivitetsrevision). Enligt förarbetena måste en effektivitetsrevision även kunna innefatta en granskning av hur regeringen genomför riksdagens beslut genom sina myndigheter. Här kan det bli fråga om att granska vissa moment i handläggningen av regeringsärenden. *Detta får anses godtagbart så länge sambandet med granskningen av hela verkställighetskedjan av riksdagens beslut är tydlig.* (Min kurs.) Det förutsätts dock att Riksrevisionen inte kommer att granska statsrådets tjänsteutövning. Se om denna fråga även konstitutionsutskottets rapport Konstitutionella kontrollfrågor (2008/09:RFR14 s. 53 f.).

Avsnitt 3 Statens ägarpolicy

Regeringen har 2012 fastställt ett dokument "Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande". Den har redovisats för riksdagen i Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2011 (se skr. 2011/12:140).

Här kan också noteras att ägarpolicyn innehåller regeringens riktlinjer för de statliga företagens externa rapportering, beslutade 2007. I detta instrument anges bl.a. att de statliga företagen i årsredovisningen ska ge en rättvisande bild av utvecklingen av företagens verksamhet, ställning och resultat i enlighet med lagar och praxis. I detta ingår exempelvis: "Risker och riskhantering, möjligheter och hot, känslighetsanalys som beskriver företagets huvudsakliga finansiella risker."

Det bör framhållas att både ägarpolicyn och riktlinjerna för de statliga företagens externa rapportering är just riktlinjer och inte formellt bindande normer, varken för regeringen eller de berörda företagen. Ägarpolicyn ska ha överlämnats till bolagen. De kan binda dessa internt endast om de antas formellt inom ramen för bolagets verksamhet enligt aktiebolagslagen. Det har sagts mig att sådana beslut inte finns.

Närmare om ägarpolicyn, se *bil. 7*.

Avsnitt 4 Mina synpunkter på frågan om Regeringsformen (RF) som bedömningsgrund vid granskning av regeringens hantering av risker i statliga bolag

4.1 Allmänt

En syn på regeringsformen som länge var rätt allmänt omfattad var att den främst var ett dokument om och för politiken (inklusive uppgiften att lagstifta, där det rättsliga perspektivet dock förstås alltid är påtagligt). Däremot framstod då regeringsformen som instrument till ledning för rättstillämpningen hos domstolar och myndigheter som påtagligt begränsad. Tanken att enskilde skulle kunna åberopa sig direkt på regeringsformen till stöd för sina fri- och rättigheter eller andra rättsliga intressen var inte särskilt utvecklad. Regeringsformen saknade egentlig praktisk betydelse i rättstillämpningen kan man något tillspetsat säga.

Sedan EU-anslutningen och införande av Europakonventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna i mitten av 1990-talet och genomförande av 2010 års ändringar av regeringsformen har perspektivet emellertid högst påtagligt blivit ett annat. Regeringsformen kan nu på goda grunder sägas innehålla de rättsregler som ligger högst i normhierarkin.

I lagstiftningsarbetet uppmärksammas ofta grundlagsbestämmelserna i Lagrådets yttranden, vilket sedan medför att samma frågor kommer upp till behandling i propositioner och utskottsbetänkanden. Det har nu också blivit vanligt att man i domstolar och hos tillsynsmyndigheter m.fl. offentliga organ använder regeringsformens bestämmelser i sin rättstillämpning och direkt åberopar dess bestämmelser som skäl i domar och beslut. Parter och ombud hos domstolar och förvaltningsmyndigheter argumenterar i sina mål och ärenden i ökande utsträckning på ett relevant sätt och inte sällan framgångsrikt med stöd av bestämmelser i regeringsformen.

Det här gäller främst sådana bestämmelser i regeringsformen som 1 kap. 9 § där objektivitetsprincipen slås fast, 2 kap. eller m.a.o. rättighetskapitlet, 7 kap. 2 § om beredningskravet samt 8 kap. om normgivningsmakten. Vidare anläggs allt flera resonemang utifrån uttryckligen åberopade allmänna rättsprinciper, såsom legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

För jurister verksamma t.ex. hos domstolar och hos tillsynsorgan är detta perspektiv på regeringsformen inte något radikalt och principiellt nytt men i praktiken är det fråga om en stor omvälvning och ett tydligt genomslag även för dem. Man brukar tala om att vårt samhälle förrättsligats eller judikaliserats under den här senare perioden.

