



Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2015/16:60 Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag till handlingarna.

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av regeringens hantering av risker i statliga bolag. Utskottet understryker bl.a. vikten av att regeringen avser att vidta åtgärder för att utveckla informationen till riksdagen genom att ge riksdagen en samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen.

Behandlade förslag

Skrivelse 2015/16:60 Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Ärendet och dess beredning..... | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Skrivelsens huvudsakliga innehåll..... | 4 |
| Utskottets överväganden..... | 5 |
| Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag..... | 5 |
| Riksrevisionens rapport..... | 5 |
| Regeringens skrivelse | 8 |
| Vissa kompletterande uppgifter | 11 |
| Utskottets ställningstagande..... | 13 |
| Särskilda yttranden | 15 |
| 1. Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag (M, C, L, KD)..... | 15 |
| 2. Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag (V) | 15 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 17 |
| Skrivelsen..... | 17 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag

Riksdagen lägger skrivelse 2015/16:60 till handlingarna.

Stockholm den 12 maj 2016

På näringsutskottets vägnar

Jennie Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jennie Nilsson (S), Lars Hjalmered (M), Åsa Westlund (S), Hans Rothenberg (M), Ingemar Nilsson (S), Josef Fransson (SD), Ulf Berg (M), Per-Arne Håkansson (S), Helena Lindahl (C), Ann-Charlotte Hammar Johansson (M), Anna Wallén (S), Mattias Bäckström Johansson (SD), Said Abdu (L), Birger Lahti (V), Penilla Gunther (KD), Mattias Jonsson (S) och Elisabet Knutsson (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2015/16:60 Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag. Inga motioner har väckts med anledningen av skrivelsen.

Den 26 november 2015 lämnade riksrevisor Susanne Ackum och medarbetare information om Riksrevisionens granskningsrapport.

Bakgrund

Riksrevisionen överlämnade enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. den 5 juni 2015 granskningsrapporten Regeringens hantering av risker i statliga bolag (RiR 2015:15) till riksdagen. Syftet med granskningen har varit tvådelat: för det första att bedöma om regeringen har säkerställt att riskhanteringen i de statliga bolagen blir ändamålsenlig för staten, dvs. att riksdagen och regeringen får en överblick över de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen, och för det andra att bedöma om regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i statliga bolag, dvs. information som ger riksdagen möjlighet att följa upp sin delegering till regeringen av befogenheter och resurser när det gäller de statliga bolagen.

Den 23 juni 2015 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen. Med anledning av rapporten överlämnade regeringen skrivelsen Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag (skr. 2015/16:60) till riksdagen den 26 november 2015.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen återger regeringen kortfattat de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i granskningsrapporten. Regeringen redovisar vidare sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Av de fyra rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat till regeringen instämmer regeringen inte i två, och i skrivelsen redogör regeringen för anledning till detta. När det gäller de två övriga rekommendationerna redovisar regeringen vilka åtgärder den avser att vidta med anledning av dessa. Regeringen anser att granskningsrapporten i och med skrivelsen är slutbehandlad.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna. Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av regeringens hantering av risker i statliga bolag. Utskottet understryker bl.a. vikten av att regeringen avser att vidta åtgärder för att utveckla informationen till riksdagen genom att ge riksdagen en samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen.

Jämför särskilda yttrandena 1 (M, C, L, KD) och 2 (V).

