



Riksrevisionens styrelses framställning angående statliga bolags årsredovisningar

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat tolv statliga bolags årsredovisningar med avseende på hur väl rapporteringen har utformats med utgångspunkt från gällande lagar, god redovisningssed och regeringens riktlinjer. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Statliga bolags årsredovisningar* (RiR 2005:29).

Utgångspunkten för granskningen har varit att bolagen öppet, tydligt och överskådligt bör redovisa ekonomin, verksamheten och samhällsuppdraget. Granskningen visar att den finansiella redovisningen har en kvalitet väl i nivå med redovisningen i jämförbara börsnoterade bolag. Däremot finns det enligt rapporten brister i redovisningen av bolagens samhällsuppdrag och av deras verksamhet i övrigt. Rapporteringen om samhällsuppdraget är allmänt sett otillräcklig och i några fall obefintlig.

Styrelsen anser att stora krav bör ställas på hur statliga företag med samhällsuppdrag redovisar sin verksamhet inför riksdag, regering och allmänhet. Det är betydelsefullt såväl av demokratiskäl som för bedömningen av bolagens effektivitet i vid bemärkelse att årsredovisningarna blir bättre. Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen förtydligar de statliga bolagens samhällsuppdrag samt förbättrar återrapporteringen till riksdagen om de statliga bolagens verksamhet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Den finansiella redovisningen håller en god standard	4
Redovisningen av särskilda samhällsuppdrag och av bolagens verksamhet har brister	5
Regeringens återrapporteringskrav är otydliga.....	5
Rekommendationer.....	6
Styrelsens överväganden	7

Styrelsens förslag

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

Förtydligande av de statliga bolagens särskilda samhällsuppdrag och förbättrad återrapportering till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör förtydliga de statliga bolagens särskilda samhällsuppdrag samt förbättra återrapporteringen till riksdagen om de statliga bolagens verksamhet.

Stockholm den 15 mars 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Gunnar Andrén (fp), Carl Erik Hedlund (m) och Ewa Thalén Finné (m) .

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat tolv statliga bolags årsredovisningar med avseende på hur väl rapporteringen har utformats med utgångspunkt från gällande lagar, god redovisningssed och regeringens riktlinjer. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Statliga bolags årsredovisningar* (RiR 2005:29).

Bakgrund

Riksrevisionens utgångspunkt för granskningen är att det utifrån ett medborgarperspektiv bör ställas långtgående krav på en öppen och rättvisande information om de statliga bolagens verksamhet. Regeringen har uttalat att ambitionen är att de statliga bolagen ska vara minst lika väl genomlysta som börsnoterade företag. Årsredovisningarnas betydelse ska enligt Riksrevisionen också ses mot bakgrund av att de utgör grunden för den redogörelse för företag med statligt ägande som regeringen årligen överlämnar till riksdagen.

Av granskningen framgår att kraven på de statligt ägda företagens årsredovisningar finns i form av lagar och god redovisningssed samt i regeringens riktlinjer. I riktlinjerna finns särskilda återrapporteringskrav för redovisning av verksamheten, exempelvis hur ett statligt företag har infriat de samhällsuppdrag som det har ålagts. I rapporten understryks att det just är sådana samhällsuppdrag som ofta är det som motiverar och särskiljer det statliga ägandet.

Granskningen gäller ett urval av tolv statliga företag som sammanlagt svarar för närmare 80 % av den totala omsättningen för de bolag där staten är majoritetsägare. Bolagen som ingår i granskningen är AB Svensk Bilprovning, Akademiska Hus AB, Apoteket AB, Posten AB, Samhall AB, SJ AB, Specialfastigheter i Sverige AB, Svenska Spel AB, Swedcarrier AB, Systembolaget AB, Terracom AB och Vattenfall AB.

Den finansiella redovisningen håller en god standard

Riksrevisionens granskning av de finansiella delarna har genomförts så att det är möjligt att få jämförbarhet med en liknande genomgång av företag som är noterade på Stockholms fondbörs. Regeringens ambitioner för de statliga företagen är att de ska uppfylla minst samma krav.

Riksrevisionens bedömning är att de granskade bolagen i de finansiella delarna av sin årsredovisning håller en kvalitet väl i nivå med jämförbara noterade bolag.