Med det nu sagda vill jag betona att den frågeställning som här ska behandlas allmänt sett knappast inrymmer något egentligt problem. Som jag ser det är det en okontroversiell och helt naturlig utgångspunkt för vår rättsordning att regeringsformen ses som "grundnormen". Dess bestämmelser ligger högst upp i normhierarkin (jfr frågan om lagprövning, där det s.k. uppenbarhetsrekvisitet avskaffades 2010, se numera 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF – observera att lagprövning är en grundlagsreglerad uppgift för både domstolar och andra offentliga organ såsom bl.a. förvaltningsmyndigheter). Annan lagstiftning och föreskrifter från regeringen och förvaltningsmyndigheterna är underordnade och ska för att få tillämpas vara förenliga med regeringsformens bestämmelser.

Det här betyder att regeringsformen är ett högst levande rättsligt instrument av central betydelse både i lagstiftningsprocessen och i rättstillämpningen. Det är alltså högst relevant och lämpligt, ja ibland nödvändigt att uppmärksamma den kedja som normhierarkin utgör och att åberopa regeringsformens bestämmelser, förutom i lagstiftningsprocessen, också i rättstillämpningen vid uttolkningen av vad som är gällande rätt (de lege lata) eller vid argumentation i frågor om behovet och utformningen av ny lagstiftning (de lege ferenda).

Med det här perspektivet blir det naturligt att också lägga vikt vid den rättsliga funktionen hos den styr- och ansvarskedja som börjar och slutar i regeringsformen. Detta är naturligtvis av särskild betydelse för tillsynsorgan som konstitutionsutskottet, JO och Riksrevisionen, som alla har en i konstitutionen angiven roll av betydelse i systemet för ansvarsutkrävande.

Min allmänna slutsats är alltså att regeringsformen är en relevant och nödvändig bedömningsgrund i den verksamhet som en tillsynsmyndighet utövar. För Riksrevisionens del följer detta inte minst av att myndigheten är reglerad i regeringsformen och att dess materiella verksamhet också har sin utgångspunkt i regeringsformen (13 kap. 7-9 § RF).

4.2 Särskilt om frågor på finansmaktens område och regeringsformen som bedömningsgrund

Bestämmelserna om finansmakten i regeringsformen är av övergripande natur. Avsiktligt har man valt att undvika en mer detaljerad reglering där. Men riksdagens styrningsbefogenheter och kontrolluppgifter för hela området har påtagligt stärkts genom den nya mera genomreglerade budgetprocessen främst i form av en mera detaljerad reglering av budgetsystemet och genom tillkomsten av Riksrevisionen. Detta är något som markerats genom senare års ändringar i regeringsformen.

Som jag ser det går det en direkt kedja från 1 kap. 4 § RF, via 9 kap. RF till budgetlagen särskilt med dess 1 kap. 3 § och 10 kap. med dess avslutande paragraf om revision. Bestämmelser i eller med anknytning till hela denna kedja kan därmed vara nödvändiga eller relevanta att åberopa som underlag för bedömningar i Riksrevisionens ärenden.

Man kan hävda att den konstitutionella regleringen övergripande natur och kombination med områdets centrala materiella betydelse talar än starkare för lämpligheten av att anlägga en konstitutionellt inriktad bedömningsgrund när det är påkallat och detta även om det endast gäller mer överordnade eller generella synpunkter som får tjäna som utgångspunkter för den närmare bedömningen av de egentliga sakfrågorna. Det ligger ett egenvärde i att i lämpliga sammanhang erinra om sådana perspektiv. Det finns ett utrymme för att här utveckla vad som skulle kunna kallas "en god konstitutionell retorik".

Att använda regeringsformen och dess bestämmelser som bedömningsgrund kan aktualiseras för Riksrevisionen, som jag förstår det, främst i två situationer.

Dels är det fråga om den revisionella bedömningen av förhållandena under en granskad period. Kan man t.ex. se att anslagsvillkor eller andra styrande beslut som riksdagen meddelat inte iakttagits eller att det eljest finns anledning att lägga synpunkter på sådana frågor. Här kan det finnas anledning att direkt åberopa särskilda led i den konstitutionella styr- och ansvarskedjan.