Riksrevisionens rapport

Granskningens bakgrund och syfte

Regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta statens ägande i de statliga bolagen så att bästa möjliga långsiktiga värdeutveckling uppnås. Riksrevisionen anser att regeringen, som ägarföreträdare, för att få en långsiktig värdeutveckling och utdelning till staten bör säkerställa att de statliga bolagen har en väl fungerande riskhantering. Riksrevisionen konstaterar att statliga bolag under senare år genomfört eller planerat att genomföra satsningar och förvärv som är förknippade med risker – satsningar som i flera fall fått negativa konsekvenser för värdet på statens tillgångar i och utdelning från bolagen. De statliga bolagen utgör en betydande del av statens tillgångar, och bolagsportföljen är också diversifierad med bolag som verkar inom olika marknader och med olika förutsättningar. Riksrevisionen framhåller att även om de statliga bolagen verkar på en kommersiell marknad upprätthålls konkurrenskraft och affärsmässighet inte genom oberoende granskning från t.ex. investerare och långivare i samma utsträckning som i privata bolag. Vidare är det svårt för staten att sprida riskerna genom att sälja sitt innehav. En stor del av statens aktieinnehav finns i bolag kopplade till infrastruktur som är viktig för samhället och dessutom krävs det riksdagsbeslut vid försäljning eller annan minskning av statens ägarandel. Riksrevisionen finner mot den bakgrunden att det är motiverat med en granskning på området.

Ett syfte med granskningen har varit att bedöma om regeringen har säkerställt att riskhanteringen i bolagen med statligt ägande blir ändamålsenlig för staten. En ändamålsenlig riskhantering för staten innebär enligt Riksrevisionen att riksdagen och regeringen får en överblick över de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen. För att göra en bedömning av detta formulerar Riksrevisionen följande tre preciserade delfrågor:

- Har regeringen rutiner och processer inom bolagsförvaltningen som säkerställer att väsentliga risker löpande uppdateras och sammanställs?
- Ställer regeringen relevanta krav på att styrelserna tar ansvar för bolagens riskhantering?
- Verkar regeringen för ett effektivt styrelsearbete i de statliga hel- och majoritetsägda bolagen när det gäller riskhantering?

Ett annat syfte med granskningen har varit att bedöma om regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i bolagen med statligt ägande. Med ändamålsenlig information avser Riksrevisionen information som ger riksdagen möjlighet att följa upp sin delegering till regeringen av befogenheter och resurser när det gäller de statliga bolagen. För att kunna göra en bedömning av detta har Riksrevisionen formulerat följande två delfrågor:

- Har regeringen en samlad bild av väsentliga risker i statens aktieinnehav i de statliga bolagen, och redovisar i så fall regeringen denna bild för riksdagen?
- Ger regeringen riksdagen relevant information om väsentliga risker som de statliga bolagen står inför och som kan påverka det statliga ägandet?

För att utveckla bedömningsgrunderna har Riksrevisionen också formulerat följande två frågor:

- Finns det oklarheter om vilken roll regeringen som ägare kan och bör ha när det gäller de statliga bolagens riskhantering?
- Vilket handlingsutrymme att agera har regeringen när risker bedöms kunna påverka bolagens lönsamhet och/eller värdet på statens innehav?

Granskningens genomförande

För att besvara frågeställningarna har Riksrevisionen genomfört intervjuer med företrädare för Regeringskansliets bolagsförvaltning och styrelseordförande i hel- och majoritetsägda bolag. Vidare har myndigheten gått igenom styrelsedokumentationen i tio hel- eller majoritetsägda bolag, årsakter vid Regeringskansliet, styrelseutvärderingar, publikationer från regeringen, interpellationer och frågor från riksdagen och årsredovisningar för tio statliga bolag. Slutligen har externa juridiska experter anlåtats för att genomföra fördjupade rättsutredningar.

Granskningens resultat

Trots att regeringen under senare år vidtagit åtgärder för att utveckla styrningen av de statliga bolagen anser Riksrevisionen att regeringen behöver utveckla ägarstyrningen när det gäller riskhantering. Riksrevisionen konstaterar sammantaget att granskningen visar att regeringen varken har säkerställt en för staten ändamålsenlig hantering av risker i den statliga bolagsportföljen, eller att riksdagen får ändamålsenlig information om väsentliga risker i de statliga bolagen. Därmed anser Riksrevisionen att regeringen inte har säkerställt att

regeringens och riksdagens strategiska ställningstaganden baseras på ett fullständigt underlag. Detta menar myndigheten kan medföra negativa konsekvenser för värdet på statens tillgångar och den årliga utdelningen från bolagen till statskassan, samt att staten behöver ge kapitaltillskott till bolag. Nedan återges kortfattat några resultat som lett fram till Riksrevisionens sammantagna bedömning.

