



# Riksrevisionens styrelses redogörelse angående statligt bildade stiftelsers årsredovisningar

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat kvaliteten i ett urval statligt bildade stiftelsers årsredovisningar. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar*, (RiR 2007:27).

Riksrevisionens granskning av de statligt bildade stiftelsernas årsredovisningar visar att kvaliteten är ojämn och att flera av årsredovisningslagens krav inte alltid uppfylls. Granskningen visar därtill att det i många fall är svårt att bedöma i vilken utsträckning stiftelserna har uppnått sitt ändamål.

Styrelsen anser att detta är allvarligt och menar att det finns anledning för regeringen att överväga om stiftelserna behöver följas upp bättre än vad som sker idag. Ett grundläggande krav som bör ställas på statligt bildade stiftelser är att de följer de krav på dem som ställs i årsredovisningslagen m.m. Det är också enligt styrelsen viktigt att alla statligt bildade stiftelser har en utvecklad information om sin verksamhet i sina årsredovisningar.

Styrelsen instämmer i det förslag som en särskild utredare föreslagit regeringen att stiftelselagen bör ändras så att även statligt bildade stiftelser omfattas av s.k. full tillsyn. Styrelsen kan inte se något motiv till varför inte statligt bildade stiftelser, på samma sätt som övriga stiftelser, ska stå under full tillsyn från länsstyrelsen.

Av Riksrevisionens granskning framgår vidare att kunskapen om de statligt bildade stiftelserna är otillräcklig. Styrelsens bedömning är att en återkommande information om de statliga stiftelserna och deras verksamhet är intressant för riksdagen.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning .....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning .....	4
Bakgrund och motiv för granskningen .....	4
Revisionsfrågan och granskningens genomförande.....	4
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser .....	6
Riksrevisionens rekommendationer.....	7
Styrelsens överväganden .....	8

# Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 20 februari 2008

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Eva Flyborg*

*Mats Midsander*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Eva Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rose-Marie Frebran (kd) Leif Pettersson (s) och Lennart Hedquist (m)

# Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat kvaliteten på informationen i statligt bildade stiftelsers årsredovisningar. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar*, (RiR 2007:27). Rapporten publicerades i december 2007.

## Bakgrund och motiv för granskningen

Riksrevisionen har till uppgift att granska statlig verksamhet oavsett i vilken form den bedrivs. Med statligt bildad stiftelse avses stiftelse som staten ensam har bildat eller som staten bildat tillsammans med andra offentliga eller privata organ. Riksrevisionen noterar i granskningen att statligt bildade stiftelser hittills inte varit föremål för någon effektivitetsgranskning vid Riksrevisionen.

Eftersom staten varit med och bildat stiftelserna, tillfört medel och beslutat om ändamålet med stiftelsens verksamhet bör regeringen, som representant för bildaren staten, enligt Riksrevisionen också skaffa sig information om verksamheten och stiftelsens ekonomiska ställning. Den information som finns att tillgå, utöver de handlingar som finns i stiftelseakten i länsstyrelsernas arkiv, är den information som ges i stiftelsernas årsredovisningar. Alla stiftelser har skyldighet att upprätta en årsredovisning som ska uppfylla de krav som anges i årsredovisningslagen.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund beslutat undersöka kvaliteten på den information som stiftelserna lämnar i årsredovisningarna.

## Revisionsfrågan och granskningens genomförande

Syftet med granskningen har varit att bedöma kvaliteten i de statligt bildade stiftelsernas information i årsredovisningarna. Den revisionsfråga som Riksrevisionen ställt är om den information om stiftelsen som ges i årsredovisningen svarar mot de krav som ställs i årsredovisningslagen och i övriga regelverk.

### *Kartläggningen*

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att det i dag inte finns någon samlad bild av vilka de statligt bildade stiftelserna är. Länsstyrelsen har som ansvarig tillsynsmyndighet ett stiftelserregister där man inte skiljer på statligt respektive inte statligt bildade stiftelser. Mot den här bakgrunden har Riksrevisionen låtit kartlägga stiftelserna. I kartläggningen har Riksrevisionen funnit 155 stiftelser som bedömts vara statligt bildade. Av dessa har ungefär en

tredjedel bildats med staten som ensam stiftare. Övriga har staten bildat tillsammans med andra parter, t.ex. kommun, näringsliv eller intresseförening.

De statligt bildade stiftelserna har enligt länsstyrelsernas stiftelsedatabas sammanlagt en förmögenhet på drygt 22 miljarder kronor.<sup>1</sup> Enligt Riksrevisionens bedömning är förmögenheten betydligt större.

Fjorton av de statligt bildade stiftelserna fick under år 2006 statliga anslag eller bidrag på sammanlagt minst 455 miljoner kronor.