Dels kan fråga vara om synpunkter av framåtriktad karaktär. Kanske är anslagsvillkoren otydliga och riksdagen borde överväga att ändra dem,

kanske borde ett tidigare princip- eller riktlinjebeslut utvecklas ytterligare, kanske skulle det vara lämpligt att riksdagen preciserade grunderna för förvaltningen av statens egendom i något hänseende? Argumentationen kan stärkas av att det åberopas bestämmelser i regeringsformen när sådana åtgärder för att stärka den konstitutionella styr- och ansvarskedjan diskuteras eller föreslås.

4.3 Särskilt om regeringens styrning av de statliga företagen och regeringsformen som bedömningsgrund

Bestämmelserna i 9 kap. regeringsformen av betydelse på detta område är påtagligt kortfattade. Några mer ingående förarbetsuttalanden till dessa bestämmelser finns inte. Däremot finns sådana förarbetsuttalanden till de direkt underliggande bestämmelserna i budgetlagen. Under lagnivån finns bl.a. riktlinjer, såsom statens ägarpolicy antagen av regeringen, som dock inte är formellt bindande. Här bildas en kedja där detaljeringsgraden ökar vart efter och med krav på att befogenheterna har täckning bakåt, dvs. håller sig inom de ramar som anges i regeringsformen.

Aktierna i de statliga företagen är tillgångar som ska tas upp i statens årsredovisning och aktieutdelningen ska också tas upp där. Årsredovisningen är numera ett konstitutionellt reglerat dokument och granskningen av den är konstitutionell till sin natur. Hur långt man inom den revisionella granskningen här kan gå är väl en fråga om innehållet i god revisionsred som jag inte närmare kan värdera.

Med iakttagande av riksdagens uppgifter i fråga om målen att eftersträva hög effektivitet och iaktta god hushållning framstår det som en fullt naturlig uppgift att såvitt gäller dessa tillgångar och utifrån kravet på god värdeutveckling på aktierna ställa krav på regeringens styrning av företagen i riskfrågor, både på ett övergripande sätt och vid utövande av bolagsstyrningen i det konkreta fallet, och på att regeringen ger riksdagen god information i sådana frågor. Riksdagen kan här besluta om förtydligande riktlinjer eller precisera grunderna för förvaltningen av tillgångarna. Som jag ser det ger regeringsformen riksdagen utrymme för sådana initiativ. Mot den bakgrunden har också Riksrevisionen här en naturlig uppgift att ta upp till behandling iakttagna förhållanden och behov av åtgärder bl.a. vad gäller beredningsprocessen inom Regeringskansliet.

Jag ser alltså knappast något större utrymme för att i det revisionella arbetet med stöd av en egentlig rättslig uttolkning av regeringsformens

bestämmelser precisera innebörden av 9 kap. 8 och 9 §§ i olika rättsliga avseenden – i stället får man förlita sig till att söka svaren genom tolkning och tillämpning av främst budgetlagen.

Statens ägarpolicy och riktlinjerna där för företagens externa rapportering har antagits av regeringen och redovisats för riksdagen. Med detta instrument som närmare stöd i regeringens arbete med styrning och med en ambitiös tillämpning i enlighet med de av regeringen i ägarpolicyn antagna riktlinjerna i de enskilda företagen bör regeringen kunna ha möjlighet att på ett samlat sätt säkerställa att bolagen har en god riskhantering och att styrelserna i bolagen tar ansvar för att bolagens riskanalyser är fullgoda.

Riskhanteringen får anses ingripa i kategorin strategiska frågor rörande de statliga företagen. En väl fungerande riskhantering är ju nämligen av central betydelse inför strategiskt viktiga beslut för och i företagen. Ytterst blir det sedan en politisk bedömningsfråga för riksdagen att – i enlighet med sitt övergripande ansvar – ta ställning till frågor om hur regeringens har styrt och bör styra de statliga företagen i fråga om bl.a. graden och inriktningen av en generell och specifika riskpolicy(s).