Enligt Riksrevisionens bedömning har regeringen inte löpande sammanställt information om väsentliga risker i enskilda bolag och konsekvenser för värde och utdelning om riskerna skulle realiseras. Vidare saknas enligt Riksrevisionen tydliga och juridiskt bindande riktlinjer till bolagens styrelser som uttryckligen anger att styrelserna ansvarar för att bolagen har en god riskhantering. Därtill visar granskningen att regeringen i begränsad utsträckning följer upp hur bolagen och styrelserna arbetar med riskhanteringen. Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentationen visar att den inte är tillräckligt transparent för att det ska gå att avgöra om styrelsernas riskhantering fungerar väl. När det gäller information visar granskningen enligt Riksrevisionen att regeringen inte sammanställer information om de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen. Vidare finner Riksrevisionen att riksdagen får begränsad information om risker i de statliga bolagens verksamhet. Regeringen sammanställer inte heller någon samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen till riksdagen.

Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen bör enligt Riksrevisionen ta en mer aktiv roll i styrningen av de statliga bolagen när det gäller risker och riskhantering och lämnar utifrån den slutsatsen följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör utforma tydliga riktlinjer till styrelserna i de statliga bolagen om riskhantering. Riktlinjerna bör beslutas av bolagsstämmorna för att bli juridiskt bindande för bolagen.
- Regeringen bör följa upp hur styrelsearbetet i de statliga bolagen fungerar när det gäller riskhantering. Uppföljningen bör beakta utvecklingen på området och vad som kännetecknar ett väl fungerande styrelsearbete avseende riskhantering.
- Regeringen bör utveckla sina verktyg så att information om risker och konsekvenser löpande kan uppdateras och sammanställas.
- Regeringen bör regelbundet sammanställa information om risker och konsekvenser från de statliga bolagen för att få en samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen. Denna samlade bild bör även redovisas för riksdagen.

Regeringens skrivelse

Inledning

I skrivelsen återger regeringen kortfattat de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i granskningsrapporten. Regeringen redovisar vidare sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Inledningsvis redogör regeringen för bolagsförvaltningsorganisationen och bolagsorganens ansvar och roller. Därefter bemöter regeringen de iakttagelser Riksrevisionen har gjort och redogör för dess bedömning av myndighetens rekommendationer. Slutligen beskriver regeringen de åtgärder den avser att vidta med anledning av rekommendationerna. Nedan återges kortfattat regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer samt de aviserade åtgärderna.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i att det inte tillämpas någon fastlagd rutin för att löpande uppdatera information om väsentliga risker i bolagen och värdering av konsekvenser om riskerna skulle förverkligas. Regeringen delar däremot inte Riksrevisionens bedömning att bolagsförvaltningens verktyg används i begränsad utsträckning för att löpande uppdatera kunskapen om risker och konsekvenser. Detta görs t.ex. inom ramen för ägardialogen där riskhantering är en integrerad del av diskussionen. Vidare tar bolagsförvaltarna en aktiv del i styrelsens arbete och ges därigenom möjlighet att fördjupa bolagsgruppens kunskaper om bolaget och dess verksamhet. De hållbarhetsanalyser som bolagen genomför årligen bidrar också enligt regeringen till att öka bolagsförvaltningens medvetenhet och kunskap om risker i bolagen.

När det gäller Riksrevisionens bedömning att informationen i Regeringskansliets dokumentation är begränsad konstaterar regeringen att bolagsförvaltningen har att förhålla sig till riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning. Av dessa framgår bl.a. att dokumentation av förvaltningen i respektive årsakt ska göra det möjligt att följa viktigare händelseförlopp som rör bolaget i fråga och som kräver ägarens ställningstagande. Dokumentationen ska också ge en god överblick över de ställningstaganden som har skett i sådana frågor och på vilka underlag de grundats. Dessa riktlinjer revideras årligen, och under 2015 förstärktes de bl.a. när det gäller kraven på skriftlighet i samband med s.k. ägarsamordning.