Riksrevisionen noterar i kartläggningen att de statligt bildade stiftelserna är verksamma inom en rad olika områden, bl.a. inom forskning, utbildning och utveckling. Flera statliga stiftelser återfinns även inom områden som rör natur-, miljö- och kulturvård samt näringslivsutveckling.

#### *Statliga stiftelser står under s.k. begränsad tillsyn*

En utgångspunkt för Riksrevisionens granskning är den lag om stiftelser som trädde i kraft den 1 januari 1996, stiftelselagen (1994:1220). Lagen innehåller civilrättsliga regler för stiftelserna och bestämmelser om tillsyn. Enligt lagen ska alla stiftelser stå under mer eller mindre omfattande tillsyn av en tillsynsmyndighet som i normalfallet är länsstyrelsen. Full tillsyn innebär bl.a. att tillsynsmyndigheten ska ingripa om det kan antas att stiftelsens förvaltning och revision inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller stiftelselagen.<sup>2</sup>

För vissa stiftelser gäller dock s.k. begränsad tillsyn. Den innebär att tillsynsmyndigheten har begränsad möjlighet att kontrollera och ingripa mot stiftelsen. Tillsynsmyndigheten har till exempel inte rätt att begära handlingar från stiftelsen, utföra inspektion eller ingripa om det misstänks att en styrelseledamot eller förvaltaren missköter sitt uppdrag.<sup>3</sup> De aktuella stiftelserna är inte heller skyldiga att lämna in årsredovisningar till tillsynsmyndigheten. Begränsad tillsyn gäller bland annat statligt bildade stiftelser.

Stiftelserna är bokföringsskyldiga och skyldiga att upprätta en årsredovisning. Stiftelser som står under full tillsyn och som är skyldiga att upprätta en årsredovisning är också skyldiga att skicka in årsredovisningen till tillsynsmyndigheten länsstyrelsen.

Regeringen har under 2007 låtit en särskild utredare se över stiftelselagen. Översynen presenterades i departementspromemorian "Vissa frågor i stiftelselagen m.m." (Ds 2007:7). Ett av utredarens förslag är att offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet inte längre ska undantas från full tillsyn. Utredaren menar att det inte bör förekomma särregler för vissa stiftelser utan tungt vägande skäl och att det inte finns garantier för att offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet i allt följer lagen.

<sup>1</sup> www.stiftelser.lst.se

<sup>2</sup> 9 kap. stiftelselagen (1994:1220).

<sup>3</sup> 9 kap. 10 § stiftelselagen (1994:1220).

## Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen har granskat om de statligt bildade stiftelsernas årsredovisningar följer de krav som ställs i årsredovisningslagen, Bokföringsnämndens allmänna råd och Redovisningsrådets rekommendationer. Granskningen omfattar ett urval på 31 stiftelser, och det är årsredovisningarna för det senaste räkenskapsåret som granskats.

### *De finansiella redovisningarna har brister*

Riksrevisionens granskning visar att de finansiella delarna i stiftelsernas årsredovisningar uppfyller flertalet av de krav som ställs i årsredovisningslagen och i Bokföringsnämndens allmänna råd. Samtliga stiftelser har också ställt upp sina balansräkningar så som årsredovisningslagen anger.

Enligt Riksrevisionen uppvisar dock redovisningarna brister. En allvarlig brist i nästan samtliga årsredovisningar är enligt Riksrevisionen att stiftelserna inte redogör för vilka redovisningsprinciper de använt. Det blir därför svårt att tolka informationen som lämnas i den finansiella redovisningen.

Enligt årsredovisningslagen ska stora företag och stiftelser lämna en kassaflödesanalys. Syftet är bl.a. att belysa orsakerna till förändringar i likviditet och tillgångar. Eftersom stiftelser oftast har en förmögenhet att förvalta är det särskilt relevant för dem att analysera kassaflödet.

### *Informationen i förvaltningsberättelserna uppfyller inte kraven*

I granskningen har också ingått att bedöma stiftelsernas förvaltningsberättelser. Dessa ska alltid finnas med och ska komplettera informationen i årsredovisningens övriga delar så att redovisningen ger en rättvisande översikt över utvecklingen av stiftelsens verksamhet, ställning och resultat.

Granskningen visar att förvaltningsberättelserna varierar betydligt i kvalitet, och i många fall uppfyller de enligt Riksrevisionen inte årsredovisningslagens krav. Enligt Riksrevisionens bedömning är det en allvarlig brist att hälften av stiftelserna i urvalet inte alls eller ofullständigt har redovisat hur stiftelsens ändamål har främjats. En femtedel av stiftelserna har heller inte alls eller bara delvis redovisat ändamålet, vilket gör det nästan omöjligt för en läsare som inte har tillgång till stiftelseurkunden att bedöma om verksamheten bedrivits enligt stiftarnas avsikter.