Här finns därmed uppgifter också för Riksrevisionen, bl.a. att i sina uttalanden bedöma olika förhållanden (struktur, kompetens, sakfrågor såsom riskpolicyfrågor samt praktisk och formell process m.m.) i Regeringskansliets beredning i frågor om statliga företag. Riksdagens uppgifter enligt regeringsformen på detta område förutsätter att riksdagens informationsbehov tillgodoses. Riksrevisionen kan med sin effektivitetsrevision här lämna ett viktigt bidrag.

Bilaga 1

1981 års riktlinjebeslut

I prop. 1980/81:22 föreslog regeringen olika åtgärder som regeringen avser att vidta för att förbättra riksdagens insyn i de statliga företagen. Regeringen ska årligen överlämna en redogörelse över de statliga företagens verksamhet. Det förutsätts att motioner ska få avlämnas med anledning av denna redogörelse. Samtliga riksdagsledamöter ska äga rätt att närvara vid bolagsstämmor i företag där staten har det dominerande ägarinflytandet.

Utskottet (bet. NU 1980/81:29) tillstyrkte regeringens förslag om denna nya ordning. Utskottet anförde vidare, s. 3:

Med gillande noterar utskottet utredningens och regeringens förslag att redogörelsen med vissa mellanrum ska omfatta också en principdeklaration om det statliga företagandets mål och riktlinjer samt en översiktlig framställning om i vad mån uppställda mål har uppnåtts. Den statliga företagssektorns organisation och verksamhet ger förvisso statsmakterna anledning till regelbundet återkommande principiella överväganden. Utskottet förutsätter att frågan om hur redogörelsen ska utformas kommer att övervägas noga, så att informationsvärdet fyller högt ställda krav.

Sammanfattningsvis ställer sig näringsutskottet alltså bakom de föreslagna riktlinjerna i fråga om årlig redovisning till riksdagen av de statliga företagens verksamhet.

I redogörelsen i skr. 2013/14:140 anför regeringen att redogörelsen under åren utvecklats till form och till innehåll. Syftet med redogörelsen är att beskriva statens företagsägande och de värden som finns i de statligt ägda bolagen. I verksamhetsberättelsen som bifogas skrivelsen redogör regeringen även för statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande samt för hur förvaltningen och bolagen utvecklats under året.

Verksamhetsberättelsen (s. 11) inleds med en redogörelse för regeringens uppdrag och principer. Där anges utgångspunkten att regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta statens tillgångar. Vidare sägs (s. 12) att dokumentet "Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande" anger ramverket för bolagsförvaltningen samt klargör förhållandet mellan ägare, styrelse och bolagsledning. I ägarpolicyn redogör regeringen för sitt förvaltningsmandat och sin inställning i viktiga principfrågor kring ägarstyrning och bolagsförvaltning.

I 2014/15:NU4 (s. 12) framhåller utskottet vikten av att regeringen årligen lämnar dessa redogörelser, som utgör underlag för att riksdagen ska kunna

följa och granska regeringens förvaltning av de aktuella företagen. Utskottet behandlar också en motion om att regeringens ska hämta in riksdagens godkännande innan väsentliga förändringar i verksamhetsinriktningen vidtas för statligt helägda bolag.

Utskottet konstaterar att regeringen vid ägarstyrningen ska utgå från de riktlinjer för bolagets verksamhet som beslutats av riksdagen. Vanligen återspeglas riksdagens beslut i företagens bolagsordningar och regeringen kan enligt utskottet inte lägga till andra uppgifter på ett statligt bolag än de som inryms i vad som beslutats av riksdagen utan måste då vända sig till riksdagen. I den händelse regeringen önskar genomföra en förändring av ett statligt företags verksamhetsinriktning som inte kan inrymmas i vad riksdagen beslutat bör regeringen därmed vända sig till riksdagen. – Med hänvisning till det anförda avstyrkte utskottet motionen.

Bilaga 2

1996 års riktlinjebeslut

I propositionen (prop. 1995/96:141) anfördes bl.a.

Regeringens förslag: Som riktlinjer för förvaltningen av statens företagsägande vad avser de kommersiella företagen fastställs följande huvudprinciper.

- Statligt ägda företag skall arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning.
- Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag skall med utgångspunkt i uppsatt verksamhetsmål aktivt följa företagets utveckling och vidta nödvändiga åtgärder som behövs för att företaget skall uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

Näringsutskottet (bet. 1995/96:NU26) anförde bl.a.