Regeringen konstaterar vidare att Riksrevisionens iakttagelse att bolagsstämman i bolag med statligt ägande inte beslutar statens ägarpolicy är riktig. Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande överlämnas till bolaget vid årsstämman, vilket också förs till protokollet. Till skillnad från Riksrevisionen anser inte regeringen att den i egenskap av företrädare för ägaren bör utnyttja den rättsliga möjligheten att se till att bolagsstämman beslutar om sådant som rör riskhantering. Enligt regeringen framgår enligt aktiebolagslagens och årsredovisningslagens reglering att styrelsen är ytterst ansvarig för bolagets riskhantering. Sammanfattningsvis anser regeringen att

det inte finns något behov av ägarstyrning i form av särskilt beslutade riktlinjer om riskhantering.

När det gäller den genomgång som har gjorts av styrelsedokumentationen i tio av bolagen med statligt ägande anser regeringen att bedömningsgrunden borde ha varit en annan än den som Riksrevisionen har utgått från. I stället för att grunda sig på s.k. erfarenhetsbaserade utgångspunkter framtagna av en extern konsult borde bedömningsgrunden ha varit en uttolkning av innebörden av det ansvar som styrelserna för bolag med statligt ägande har för bolagens förvaltning, och därmed för riskhantering, enligt befintlig lagstiftning, statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande samt Svensk kod för bolagsstyrning.

Att det finns skillnader mellan de olika styrelsernas roll i riskhanteringsarbetet mellan bolagen tyder enligt regeringens uppfattning på att styrelsen organiserar och eventuellt delegerar arbetet med riskhantering på det vis som styrelsen finner mest ändamålsenligt.

Med anledning av att Riksrevisionen anför att regeringen behöver beakta utvecklingen i hela den statligt ägda bolagsportföljen inklusive de samlade riskerna för att kunna göra ställningstaganden som gäller övergripande strategiska frågor önskar regeringen tydliggöra att det är styrelserna som ska göra strategiska ställningstaganden för bolagets verksamhet. När bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden ska dock styrelsen genom en s.k. ägarsamordning skriftligen samordna sin syn med företrädare för ägaren. Detta skriftliga ställningstagande ska sedan beredas gemensamt inom Regeringskansliet.

Regeringen uppger att Riksrevisionens iakttagelse att regeringen inte samlar in och sammanställer information om risker och konsekvenser från de enskilda bolagen i syfte att ta fram en samlad bild av riskerna som den statliga bolagsportföljen är utsatt för i sig är korrekt. Regeringen delar dock inte Riksrevisionens uppfattning att regeringen därmed har ofullständig information om vilka risker som kan påverka situationen i hela den statligt ägda bolagsportföljen.

När det gäller Riksrevisionens bedömning av om regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i bolag med statligt ägande konstaterar regeringen inledningsvis att regeringen enligt riksdagens beslut lämnar en årlig redogörelse för företag med statligt ägande i form av en skrivelse. Regeringen ger även ut två delårsrapporter för bolag med statligt ägande. Regeringens uppfattning är att dess redovisningsskyldighet gentemot riksdagen när det gäller förvaltningen av aktierna i bolagen med statligt ägande därmed uppfylls. Regeringen konstaterar också att riksdagsledamöter har rätt att närvara i de bolag där staten äger minst 50 procent av aktierna, under förutsättning att bolaget eller ett rörelsedrivande dotterbolag har fler än 50 anställda. Regeringen påtalar vidare att riksdagens ledamöter har motionsrätt på regeringens årliga skrivelse med redogörelse för företag med statligt ägande, och de har också möjlighet att löpande ställa frågor till ansvariga statsråd genom riksdagsfrågor och interpellationer. Avslutningsvis framhåller regeringen att riksdagens utskott har möjlighet att kalla bolag med statligt