Närmare hälften av de granskade stiftelserna har särskilda föreskrifter för hur ändamålet ska följas. Det är enligt Riksrevisionen viktigt att stiftelserna informerar om hur de följt föreskrifterna, men granskningen visar att sju av femton stiftelser inte kommenterar föreskrifterna i förvaltningsberättelsen.

Granskningen visar vidare att i ungefär hälften av de granskade förvaltningsberättelserna brister redovisningen av stiftelsens ställning och resultat. Få stiftelser kommenterar i förvaltningsberättelsen stiftelsens ekonomiska ställning och resultat. Stiftelsen bör därtill enligt regelverket också jämföra

verksamhet, ställning och resultat över tid. Två tredjedelar av stiftelserna jämför dock inte alls eller bara delvis sina siffror med tidigare år.

Riksrevisionen har därtill funnit att några årsredovisningar saknar rubriken förvaltningsberättelse, vilket gör det svårt att avgöra vilken information som ska anses ingå i densamma.

#### *Riksrevisionens sammanfattande slutsats*

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att de krav som ställs i årsredovisningslagen i många fall inte tillgodoses av de statligt bildade stiftelserna. Granskningen visar att det finns brister både i stiftelsernas finansiella redovisning och i förvaltningsberättelserna. Stiftelsernas styrelser ska enligt Riksrevisionen säkerställa att årsredovisningen upprättas enligt de krav som ställs i lagen och enligt god redovisningssed.

## Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen

- att föreslå att stiftelselagen ändras så att även offentligt bildade stiftelser står under full tillsyn mot bakgrund av de brister i de statligt bildade stiftelsernas årsredovisningar som framkommit i granskningen.

Stiftelserna bör särskilt uppmärksamma kraven i årsredovisningslagen om

- att redovisa hur ändamålet främjats under året
- att redovisa och kommentera årets ekonomiska ställning och resultat tillsammans med en jämförelse över tid
- att redogöra för de redovisningsprinciper som använts.

Riksrevisionen rekommenderar stiftelserna

- att redovisa ändamålet med verksamheten
- att redovisa efterlevnaden av särskilda föreskrifter om verksamheten i förvaltningsberättelsen på samma sätt som främjandet av ändamålet
- att oavsett stiftelsens storlek upprätta en kassaflödesanalys samt kommentera denna.

## Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar* (RiR 2007:27) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning till detta anföra följande.

Ett grundläggande krav som alltid bör ställas på statligt bildade stiftelser är enligt styrelsen att de följer de krav som ställs i lag. Av Riksrevisionens granskning framgår dock att stiftelserna inte alltid uppfyller kraven i årsredovisningslagen. Både den finansiella redovisningen och redovisningen i förvaltningsberättelsen uppvisar brister. Styrelsen anser att detta är allvarligt och menar att det finns anledning för regeringen att överväga om stiftelsernas verksamhet behöver följas upp bättre än vad som sker i dag.

Styrelsen noterar att en särskild utredare föreslagit regeringen att stiftelselagen ändras så att även statligt bildade stiftelser omfattas av s.k. full tillsyn. Styrelsen instämmer i den särskilde utredarens förslag och menar att frågan snarast bör prövas av regeringen. En fördel med att även statliga stiftelser omfattas av full tillsyn är att stiftelserna blir skyldiga att skicka in sina årsredovisningar till länsstyrelsen som därmed ges möjlighet att kontrollera och granska årsredovisningarnas kvalitet. Länsstyrelsen ges också möjlighet att uppdatera uppgifterna i sitt stiftelseregister om förmögenhet etc. Styrelsen kan inte se något bärande motiv till varför inte statligt bildade stiftelser, på samma sätt som övriga stiftelser, ska stå under full tillsyn från länsstyrelsen.

Av Riksrevisionens granskning framgår vidare att kunskapen om de statligt bildade stiftelserna är otillräcklig. Regeringen har endast för vissa statliga stiftelser, främst de s.k. löntagarfondsstiftelserna, återrapporterat till riksdagen om stiftelsernas verksamhet. Att dessa stiftelser skulle följas upp var också något som riksdagen utgick ifrån när de bildades, men dessa stiftelser följs inte upp på ett systematiskt sätt.<sup>4</sup> För merparten av de statligt bildade stiftelserna finns dock inga direkta krav på återredovisning om verksamheten till riksdagen.

Styrelsens bedömning är att en återkommande information om de statligt bildade stiftelserna och deras verksamhet är intressant för riksdagen. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.

<sup>4</sup> Bet. 1992/93: UbU16s. 12, rskr. 1992/93:187.