Sedan länge är staten, som redovisas i propositionen, en av de större ägarna i svenskt näringsliv. Enligt utskottets mening är det av största vikt att staten kan agera effektivt i sin roll som ägare av företag. De förslag som läggs fram i propositionen har, som tidigare nämnts, just som syfte att åstadkomma en mer samordnad och professionell ägarförvaltning från statens sida. De föreslagna generella riktlinjerna för förvaltningen av statens företagsägande avser, som påpekats, endast kommersiella företag. Detta anser utskottet vara en lämplig avgränsning och tillstyrker regeringens förslag i denna del.

Bilaga 3

Utdrag ur SB PM 2012:1 (rev. 2013) Samrådsformer i Regeringskansliet

2 Gemensam beredning

2.6 Särskilt om beredningen av frågor om statens företagsägande

Den löpande verksamheten i de bolag där staten har ägarintressen sköts av styrelse och verkställande ledning. Det finns emellertid ett flertal frågor som kräver ägarens direkta engagemang och ställningstagande. De krav på gemensam beredning i ägarfrågor som här anges gäller oavsett om frågan ska avgöras genom ett regeringsbeslut, ett statsrådsbeslut eller ett formlöst ställningstagande.

Beredning med andra statsråd som ansvarar för bolag

Det är angeläget att statens företrädare agerar samstämmigt och konsekvent, även över departementsgränserna. När en fråga om statens företagsägande ställer krav på en enhetlig ägarpolicy – t.ex. när det gäller rapportering från bolagen eller Regeringskansliet, principer för styrelsenomineringar, ersättningar eller incitamentsprogram – bereds den med andra statsråd som har ansvar för bolag.

Beredning med finansministern genom Finansdepartementets budgetavdelning²

Statens ägarintressen i bolag representerar stora värden. De ståndpunkter som staten intar som ägare påverkar inte bara bolagens finansiella ställning. De kan också ha betydelse för den statliga förmögenhetsutvecklingen och få direkt effekt på statsbudgeten.

Statens ägarintressen i bolag representerar stora värden. De ståndpunkter som staten intar som ägare påverkar inte bara bolagens finansiella ställning. De kan också ha betydelse för den statliga förmögenhetsutvecklingen och få direkt effekt på statsbudgeten. Ståndpunkter som kan ha en sådan betydelse eller effekt bereds därför med Finansdepartementets budgetavdelning. Det gäller exempelvis större

² Det har upplysts att Finansdepartementets uppgifter på detta område numera, 2015, flyttats till Näringsdepartementet. Jfr näringsministern i SvD18/2 2015.

strategiska förändringar i företagets verksamhet, större förvärv, frågor om kapitalstruktur, utdelningspolicy, fusioner, avyttringar eller andra beslut som innebär att företagets riskprofil eller balansräkning ändras avsevärt.

Bilaga 4

Konstitutionsskottets ärende om regeringens styrning av de statliga bolagen (2005/06:KU20 s. 143)

Frågan i ärendet gällde om det var i överensstämmelse med grundlagen att ett statsråd i egenskap av näringsminister självständigt nominerade ledamöter i statliga bolagsstyrelser som låg under departementet.

Bakom ärendet låg en rapport från Riksrevisionen (RiR 2004:28). I budgetpropositionen 2005/06:1 utg.område 24 behandlade regeringen denna rapport och anförde (bl.a. s. 53)