ägande till sig för att de ska lämna redogörelser i särskilda frågor. Därutöver ska styrelsen enligt Svensk kod för bolagsstyrning årligen i enlighet med årsredovisningslagens krav upprätta en bolagsstyrningsrapport som ska publiceras i enlighet med regeringens riktlinjer för extern rapportering. Sammantaget gör regeringen bedömningen att information om väsentliga risker i de enskilda bolagen med statligt ägande därmed finns tillgänglig för riksdagens ledamöter. Regeringen instämmer dock i Riksrevisionens uppfattning att riksdagen, mot bakgrund av det statliga aktieinnehavets betydelse för statens finanser, kan ha nytta av underlag som ger en samlad bild av vilka risker som påverkar värdet av aktieinnehavet och därmed den framtida utdelningen från bolagen med statligt ägande till staten.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör utforma tydliga riktlinjer till styrelserna i de statliga bolagen om riskhantering som sedan bör beslutas av bolagsstämorna för att bli juridiskt bindande. Regeringen menar att detta skulle innebära ett avsteg från en av huvudprinciperna för svensk bolagsstyrning, nämligen att styrelsen är ytterst ansvarig för bolagets organisation och förvaltning av dess angelägenheter, där också riskhantering ingår som en integrerad del. Vidare skulle det enligt regeringens uppfattning innebära ett ifrågasättande av bolagsorganens befintliga rollfördelning och styrelsens oberoende.

Regeringen instämmer inte heller i Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör följa upp hur styrelsearbetet i de statliga bolagen fungerar när det gäller riskhantering och att uppföljningen bör beakta utvecklingen på området och vad som kännetecknar ett väl fungerande styrelsearbete i fråga om riskhantering. Regeringen anser att dess ansvar för uppföljning endast bör avse att styrelserna förvaltar det ansvar som styrelserna för bolag med statligt ägande har för bolagets förvaltning, och därmed för riskhantering, enligt befintlig lagstiftning, statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande samt Svensk kod för bolagsstyrning. Regeringen menar att sådan uppföljning också redan utförs inom ramen för bolagsförvaltningsorganisationens befintliga verktyg och processer. Uppföljningen bör däremot enligt regeringens uppfattning inte omfatta hur styrelsearbetet i bolagen med statligt ägande fungerar i praktiken.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör utveckla sina verktyg så att information om risker och konsekvenser löpande kan uppdateras och sammanställas framhåller regeringen att bolagsförvaltningsorganisationens befintliga verktyg och processer bl.a. tillämpas för att regeringen ska kunna informera sig om risker och konsekvenser i de enskilda bolagen. Regeringen instämmer dock i att verktygen bör utvecklas så att information om risker och konsekvenser löpande kan uppdateras och sammanställas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Regeringen delar däremot inte Riksrevisionens beskrivning att regeringen har ofullständig information inför strategiska

ställningstaganden och framhåller att syftet med att göra en sådan uppdatering därför bör vara att möjliggöra för regeringen att förbättra informationsgivning till riksdagen.

Avslutningsvis instämmer regeringen i Riksrevisionens rekommendation att regeringen regelbundet bör sammanställa information om risker och konsekvenser från de statliga bolagen för att få en samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen och att denna bör redovisas för riksdagen.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I syfte att säkerställa en aktiv och professionell förvaltning av statens tillgångar i form av aktierna i bolagen med statligt ägande har bolagsförvaltningsorganisationen inom Näringsdepartementet utvecklat ett antal verktyg och processer för sitt arbete. Regeringen anför att den avser att även fortsättningsvis kontinuerligt utvärdera och förbättra dessa verktyg. Regeringen avser också att utveckla de befintliga verktygen för att möjliggöra en förbättrad information till riksdagen. Regeringen avser även att vidta åtgärder för att utveckla informationen till riksdagen genom att ge riksdagen en samlad bild av riskerna i den statligt ägda bolagsportföljen.