Redovisningen av särskilda samhällsuppdrag och av bolagens verksamhet har brister

Enligt regeringens riktlinjer förväntas de statliga bolagen i årsredovisningen lämna information om sin verksamhet. Det gäller bl.a. bolagens omvärld, riskanalyser, jämställdhetsarbete och miljöarbete. Inte minst gäller det bolagens verksamhetsmål och förekommande samhällsuppdrag samt hur dessa har uppfyllts. Redovisningen av samhällsuppdrag bör enligt regeringens krav ”betraktas som lika väsentliga som annan redovisning”.

Riksrevisionen anser att samtliga de bolag som granskats har ett samhällsuppdrag att utföra eller har en särställning på marknaden. De bör därför enligt rapporten på ett utförligt sätt redovisa hur de arbetat för att fullfölja dessa uppdrag. Av granskningen framgår att så inte alltid sker. Redovisningen av samhällsuppdragen, hur de utförs och uppdragens resultatpåverkan är ofta summarisk och därmed otillräcklig. Vanligast är att det brister i belysningen av bolagens avvägningar mellan samhällsuppdraget eller särställningen på marknaden och de ekonomiska kraven samt hur dessa förhållanden påverkar verksamheten i övrigt.

Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att det på övergripande nivå i samtliga de granskade årsredovisningarna finns någon form av rapportering mot regeringens riktlinjer. Dock varierar såväl omfattningen som kvaliteten i bolagens redovisning av verksamhetsmål och samhällsuppdrag stort. Bolagens övergripande syfte med verksamheten rapporteras i de flesta fall på ett bra sätt. Däremot är rapporteringen av hur bolagen arbetar med – eller har lyckats med – att uppfylla verksamhetsmålen begränsad. Utförliga redogörelser för arbetet med att nå målen samt hur målen uppfyllts är sällsynta. Redovisningen mot andra återrapporteringskrav som regeringen ställt upp uppvisar en liknande bild. I vissa fall är redovisningen ambitiös medan den i andra fall helt eller delvis saknas.

Riksrevisionens bedömning är att den stora variationen i årsredovisningarna visar att de särskilda återrapporteringskraven från 2002 ännu inte fått genomslag. Otydligheter i formuleringen av samhällsuppdrag och mål från riksdagens och regeringens/Regeringskansliets sida har enligt granskningen sannolikt bidragit till den bristande genomlysningen i årsredovisningarna.

Regeringens återrapporteringskrav är otydliga

Granskningen visar att regeringens riktlinjer avseende redovisningen av olika aspekter av bolagens verksamhet i flera fall inte i någon väsentlig grad går utöver de krav som finns i den lagstiftning och de rekommendationer för redovisning som gäller för börsbolag. Vidare saknas vägledning för de återrapporteringskrav som inte har en motsvarighet i lagstiftning eller i redovisningsrekommendationer.

Riksrevisionen pekar på att ett viktigt område som saknas i riktlinjerna är hur bolagen bör redovisa samordningen och prioriteringen mellan samhällsuppdrag och övriga mål.

Riksrevisionens bedömning är att regeringens riktlinjer inte är tillräckligt tydliga för att ge bolagen en god vägledning för rapporteringen i årsredovisningen. Utan en sådan vägledning ställs varje enskilt bolag inför uppgiften att på egen hand precisera vad som krävs för att informationen i årsredovisningen ska ge en korrekt och förståelig bild av hela verksamheten.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att åtgärder vidtas för att utveckla den externa rapporteringen i de statliga bolagens årsredovisningar. Bolagens årsredovisningar bör motsvara högt ställda krav på öppenhet, tydlighet och överskådlighet. En läsare ska kunna få insyn i samhällsuppdrag, verksamhet och ekonomi samt ges förutsättningar att bilda sig en uppfattning om affärsmässighet och om hur angivna särskilda samhällsuppdrag utförts. Såväl demokratiska skäl som effektivitetsskäl talar enligt Riksrevisionen för fortsatta aktiva åtgärder från de ansvariga.

Rekommendationer lämnas till såväl regeringen som de granskade bolagen. Nedan återges rekommendationerna till regeringen. När det gäller Riksrevisionens rekommendationer till de granskade bolagen hänvisas till granskningsrapporten.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga att

- begära att årsredovisningarna tydligt och med hög kvalitet ska redogöra för bolagens samhällsuppdrag och hur de utförts,
- utveckla dialogen med de statliga bolagen angående bolagens samhällsuppdrag, mål, strategier och förväntade resultat,
- dokumentera åtföljande beslut av ägarförvaltaren och bolagsstyrelsen så att de blir tydliga och åtskilda,
- komplettera riktlinjerna med en vägledning på de punkter som inte sammanfaller med god redovisningssed eller andra rekommendationer, samt
- följa upp tillämpningen av riktlinjerna och se till att samtliga bolag med hög ambition lämnar den rapportering som begärts.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av tolv statliga bolags årsredovisningar. Styrelsen vill i anslutning därtill anföra följande.

Förtydligande av statliga bolags särskilda samhällsuppdrag och förbättrad information till riksdagen om bolagens verksamhet

Staten är ägare till ett sextiototal företag, varav flera är mycket stora. Totalt är ca 200 000 personer anställda i företag med statligt ägande. Staten är därmed landets största företagsägare och arbetsgivare. Av de statliga företagen finns såväl företag med särskilda samhällsintressen som företag som arbetar på rent marknadsmässiga villkor. Med samhällsintresse förstås att bolagen verkar under särskilda förbehåll och har speciella mål, utöver de ekonomiska. Riksrevisionens granskning gäller informationen i årsredovisningarna för tolv statliga bolag som har särskilda samhällsuppdrag.

Riksrevisionens utgångspunkt har varit att bolagen öppet, tydligt och överskådligt bör redovisa ekonomin, verksamheten och samhällsuppdraget. Granskningen visar att den finansiella redovisningen har en kvalitet väl i nivå med redovisningen i jämförbara börsnoterade bolag. Däremot finns enligt rapporten brister i redovisningen av bolagens samhällsuppdrag och av deras verksamhet i övrigt. Årsredovisningarna ger därmed inte omvärlden en god information om verksamheten och ett tillräckligt underlag för att bedöma i vad mån bolagen utfört sina samhällsuppdrag samt hur detta påverkat deras resultat. Rapporteringen om samhällsuppdraget är allmänt sett otillräcklig och i några fall obefintlig.

Styrelsen konstaterar att stora krav bör ställas på hur statliga företag med samhällsuppdrag redovisar sin verksamhet inför riksdag, regering och allmänhet. Det är betydelsefullt såväl av demokratiskäl som för bedömningen av bolagens effektivitet i vid bemärkelse att årsredovisningarna blir bättre. Riksdagen bör enligt styrelsen ställa krav på att alla bolag med samhällsuppdrag öppet redovisar dessa uppdrag och hur de utförs.

En viktig iakttagelse i samband med granskningen är att det finns brister i tydlighet när riksdagen och regeringen anger bolagens samhällsuppdrag. Detta kan ha bidragit till att informationen i återrapporteringen från bolagen är otillräcklig. Styrelsen vill mot denna bakgrund betona vikten av tydlighet i riksdagens ställningstaganden när det gäller bolag som ska tillvarata särskilda samhällsintressen. Behovet av tydlighet och konkretion belyses också av att Riksrevisionen och Regeringskansliet för några av de granskade bolagen har olika bedömningar om de samhällsuppdrag som bolagen har att utföra. Rege-

ringskansliet har således inte klassificerat Posten AB, Vattenfall AB och Terracom AB som bolag med särskilda samhällsintressen. Detta är enligt styrelsen anmärkningsvärt.

Bolagens årsredovisningar utgör grunden för den redogörelse för de statliga företagen som regeringen överlämnar till riksdagen. Enligt styrelsens uppfattning bör regeringens återrapportering i den årliga redogörelsen på ett bättre sätt ge en helhetsbild av de aktuella bolagen och hur de utfört sina uppdrag. Tydligare formulerade uppdrag från riksdagen och regeringen är en viktig förutsättning för att bolagens redovisning ska bli bättre. Detta ger enligt styrelsens mening i sin tur underlag för en fördjupad information till riksdagen och till allmänheten.

Det är enligt styrelsen i sammanhanget värt att understryka att det ytterst är medborgarna som är de statliga företagens ägare och deras uppdragsgivare. Det är ett viktigt medborgarintresse att få en öppen och rättvisande information om de statliga bolagens verksamhet. Styrelsen föreslår därför att riksdagen begär förbättringar såväl i formuleringarna av de statliga bolagens samhällsuppdrag som i regeringens rapportering till riksdagen om verksamheten i de statliga bolagen.

Styrelsens förslag

Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen förtydligar de statliga bolagens samhällsuppdrag samt förbättrar återrapporteringen till riksdagen om de statliga bolagens verksamhet.