... att det med uppgiften för ett statsråd att vara föredragande i en viss typ av regeringsärenden följer ett beredningsansvar. Beredningsansvaret när det gäller ägarstyrning innebär att statsrådet nogt måste följa hur bolagens verksamhet utvecklas och ta de initiativ till ägarstyrning som kan behövas. Det är därför viktigt att statsrådet, eller den som statsrådet bestämmer, fortlöpande har en dialog med bolagsledningarna. En sådan dialog utgör inte myndighetsutövning. Det handlar om ett informellt informationsutbyte. Bolagsledningarna informerar om bolagens verksamhet och statsrådet, eller den statsrådet bestämmer, förmedlar regeringens ägarpolitik. Nödvändigt och tillräckligt stöd för dessa informella kontakter finns dels i beredningsansvaret, dels i de återkommande regeringsbesluten med bemyndigande att företräda staten på bolagsstämmorna. Den som företräder regeringen på bolagsstämmorna och vid de informella kontakterna med bolaget mellan stämmorna fattar inte några egna beslut utan har enbart rollen som förmedlare av regeringens ställningstaganden. Någon delegering av regeringens beslutanderätt är det alltså inte fråga om. Det bör i detta sammanhang noteras att beslut med direktiv till ett aktiebolag inte kan fattas på samma sätt som direktiv till myndigheter. En myndighet utgör en del av den juridiska personen staten, medan ett aktiebolag är en självständig juridisk person. Regeringen kan ur aktiebolagsrättslig synvinkel inte formellt styra ett bolag genom beslut med direktiv till bolaget (prop. 1990/91:87 s. 132). Det är bland annat därför som regeringen tillämpar den ordning där instruktioner till bolagen förmedlas på det sätt som beskrivits ovan. Genom att regeringen har bemyndigat varje bolagsansvarigt statsråd att företräda ägaren vid bolagsstämmor i det bolag statsrådet ansvarar för kan styrning ske med stöd av fullmakt på bolagsstämman. Dessa bemyndiganden ger stöd för att statsrådet kan förmedla ägarens inställning på bolagsstämma. Det löpande beredningsansvaret för ett bolagsansvarigt statsråd följer med ansvaret för bolaget och anses enligt denna praxis, som nämnts ovan, även innebära att statsrådet måste följa bolagens verksamhet och ta initiativ till ägarstyrning. I andra sammanhang än inför bolagsstämma får ägarens informella ställningstaganden därför förmedlas genom statsrådet. Sammanfattningsvis kan sägas att i frågor om styrning av bolagen förmedlar det ansvariga statsrådet, inom ramen för sitt beredningsansvar, regeringens inställning såväl i frågor inför beslut på bolagsstämmor som löpande angående informella ställningstaganden i kontakter med bolagen.

Regeringen anför i budgetpropositionen bl.a. att den samlade bedömningen är att den angivna modellen för ägarstyrning är förenlig med gällande lagstiftning. Dock anser regeringen att det finns anledning att överväga frågan i särskild ordning. Inom Regeringskansliet tas det fram rutiner för en mer enhetlig ägarförvaltning, såväl vad gäller krav på dokumentation vid ägarstyrningen som enhetlig beredning, bl.a. inför bolagsstämmor.

Näringsutskottet (2005/06:NU4) hänvisade till att frågan var under behandling hos konstitutionsutskottet

I ett svar till konstitutionsutskottet anförde regeringen enligt utskottets referat bl.a. följande.

Med rollen som föredragande anses också följa ett uppdrag att i olika sammanhang företräda regeringen och förmedla regeringens politik på området. Det sistnämnda sker ofta informellt, t.ex. genom uttalanden i medier, men också när ett statsråd svarar på riksdagsledamöternas interpellationer och frågor. På samma sätt som när det gäller andra politikområden kan regeringens ägarstyrning av bolagen – enligt fast praxis – ske inte bara genom formliga beslut vid regeringssammanträden, utan också genom informella ställningstaganden och kontakter. Denna ordning har tillämpats under lång tid. Jfr bet. 2001/02:KU20 om formerna för utrikespolitiska beslut.

Vidare anføres i promemorian att varje statsråd som har ett berednings- och föredragansvar och ett ansvar för att förmedla regeringens informella styrning av bolagen, genom formliga regeringsbeslut får i uppdrag att – själv eller genom någon som han eller hon utser – företräda staten på bolagsstämmor i bolaget. Sådana uppdrag till andra statsråd än näringsministern brukar regeringen förena med villkor som säkerställer att samråd sker med honom vid styrelsenomineringar.

Uppdragen innebär enligt promemorian att den som fått uppdraget också skall se till att förbereda ägarens ställningstaganden vid bolagsstämman, bl.a. genom att nominera kandidater till styrelseposterna. Nomineringen dokumenteras som regel i ett skriftligt beslut av statsrådet. Detta beslut utgör en del av instruktionen till den tjänsteman som får statsrådets fullmakt att företräda staten på bolagsstämman. Nödvändigt och tillräckligt stöd för dessa statsrådsbeslut finns i regeringens uppdrag till statsrådet att företräda eller låta annan företräda staten på bolagsstämman.

I de fall som avses med utskottets andra fråga har styrelsenomineringar gått till på det sätt som beskrivits ovan.

Avslutningsvis anføres att det i ett mindre antal bolags bolagsordningar anges att regeringen utser styrelseledamöterna. I dessa fall bereds och avgörs ärendet som ett regeringsärende.

Utskottet (enhälligt) konstaterades att förfarandet grundas på en långvarig praxis inom Regeringskansliet. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande.

Bilaga 5

Ägaranvisningar

Enligt vad som upplysts mig under hand från Näringsdepartementet tillämpas ägaranvisningar bara när bolag har särskilt beslutade samhällsuppdrag, uppbär anslag, befinner sig i omstrukturering eller vid en omreglering samt vid avregleringar och andra väsentliga förändringar.

Ägaranvisningen formaliseras genom beslut på bolagsstämma, på förslag från ägaren. Formuleringarna i ägaranvisningen ska i förekommande fall överensstämma med exempelvis riksdagens beslut gällande särskilt beslutat samhällsuppdrag. Ägaranvisning kan bli föremål för gemensam beredning inom Regeringskansliet inför föredragning för det ägaransvariga statsrådet som fattar ett regeringskanslibeslut, gällande bl.a. eventuell ägaranvisnings lydelse, inför bolagsstämman.

Ägaranvisningar ska finnas på relevanta bolags hemsidor, inte minst eftersom stämmoprotokollen publiceras där. Se t.ex. ägaranvisningen för Swedavia AB som antogs vid årsstämman 2014.

Bilaga 6

Budgetpropositionen för 2015 – Ett hållbart ägande med värdeskapande i fokus

I prop. 2014/15:1 utgiftsområde 24 anförde regeringen under rubriken Näringspolitik avsnitt 3.7.4 (s. 80 f.) bl. a.

Regeringen har riksdagen uppdrag att aktivt förvalta statens ägande i bolag så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl.

Bolag med statligt ägande ska förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt med värdeskapande som ett övergripande mål. Det innebär att bolagen ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas. Bolag med statligt ägande ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt agera på ett sådant sätt att de åtnjuter offentligt förtroende.

Det betyder att bolagen ska vara föregångare avseende hållbarhetsfrågor som till exempel jämställdhet, miljö och socialt ansvarstagande. Vissa bolag med statligt ägande har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag. Det är viktigt att dessa tydligt redovisas och är styrande för bolagens verksamhet. Utvecklingen av förvaltningen av bolagen med statligt ägande bör fortsätta.

Bolagen med statligt ägande bör drivas långsiktigt och ansvarsfullt och, där bolaget verkar på en konkurrensutsatt marknad, enligt marknadsmässiga krav för att säkerställa en effektiv konkurrens.

Ambitiösa ekonomiska mål

Att fastställa ekonomiska mål för de statligt ägda bolagen är ett viktigt verktyg i ägarstyrningen. De bolag som har beslutade ekonomiska mål ska uppnå dessa långsiktigt över en konjunkturcykel. Regeringskansliet arbetar aktivt med att säkerställa att dessa mål är tydliga, att de fastställs i dialog med bolagen, att målen blir både ambitiösa och realistiska samt att de regelbundet följs upp.

En central utgångspunkt vid fastställandet av ekonomiska mål är kostnaden för eget kapital, eftersom denna kostnad avgör om staten som ägare får en rimlig kompensation för det risktagande som ägandet innebär. Utifrån bl.a. kostnaden för eget kapital fastställs för varje bolag mål för kapitalstruktur, lönsamhet och utdelningspolicy. Syftet med målen är att förbättra värdeutvecklingen genom att bolagets lönsamhet, effektivitet och risknivå löpande mäts, följs upp och utvärderas.

Regeringskansliet ser löpande över hur målen kan revideras då ett bolags interna och externa förutsättningar förändras i takt med förändringar i omvärlden. En revidering av de ekonomiska målen kan exempelvis förledas av väsentliga förändringar i bolagets strategi, risk- och räntenivå-, och marknadsförutsättningar, liksom större förvärv eller avyttringar. Under åren 2012 och 2013 fick sex bolag nya mål och under 2014 reviderades målen för ytterligare nio bolag. Akademiska Hus, Bilprovningen, PostNord,

SJ, Svenska rymdaktiebolaget, Sveaskog, Swedavia, Swedesurvey och Systembolaget fick nya ekonomiska mål vid respektive bolags årsstämma våren 2014. Kommande år väntas en översyn av de ekonomiska målen för ytterligare ett antal bolag.

Hållbart företagande, ett långsiktigt värdeskapande

Bolag med statligt ägande ska integrera hållbarhetsfrågor i affärsstrategin och den löpande verksamheten. När bolag brister i sin hantering av hållbarhetsfrågor kan detta ge upphov till affärsrisker med långtgående konsekvenser på bolagets förmåga att verka, eller till att en affärsmöjlighet går förlorad. Brister i hanteringen av hållbarhetsfrågor bidrar inte till en god samhällsutveckling. Bolagens verksamhet ska präglas av öppenhet och föredömlighet och bolagen ska vara föregångare avseende hållbart företagande genom ett långsiktigt och ansvarsfullt ställningstagande till mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö, anti-korruption, affärsetik, jämställdhet och mångfald.

År 2012 integrerades hållbart företagande i ägarstyrningen i större utsträckning än tidigare. Styrelse och företagsledning ska ta ett tydligt ansvar för hållbarhetsutmaningarna samt arbeta för långsiktiga, utmanande och uppföljningsbara hållbarhetsmål. Av 49 bolag med statligt ägande hade vid årsskiftet 2014 så gott som alla fastställt hållbarhetsmål.

Bilaga 7

Statens ägarpolicy

I Statens ägarpolicy redogör regeringen för mål och ramar för sitt förvaltningsuppdrag och inställningen i vissa principfrågor avseende bolagsstyrningen av samtliga statligt ägda bolag. Redovisningen för riksdagen sker i samband med skrivelsen med den årliga redogörelsen som i huvudsak utgörs av verksamhetsberättelsen, i vilken statens ägarpolicy och regeringens riktlinjer ingår.

Statens bolagsstyrning ska enligt ägarpolicy ske med utgångspunkt i aktiebolagslagen (2005:551), annan relevant lagstiftning och i tillämpliga delar koden för bolagsstyrning. Härutöver styrs förvaltningen av EU:s bestämmelser om statligt stöd samt redovisning av allmänna medel, konkurrenslagstiftningen, lagen om offentlighet och sekretess samt OECD:s riktlinjer för statligt ägda företag. Regeringen har också beslutat följande särskilda riktlinjer:

- riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande,
- riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande.

Enligt ägarpolicy ska styrningen av bolagen främst utövas på bolagsstämmor, genom en professionell och strukturerad styrelsenomineringsprocess samt genom dialog med styrelseordförande. Statens ägarpolicy, regeringens riktlinjer och beslut om en effektiv kapitalstruktur i bolagen är andra viktiga verktyg i bolagsstyrningen. Uppföljning och utvärdering av bolagen ska ske bland annat genom ekonomiska analyser, branschanalyser och olika typer av rapporter från bolagen. Även mål utöver ekonomiskt värdeskapande ska följas upp och utvärderas. Regeringen redogör för förvaltningen av bolag med statligt ägande i sin årliga skrivelse till riksdagen.

Statens ägarpolicy innehåller en redogörelse för de olika verktyg som finns för ägarstyrningen. Här betonas bolagsstämman som forum för aktieägarnas inflytande, bolagsordningen, vikten av att i statens bolagsstyrning se till att bolagen har en effektiv kapitalstruktur, syftet med fastställande av ekonomiska mål samt definitioner. Vidare behandlas styrelsens ansvar, styrelsenomineringsprocessen, styrelseordförandes roll, ledamöternas oberoende, arvoden, m.m.

Det framhålls att staten ska vara ett föredöme som bolagsägare vad avser miljömässigt och socialt ansvar, jämställdhetsarbetet, i arbetet för mångfald och mot diskriminering. Slutligen finns anvisningar för extern rapportering och ersättningar till ledande befattningshavare. Ägarpolicyn anger också att Svensk kod för bolagsstyrning ska tillämpas, med vissa undantag som återges i ett särskilt avsnitt i ägarpolicyn.