Vissa kompletterande uppgifter

Statliga företag och hållbart företagande

Hållbart företagande ingår sedan ett antal år i statens ägarstyrning. Arbetet med hållbart företagande inom förvaltningen av de statliga företagen syftar till att bolagen ska agera så att de har allmänhetens förtroende samtidigt som en långsiktigt hållbar värdetillväxt säkerställs. Hållbart företagande omfattar enligt statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statlig ägande för 2015 områdena mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö, antikorruption och affäretik samt jämställdhet och mångfald. Hållbarhetsfrågorna ska integreras i verksamheten som en självklar del i en långsiktig affärsstrategi och affärsutveckling, och uppföljningen av bolagens arbete med hållbart företagande ska ske integrerat med övriga ägarfrågor genom en dialog mellan företrädare för ägaren och bolaget. Bolag med statligt ägande ska arbeta strategiskt med hållbart företagande, vilket bl.a. innebär att styrelserna ska fastställa strategiska mål för hållbarhetsarbetet och strategier för att nå dessa. Dessa strategiska hållbarhetsmål och måluppfyllelsen ska löpande följas upp. I ägarpolicyen fastställs också att de statliga bolagen i sitt hållbarhetsarbete ska samarbeta med andra bolag med statligt ägande, det privata näringslivet, ideella organisationer och andra intressenter för att effektivisera arbetet och uppnå ännu bättre resultat.

Den 29 november 2007 beslutade den dåvarande regeringen om nya riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande. Riktlinjerna kompletterades då med utökade och tydligare informationskrav när det gäller rapportering och redovisning av bolagens arbete med hållbart företagande.

Enligt riktlinjerna åläggs bolagen att i samband med årsredovisningen publicera en hållbarhetsredovisning enligt Global Reporting Initiative (GRI) som har kvalitetssäkrats genom oberoende granskning och bestyrkande. Av statens ägarpolicy framgår att en hållbarhetsredovisning enligt GRI:s riktlinjer t.ex. ska innehålla följande:

- En redogörelse och kort analys av vilka hållbarhetsfrågor som bedömts som viktiga för företagen med en motivering om varför.
- En tydlig redovisning av risker och möjligheter med hänsyn till hållbarhetsfrågor, i synnerhet sådana icke-finansiella risker och möjligheter som behövs för förståelsen av företagets utveckling, resultat och ställning.
- En tydlig redovisning av genomförd intressentanalys och intressentdialog i syfte att identifiera och ta ställning till väsentliga risker och möjligheter med hänsyn till hållbarhetsfrågor för företagets viktigaste intressenter.
- En redogörelse för företagets strategier och anpassning till kraven om hållbar utveckling samt hur strategi och anpassning påverkar företagets resultat och ställning nu och i framtiden.
- En redovisning av företagets ställningstaganden i egna policydokument och i form av internationella konventioner, t.ex. FN:s Global Compact.
- En redogörelse för hur det aktiva hållbarhetsarbetet bedrivs med mål, handlingsplaner, ansvarsfördelning, utbildningssatsningar samt styr- och incitamentssystem för uppföljning.
- En tydlig redovisning av resultat och mål med utgångspunkt i valda resultatindikatorer. Dessa ska också kompletteras med löpande text som förklarar utfall i förhållande till mål tillsammans med redovisning av nya mål.
- Redovisningsprinciper som tydliggör företagets utgångspunkter för redovisningen och avgränsningen för densamma.

Av statens ägarpolicy framgår vidare att de statliga bolagen ska efterleva internationella riktlinjer för miljöhänsyn, mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, antikorrupktion och affärsetik, de tio principerna i FN:s Global Compact, FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter samt Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) riktlinjer för multinationella företag.

Staten har etablerat ett nätverk för hållbart företagande för att initiera och uppmuntra erfarenhetsutbyte och nätverksbyggande mellan bolagen med statligt ägande. Det ger bolagen möjlighet att inspireras av och utbyta erfarenheter med varandra för att stärka och effektivisera arbetet med hållbart företagande i den statliga bolagsportföljen.

För att följa upp och analysera bolagens arbete med hållbart företagande har vidare en hållbarhetsanalys utvecklats av förvaltningsorganisationen. Resultatet av analysen används i den aktiva förvaltningen, dvs. i ägardialogen, styrelsenomineringsprocessen, processen för ekonomiska mål och processen för uppdragsmål. Analysen ger underlag för en gemensam och förutsebar

utgångspunkt i dialogen mellan ägaren och bolaget, vilket skapar förutsättningar för en långsiktig och konsekvent styrning av bolagen. De första analyserna genomfördes under 2014. Under 2015 integrerades analysen ytterligare i processen för att ta fram ekonomiska mål.

Slutligen kan även nämnas att regeringen i augusti 2015 presenterade en handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter, vilken utgör Sveriges nationella handlingsplan för att genomföra FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, även kallat Ruggieregelverket. Regeringens uttalade syfte med handlingsplanen är att försöka stödja de svenska företagen i att omvandla principerna till konkret handling. Av handlingsplanen framgår att regeringen ska ta fram en ny plattform för hela bredden av hållbart företagande, inklusive respekten för mänskliga rättigheter, som ska överlämnas till riksdagen i form av en skrivelse. I december 2015 överlämnade regeringen skrivelse 2015/16:69 Politik för hållbart företagande till riksdagen. Regeringens avsikt med skrivelsen är att den ska vara en utgångspunkt och vägledning för företag och andra intressenter som vill verka för hållbart företagande och en hållbar samhällsutveckling i stort. Skrivelsen behandlades av utskottet tidigare under våren (bet. 2015/16:NU12).

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar Riksrevisionens uppfattning att det är viktigt att säkerställa att riskhanteringen i den samlade statliga bolagsportföljen är god, inte minst mot bakgrund av att de statliga bolagen utgör en betydande del av statens tillgångar. Utskottet välkomnar därför Riksrevisionens granskning av regeringens hantering av risker i statliga bolag. Riksrevisionens granskning har resulterat i ett antal rekommendationer till regeringen. Utskottet vill med anledning av detta anföra följande.

Utskottet vill inledningsvis påminna om att de övergripande principerna för förvaltningen av de statliga bolagen är att bolagen ska skapa långsiktiga värden, och i de fall där bolagen har ett samhällsuppdrag ska detta utföras väl. För att åstadkomma detta är det bl.a. viktigt att ge bolagen förutsättningar och möjligheter att utvecklas och fortsätta konkurrera på sina marknader. Staten ska vidare vara en aktiv, professionell och ansvarsfull ägare. Utskottet konstaterar att Riksrevisionens uppfattning är att en väl fungerande riskhantering i de statliga bolagen är av betydelse för att få en långsiktig värdeutveckling och utdelning till staten. Utskottet delar den uppfattningen.

Av granskningen framgår att regeringen inte samlar in och sammanställer information om risker och konsekvenser från de enskilda bolagen i syfte att ta fram en samlad bild av riskerna som den statliga bolagsportföljen är utsatt för. Utskottet konstaterar att regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att riksdagen, mot bakgrund av det statliga aktieinnehavets betydelse för statens finanser, kan ha nytta av underlag som ger en samlad bild av vilka risker som påverkar värdet av aktieinnehavet och därmed den framtida utdelningen från bolagen med statligt ägande till staten. Utskottets uppfattning är att riksdagen

har nytta av ett sådant underlag eftersom det skulle ge riksdagen ett viktigt helhetsperspektiv. Utskottet vill därför välkomna och samtidigt understryka vikten av att regeringen avser att vidta åtgärder för att utveckla informationen till riksdagen genom att ge riksdagen en samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen.

Utskottet noterar vidare att regeringen inte instämmer i Riksrevisionens beskrivning att regeringen har ofullständig information om risker inför strategiska ställningstaganden. Regeringen anser därmed att syftet med de åtgärder som den avser att vidta för att utveckla de befintliga verktygen så att information om risker och konsekvenser löpande kan uppdateras och sammanställas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt bör vara att möjliggöra för regeringen att förbättra informationsgivningen till riksdagen. Utskottet vill än en gång välkomna att informationen till riksdagen förbättras i detta avseende. Samtidigt vill utskottet framhålla att det oaktat om en regering anser sig ha god information eller inte kan finnas ett viktigt syfte utöver att informera riksdagen med att löpande uppdatera och sammanställa risker och konsekvenser. Utskottet anser att sådan dokumentation också kan förbättra möjligheten till att i efterhand genomföra uppföljningar och utvärderingar. Utskottet vill dock understryka vikten av att känslig information som skulle kunna äventyra bolagens marknadsvärden hanteras med försiktighet.

Utskottet vill med anledning av att regeringen i skrivelsen framhåller att de hållbarhetsanalyser som de statliga bolagen årligen genomför också bidrar till att öka bolagsförvaltningens medvetenhet och kunskap om risker i bolagen betona betydelsen av arbetet med hållbarhet inom de statligt ägda bolagen. Bolagens verksamhet ska präglas av öppenhet och föredömlighet, och bolagen ska vara föregångare i hållbart företagande genom ett långsiktigt och ansvarsfullt ställningstagande till mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö, antikorrruption, affärsetik, jämställdhet och mångfald. Som framgår av det föregående avsnittet har det under det senaste decenniet pågått ett arbete för att stärka de statliga bolagens hållbarhetsarbete. Utskottet, som stöder detta arbete, vill framhålla vikten av att regeringen fortsätter att utveckla arbetet med hållbart företagande i förvaltningen av de statligt ägda bolagen.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Särskilda yttranden

1. Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag (M, C, L, KD)

Lars Hjälmered (M), Hans Rothenberg (M), Ulf Berg (M), Helena Lindahl (C), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Said Abdu (L) och Penilla Gunther (KD) anför:

Vi har i det föregående ställt oss bakom utskottets ställningstagande. Vi vill dock i detta sammanhang påminna om vår principiella uppfattning om statens ägande av bolag. Vi anser att statens uppgift normalt bör vara att ange de ramar och regler som ska gälla för näringslivet och företagen, inte att äga och driva bolag. Vi kan dock konstatera att staten i dag är en stor företagsägare, och att den kommer att vara det under en överskådlig tid. Detta menar vi ställer höga krav på tydliga principer. Utöver det som utskottet anført om principer vill vi även framhålla att statens roll som lagstiftare och ägare bör hållas isär och skötas på ett professionellt sätt.

2. Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag (V)

Birger Lahti (V) anför:

Jag har i det föregående ställt mig bakom utskottets ställningstagande. Jag vill dock i detta sammanhang utveckla min syn på statens ägande av bolag. Jag menar att det statliga ägandet behöver utökas och utvecklas för att demokratiska beslut ska kunna styra samhällsutvecklingen. Staten ska vara en aktiv ägare till sina bolag och genom ägardirektiv säkerställa att bolagen används för att stödja teknikutvecklingen, driva på miljö- och klimatarbetet och skapa sysselsättning. Utöver ägardirektiven är statens ägarpolicy och ägarsamordningen viktiga instrument för att staten ska kunna vara en aktiv ägare. Riksrevisionen konstaterar att ägarpolicyn inte är juridiskt bindande för de statliga bolagens styrelser eftersom den inte antas av stämman. Samtidigt tyder Riksrevisionens granskning på att styrelser och deras ordförande ändå uppfattar ägarpolicyn som styrande då förtydliganden som gjorts i ägarpolicyn av ägarens förväntningar på bolagens arbete med hållbart företagande resulterat i att bolagen arbetar mer aktivt med dessa frågor. Det är positivt att ägarpolicyn uppfattas som styrande, men i ljuset av Riksrevisionens konstaterande anser jag att en annan ordning kring ägarpolicyn kan behöva övervägas ytterligare.

Slutligen vill jag när det gäller ägarsamordningen framhålla att det är positivt att denna numera sker skriftligen. Jag är dock kritisk till att ägarsamordningen beskrivs som ett tillfälle då bolagen ska samordna sin syn med företrädare för ägaren. I de fall då det inte finns en samsyn anser jag att regeringen

som hel- och majoritetsägare bör äga beslutet när det gäller viktiga strategiska överväganden för bolaget.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2015/16:60 Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag.