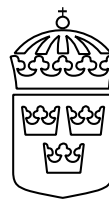


Regeringens skrivelse

2015/16:60



Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag

Skr.
2015/16:60

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 26 november 2015

Stefan Löfven

Anna Johansson
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Regeringens hantering av risker i statliga bolag (RiR 2015:15).

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör utforma tydliga riktlinjer till styrelserna i de statliga bolagen om riskhantering. Regeringen instämmer inte heller i Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör följa upp *hur* styrelsearbetet i bolagen med statligt ägande fungerar i praktiken, utan regeringen anser att uppföljningen bör omfatta *att* styrelsen förvaltar sitt ansvar samt att sådan uppföljning sker inom ramen för bolagsförvaltningsorganisationens befintliga verktyg och processer.

Regeringen instämmer däremot i Riksrevisionens rekommendation i fråga om uppdatering och sammanställning av information avseende risker och konsekvenser i den statligt ägda bolagsportföljen. Regeringen avser att vidta åtgärder för att utveckla befintliga verktyg i detta avseende, i syfte att göra det möjligt för regeringen att förbättra informationsgivningen till riksdagen. Vidare instämmer regeringen i Riksrevisionens rekommendation att en samlad bild av riskerna i den statligt ägda bolagsportföljen bör redovisas för riksdagen. Regeringen avser att vidta åtgärder för att utveckla informationsgivningen till riksdagen i detta avseende.

Regeringen anser med detta att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens rapport	3
2.1	Riksrevisionens iakttagelser	3
2.1.1	Riksrevisionens iakttagelser om huruvida regeringen har säkerställt att riskhanteringen i bolag med statligt ägande blir ändamålsenlig för staten	4
2.1.2	Riksrevisionens iakttagelser om huruvida regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i bolag med statligt ägande	5
2.2	Riksrevisionens rekommendationer	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	6
3.1	Inledning	6
3.1.1	Motiven för Riksrevisionens granskning	6
3.1.2	Bolagsförvaltningsorganisationen	7
3.1.3	Bolagsorganens roller och ansvar	9
3.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	11
3.2.1	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser om huruvida regeringen har säkerställt att riskhanteringen i bolagen med statligt ägande blir ändamålsenlig för staten	11
3.2.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser om huruvida regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i bolag med statligt ägande	14
3.3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens rekommendationer	15
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer	16
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag (RiR 2015:15)	19
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 november 2015		127

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har i sin rapport Regeringens hantering av risker i statliga bolag (RiR 2015:15), se *bilagan*, granskat dels om regeringen har säkerställt att riskhanteringen i bolagen med statligt ägande blir ändamålsenlig för staten, dels om regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i bolagen med statligt ägande.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 23 juni 2015.

2 Riksrevisionens rapport

2.1 Riksrevisionens iakttagelser

Ett syfte med Riksrevisionens granskning var 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 riksdag och regering får en överblick över de samlade riskerna i den statligt ägda bolagsportföljen. Ett annat syfte med granskningen var att bedöma om regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i bolagen med statligt ägande.

För att bedöma om regeringen har säkerställt att riskhanteringen i bolagen med statligt ägande blir ändamålsenlig för staten har Riksrevisionen uppställt följande tre delfrågor för sin granskning:

- 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 statligt hel- och majoritetsägda bolagen när det gäller riskhantering?

För att bedöma om regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i bolagen med statligt ägande har Riksrevisionen uppställt följande två delfrågor för sin granskning:

- Har regeringen en samlad bild av väsentliga risker i statens aktieinnehav i bolagen med statligt ägande? Redovisar regeringen denna bild för riksdagen?
- Ger regeringen riksdagen relevant information om väsentliga risker som bolagen med statligt ägande står inför och som kan påverka det statliga ägandet?

Riksrevisionens granskning har inte avsett hur väl enskilda bolag sköter sin riskhantering. Granskningen har inte heller omfattat regeringens förvaltning av delägda bolag, där staten äger mindre än 51 procent av aktierna.

2.1.1 Riksrevisionens iakttagelser om huruvida regeringen har säkerställt att riskhanteringen i bolag med statligt ägande blir ändamålsenlig för staten

Riksrevisionens uppfattning är att det i ägarstyrningen saknas en fastlagd rutin för att löpande uppdatera information om väsentliga risker i bolagen med statligt ägande och värdering av konsekvenser om riskerna skulle förverkligas. Riksrevisionen menar att uppdaterad information om väsentliga risker i bolagen och konsekvenser om riskerna skulle realiseras ger underlag för ställningstaganden om exempelvis utvecklingsstrategier avseende bolagen i syfte att säkerställa det långsiktiga värdet och utdelningen till staten.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har flera verktyg för att informera sig om risker i bolagen med statligt ägande: ägardialoger, ägarsamordning, styrelserepresentation, bolagsgrupper inom Näringsdepartementet samt processerna för att fastställa och följa upp ekonomiska mål och genomföra hållbarhetsanalyser. Enligt Riksrevisionen har dock granskningen visat att nämnda verktyg används i begränsad utsträckning för att löpande uppdatera kunskapen om risker och konsekvenser.

Riksrevisionen menar vidare att informationen i Regeringskansliets dokumentation är begränsad med avseende på dels i vilken utsträckning risker och riskhantering har tagits upp vid ägardialogerna, dels i vilken utsträckning risker och riskhantering har tagits upp i samband med fastställande av ekonomiska mål.

Riksrevisionen konstaterar att enligt de juridiska analyser som Riksrevisionen har låtit göra inom ramen för sin granskning har regeringen som företrädare för ägaren möjlighet både att, när så är lämpligt, ställa generella krav som gäller alla av staten hel- och majoritetsägda bolag och att rikta särskilda krav till enskilda bolag i specifika frågor. För att kraven ska bli juridiskt bindande måste de enligt analysen antas av bolagsstämman.

Riksrevisionen är av uppfattningen att det saknas tydliga och juridiskt bindande riktlinjer till bolagens styrelser som uttryckligen anger att dessa ansvarar för att bolagen har god riskhantering och för att fullgoda riskanalyser regelbundet genomförs. Riksrevisionen menar vidare att aktiebolagslagen (2005:551) ger regeringen, som företrädare för ägaren, möjlighet att se till att bolagsstämman antar statens ägarpolicy, vilket enligt Riksrevisionen skulle göra den juridiskt bindande för bolagen. Riksrevisionen konstaterar dock att så inte sker vid bolagsstämmorna i bolagen med statligt ägande.

Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen inte använder möjligheten att i exempelvis ägaranvisningar ge specifika riktlinjer till bolagen om riskhantering, till exempel i samband med strategiska beslut och större förändringar i enskilda bolag. Enligt Riksrevisionen visar granskningen också att regeringen i begränsad utsträckning följer upp hur bolagen och styrelserna arbetar med riskhantering. Därmed har regeringen, enligt Riksrevisionen, begränsad möjlighet att avgöra om

styrelserna tar sitt ansvar för bolagens riskhantering och om riskhanteringen i bolagen är väl fungerande.

I syfte att få en uppfattning om hur styrelserna i bolagen med statligt ägande arbetar med bolagens riskhantering har Riksrevisionen inom ramen för sin granskning gått igenom styrelsedokumentation i tio större bolag med statligt ägande. Riksrevisionens genomgång av dokumentationen har grundat sig på s.k. erfarenhetsbaserade utgångspunkter för ett väl fungerande styrelsearbete avseende riskhantering. Nämnda utgångspunkter har sammanställts av en extern konsult på Riksrevisionens uppdrag.

Riksrevisionen konstaterar att genomgången sammantaget visar att styrelsedokumentationen inte är tillräckligt transparent för att påvisa om styrelsernas roll i bolagens riskhantering är i överensstämmelse med de utgångspunkter som använts vid Riksrevisionens genomgång. Riksrevisionens uppfattning är vidare att genomgången pekar på att styrelsernas arbete med riskhantering i vissa avseenden förefaller avvika från utgångspunkterna samt att styrelsens roll i riskhanteringsarbetet varierar mellan bolagen. Enligt Riksrevisionen tyder detta på ett behov av att förbättra dokumentationen för att möjliggöra insyn i de statligt ägda bolagens riskhantering. En tydlig dokumentation skulle enligt Riksrevisionens uppfattning också underlätta för regeringen att följa upp att styrelserna tar sitt ansvar för bolagens riskhantering.

Enligt Riksrevisionen behöver regeringen, för att kunna göra ställningstaganden som gäller övergripande strategiska frågor avseende bolagen med statligt ägande, beakta utvecklingen i hela den statligt ägda bolagsportföljen inklusive de samlade riskerna i portföljen. Med övergripande strategiska frågor avser Riksrevisionen exempelvis större förvärv eller utlandssatsningar i ett enskilt bolag som kan komma att påverka situationen i hela den statligt ägda bolagsportföljen och i förlängningen det samlade värdet i det statliga aktieinnehavet och den framtida utdelningen till staten.

Riksrevisionens uppfattning är 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 de risker som den statligt ägda bolagsportföljen är utsatt för. Riksrevisionen menar att regeringen därmed har ofullständig information om vilka risker som kan påverka situationen i hela den statligt ägda bolagsportföljen och i förlängningen det samlade värdet av det statliga aktieinnehavet och den framtida utdelningen till staten.

2.1.2 Riksrevisionens iakttagelser om huruvida regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i bolag med statligt ägande

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har skyldighet att till riksdagen redovisa förvaltningen av statens tillgångar, vilket inkluderar förvaltningen av aktierna i bolagen med statligt ägande. Enligt Riksrevisionen ingår i denna redovisningsskyldighet att ge riksdagen information om väsentliga risker i statens ägande av aktier i bolag. Riksrevisionens upp-

fattning är att regeringen ger riksdagen begränsad information om risker i enskilda statligt ägda bolags verksamhet. Enligt Riksrevisionen är det därmed tveksamt om regeringen uppfyller sin redovisningsskyldighet mot riksdagen, så att riksdagen kan följa upp sin delegering till regeringen av befogenheter och resurser när det gäller förvaltningen av bolagen med statligt ägande.

Enligt Riksrevisionen behöver riksdagen, mot bakgrund av det statliga aktieinnehavets betydelse för statens finanser, underlag som ger en samlad bild av vilka risker som påverkar värdet av aktieinnehavet och den framtida utdelningen från bolagen till staten. Riksrevisionen är av uppfattningen att regeringen inte ger riksdagen någon sådan samlad bild av riskerna i den statligt ägda bolagsportföljen.

2.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens granskning har resulterat i att myndigheten lämnar 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.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

3.1 Inledning

3.1.1 Motiven för Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har bedömt att en granskning avseende regeringens hantering av risker i bolag med statligt ägande är motiverad med hänvisning till att regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta statens ägande i bolag så att bästa möjliga långsiktiga värdeutveckling uppnås. Detta medför enligt Riksrevisionens uppfattning att det är väsentligt att regeringen som ägarföreträdare utnyttjar sina möjligheter att styra bolagen också när det gäller risk, så att lönsamhet och värde på statens

innehav optimeras. Riksrevisionen har vidare bedömt att granskningen är motiverad med hänvisning till att riksdagen bör få ändamålsenlig information om risker förknippade med det statliga ägandet och vilka konsekvenser det kan få för statens finanser om riskerna realiserar eftersom statens aktier i bolagen utgör stora värden.

3.1.2 Bolagsförvaltningsorganisationen

Regeringen har riksdagens 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. Regeringen anser att det är av största vikt att bolag med statligt ägande förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt med värdeskapande som övergripande mål. Detta 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 sätt så att de åtnjuter offentligt förtroende. Detta är den övergripande inriktningen för den löpande förvaltningen och ägarstyrningen av bolagen med statligt ägande inom Regeringskansliet.

Närings- och innovationsministern ansvarar för en enhetlig ägarpolitik avseende statens företagsägande, och är ansvarigt statsråd för huvuddelen av bolagen. Näringsdepartementet har en organisation specialiserad på ägarstyrning och bolagsförvaltning som är organisatoriskt åtskild från den marknadsreglerande verksamheten inom Regeringskansliet och fokuserar på värdeskapande i bolagen. Organisationen, som verkar inom avdelningen för innovation och statliga bolag, svarar för utveckling och förvaltning av 41 av de totalt 49 bolagen med statligt ägande som förvaltas inom Regeringskansliet och är fördelad på två enheter som arbetar i nära samarbete med varandra. Enheten för statlig bolagsförvaltning har förvaltare som arbetar i bolagsstyrelserna, koordinerar de löpande kontakterna med bolagen och leder organisationens löpande arbete kring innehaven. Enheten för bolagsanalys och ägarstyrning svarar för bolagsanalys, hållbart företagande, affärsjuridik, styrelserekrytering, övergripande ägarstyrningsdokument såsom statens ägarpolicy, arbetet med och uppföljningen av ekonomiska mål och uppdragsmål samt har en funktion som ansvarar för kommunikation, innefattande bl.a. ekonomisk information och intressdialoger.

För resterande åtta bolag med statligt ägande ligger förvaltningsansvaret på andra delar av Regeringskansliet. Regeringens principer för en aktiv bolagsförvaltning och ägarstyrning omfattar även dessa bolag.

Statens ägarstyrningsdokument, statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande anger ramverket för bolagsförvaltningen samt redogör för regeringens inställning i viktiga principfrågor kring ägarstyrning och bolagsförvaltning. Statens ägarpolicy omfattar regeringens riktlinjer för extern rapportering och riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare. Vidare innebär statens ägarpolicy att Svensk kod för bolagsstyrning (Bolagsstyrningskollegiet, 1 november 2015) ska tillämpas i bolagen med statligt ägande.

Associationsrättsligt styrs bolagen med statligt ägande på samma sätt som privatägda bolag, med aktiebolagslagen som övergripande ramverk

och bolagsstämman som bolagets högsta beslutade organ. Enligt aktiebolagslagen ansvarar styrelsen bl.a. för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter samt utser bolagets verkställande direktör, som ska sköta den löpande förvaltningen av bolaget enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Den löpande verksamheten i de bolag där staten har ägarintressen sköts därmed av styrelse och verkställande ledning.

Av statens ägarpolicy framgår att styrelsen genom styrelseordföranden skriftligen ska samordna sin syn med företrädare för ägaren inom ramen för s.k. ägarsamordning när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Till frågor som bör bli föremål för ägarsamordning hör större strategiska förändringar i bolagets verksamhet, större förvärv, fusioner, avyttringar eller andra beslut som innebär att bolagets riskprofil eller balansräkning ändras avsevärt. Ägarens skriftliga ställningstagande ska beredas gemensamt inom Regeringskansliet.

I syfte att inom ramen för statens ägarpolicy säkerställa en aktiv och professionell förvaltning har bolagsförvaltningen utvecklat ett antal verktyg och processer för sitt arbete.

Regeringens mål är att styrelserna i bolagen med statligt ägande ska ha hög kompetens som är väl anpassad till respektive bolags verksamhet, situation och framtida utmaningar. I syfte att säkerställa en effektiv kompetensförsörjning till bolagens styrelser tillämpas enhetliga och gemensamma principer för en strukturerad styrelsenomineringsprocess. Styrelsens arbete ska utvärderas årligen, och det är styrelseordförandens uppgift att se till att utvärderingen genomförs. I de statligt helägda bolagen ska Regeringskansliet informeras om utvärderingens resultat. I Regeringskansliets arbete med styrelsenomineringsprocessen ingår dessutom en löpande egen utvärdering av samtliga styrelser i bolagen med statligt ägande.

Arbetet med att utveckla och förvalta bolagsinnehaven bedrivs i huvudsak utifrån bolagsgrupper inom bolagsförvaltningsorganisationen. För varje bolag finns en bolagsgrupp sammansatt av kompetenser från enheten för statlig bolagsförvaltning och enheten för bolagsanalys och ägarstyrning. Sammansättningen bidrar till att gruppen har en god insikt i marknadens och bolagets omvärld samt god kunskap om och förståelse för bolagets utmaningar och risker.

Bolagsförvaltarnas styrelsearbete tillför styrelserna viktig kompetens samt bidrar till bolagsgruppernas kunskaper om bolagen. I de börsnoterade innehaven har staten representation i valberedningen, men inte i styrelsen.

Att fastställa och följa upp tydliga mål är ett viktigt verktyg för bolagsstyrningen. De flesta av bolagen med statligt ägande utvärderas utifrån någon typ av ekonomiskt mål beslutat av bolagsstämman. Utvärdering av hur väl bolag med ett av riksdagen särskilt beslutat samhällsuppdrag utför ett sådant uppdrag ska i relevanta fall ske genom att ett eller flera uppdragsmål beslutas av bolagsstämman genom en ägaranvisning till bolaget. Från och med 2014 har styrelserna i samtliga bolag med statligt ägande i uppdrag att lyfta hållbarhetsfrågorna till en strategisk nivå och formulera ett fåtal övergripande hållbarhetsmål för sin verksamhet. Uppföljning av ekonomiska mål, uppdragsmål och strategiska hållbarhetsmål utgör en central del i dialogen mellan bolagen och staten som ägare. Vid

de regelbundna ägarmötena, s.k. ägardialog, då företrädare för ägaren träffar styrelseordföranden och ledningen i bolagen, följs bolagens prestation upp i förhållande till fastställda mål.

Regeringens riktlinjer för extern rapportering är ett komplement till gällande redovisningslagstiftning och god redovisningssed och innebär att bolag med statligt ägande är ålagda samma finansiella rapporteringskrav som börsbolag.

Revisorernas uppdrag att oberoende granska styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning samt bolagets årsredovisning och bokföring är av central betydelse för staten som ägare. Ansvaret för val av revisorer ligger alltid hos ägaren och val av revisorer beslutas på årsstämman. Regeringskansliets handläggare följer processen för upphandling av revisorer, som hanteras av bolaget, från upphandlingskriterier till urval och utvärdering. Minst en gång per år hålls överläggning med bolagets revisorer då bl.a. bolagets riskprofil, interna kontroll, finansiella ställning och kapitalstruktur behandlas.

3.1.3 Bolagsorganens roller och ansvar

Av aktiebolagslagen följer att det i ett aktiebolag ska finnas tre beslutsorgan: bolagsstämman, styrelse och verkställande direktör, vilka står i ett hierarkiskt förhållande till varandra. Det ska också finnas ett kontrollorgan, revisor, som utses av bolagsstämman.

Enligt 8 kap. 4 § aktiebolagslagen ansvarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter. Styrelsen ska fortlöpande bedöma bolagets och, om bolaget är moderbolag i en koncern, koncernens ekonomiska situation. Vidare ska styrelsen se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. Om styrelsen delegerar vissa uppgifter till en eller flera av styrelsens ledamöter eller till andra, ska styrelsen handla med omsorg och fortlöpande kontrollera om delegationen kan upprätthållas. Det innebär bl.a. att styrelsen fastställer bolagets övergripande strategi, fattar viktigare strategiska beslut samt utser bolagets verkställande direktör och utfärdar instruktion för dennes förvaltning av bolaget. Rent allmänt är det styrelsen som ska se till att organisationen är ändamålsenlig. I detta innefattas att organisationen i sig ska inrymma rutiner och funktioner som verkar kvalitetssäkrande. Denna styrelsens planerande roll är en av dess viktigaste uppgifter, se propositionen Aktiebolagets organisation (prop. 1997/98:99 s. 205). Styrelsens ansvar är omfattande. En styrelseledamot som, när han eller hon fullgör sitt uppdrag, uppsåtligt eller av oaktsamhet skadar bolaget ska ersätta skadan. En styrelseledamot kan också bli skadeståndsansvarig gentemot aktieägare eller tredje man vid överträdelse av aktiebolagslagen, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen samt i vissa fall även bli personligt betalningsansvarig för bolagets skulder.

Enligt statens ägarpolicy ansvarar styrelsen för att de bolag där staten har ägarintressen sköts föredömligt inom de ramar som lagstiftning, bolagsordning, eventuella ägaranvisningar och statens ägarpolicy ger. En del i styrelsens arbete med att säkerställa att verksamheten åtnjuter

offentligt förtroende är enligt punkt 2.8.1 i statens ägarpolicy att fastställa för verksamheten relevanta policydokument, såsom en uppförandekod som bl.a. säkerställer att god hushållning sker med samtliga resurser i verksamheten och att missbruk inte sker av den särställning det kan innebära att vara ett bolag med statligt ägande, och att årligen utvärdera gällande policydokument och tillhörande processer för uppföljning och regelefterlevnad.

Enligt 7 kap. 10 § aktiebolagslagen ska styrelsen, vid bolagsstämman som ska hållas inom sex månader från utgången av varje räkenskapsår, lägga fram årsredovisningen och revisionsberättelsen. Av 6 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554) framgår bl.a. att förvaltningsberättelsen ska innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av företagets verksamhet, ställning och resultat och att upplysningar ska lämnas om företagets förväntade framtida utveckling inklusive en beskrivning av väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer som företaget står inför.

Av avsnitt III punkt 3.1 och 7.3 i Svensk kod för bolagsstyrning framgår att styrelsen ska se till att bolaget har god intern kontroll och formaliserade rutiner som säkerställer att fastlagda principer för finansiell rapportering och intern kontroll efterlevs samt att bolagets finansiella rapportering är upprättad i överensstämmelse med lag, tillämpliga redovisningsstandarder och övriga krav på noterade bolag. Det ingår bl.a. i styrelsens uppgifter att se till att det finns ändamålsenliga system för uppföljning och kontroll av bolagets verksamhet och de risker för bolaget som dess verksamhet är förknippad med.

Vidare framgår av avsnitt III punkt 10 i Svensk kod för bolagsstyrning att styrelsen årligen ska upprätta en bolagsstyrningsrapport i enlighet med årsredovisningslagens krav. Bolagsstyrningsrapporten ska enligt 6 kap. 6 § årsredovisningslagen innehålla upplysningar bl.a. om vilka principer för bolagsstyrning som tillämpas, utöver de som följer av lag eller annan författning, och de viktigaste inslagen i bolagets system för intern kontroll och riskhantering i samband med den finansiella rapporteringen. Av avsnitt III punkt 7.3 i Svensk kod för bolagsstyrning framgår att styrelsen i bolag som inte har en särskild granskningsfunktion (internrevision) årligen ska utvärdera behovet av en sådan funktion och i beskrivningen av den interna kontrollen i bolagsstyrningsrapporten motivera sitt ställningstagande.

Enligt 9 kap. 1 och 3 §§ aktiebolagslagen ska bolagsstämman utse minst en revisor som ska granska bolagets årsredovisning och bokföring (räkenskapsrevision) samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning (förvaltningsrevision). Granskningen ska i båda fallen vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver, och i samband med revisionen ska revisorn till styrelsen och den verkställande direktören framställa de erinringar och göra de påpekanden som följer av god revisionssed. I prop. 1997/98:99 s. 145 anges det att det bör ankomma på revisorsorganisationerna och Revisorsnämnden att genom rekommendationer och yttranden lämna närmare vägledning om omfattningen av revisorns granskning och därmed innebörden av god revisionssed. I enlighet med detta har Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) utfärdat uttalanden såsom RevU 7 Översiktlig granskning av styrelsens beskrivning av intern kontroll avseende

finansiell rapportering och RevU 16 Revisorns granskning av bolagsstyrningsrapporten.

Skr. 2015/16:60

Revisorns granskningsarbete ska ses mot bakgrund av revisorns ansvar enligt 29 kap. 2 § aktiebolagslagen. Av den bestämmelsen framgår att om en revisor vid fullgörandet av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget ska han eller hon ersätta skadan.

Vad gäller den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag får Riksrevisionen i ett sådant bolag enligt 2 § 4 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. förordna en eller flera revisorer att delta i revisionen tillsammans med övriga revisorer enligt vad som framgår av 9 kap. 8 § aktiebolagslagen.

Av avsnitt II punkt 5 i Svensk kod för bolagsstyrning framgår bl.a. att en revisor i ett svenskt bolag har sitt uppdrag från och rapporterar till bolagsstämman och inte får låta sig styras i sitt arbete av styrelsen eller bolagsledningen.

3.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

3.2.1 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser om huruvida regeringen har säkerställt att riskhanteringen i bolagen med statligt ägande blir ändamålsenlig för staten

Regeringen instämmer i att någon fastlagd rutin inte tillämpas för att löpande uppdatera information om väsentliga risker i bolagen och värdering av konsekvenser om riskerna skulle förverkligas.

Regeringen delar däremot inte Riksrevisionens bedömning avseende att bolagsförvaltningens verktyg används i begränsad utsträckning för att löpande uppdatera kunskapen om risker och konsekvenser. Inom ramen för ägardialogen, då företrädare för ägaren träffar styrelseordföranden och ledningen i bolagen, följs bolagens prestation upp i förhållande till fastställda mål samt diskuteras övriga frågor som har bedömts vara av relevans inför respektive tillfälle. Att, såsom Riksrevisionen konstaterar, riskhantering inte utgör en stående punkt på agendan för dessa möten är visserligen korrekt, men är enligt regeringens uppfattning snarare ett uttryck för att riskhantering är en integrerad del av bolagens affärsverksamhet och därmed ingår som del av diskussionen enligt den för varje ägardialog specifikt framtagna agendan. Processerna kring fastställande av ekonomiska mål och uppdragsmål samt den löpande uppföljningen av dessa utgörs i stor utsträckning av inhämtande av information om väsentliga risker och värdering av möjliga konsekvenser och utfall. Vidare innebär bolagsförvaltarnas arbete i styrelserna att förvaltaren, som en av styrelsens ledamöter med samma ansvar och mandat som övriga ledamöter, tar aktiv del i styrelsens arbete och därigenom även ges möjlighet att fördjupa bolagsgruppens kunskaper om bolaget och dess verksamhet. Även hållbarhetsanalysen bidrar till att öka bolagsförvaltningens medvetenhet och kunskap om risker i bolagen med statligt ägande.

När det gäller Riksrevisionens uppfattning att informationen i Regeringskansliets dokumentation är begränsad kan regeringen konstatera att bolagsförvaltningen har att förhålla sig till riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning av vilka det bl.a. framgår att dokumentationen av förvaltningen i respektive årsakt ska göra det möjligt att följa viktigare händelseförlopp som rör bolaget i fråga och som kräver ägarens ställningstagande. Vidare ska dokumentationen ge en god överblick över ställningstaganden som har skett i sådana frågor och på vilka underlag som de grundats. Nämnade dokumentationsriktlinjer revideras årligen och under 2015 har de förstärkts bl.a. avseende kraven på skriftlighet i samband med s.k. ägarsamordning (se även avsnitt 3.1.2).

Riksrevisionens iakttagelse att bolagsstämman i bolag med statligt ägande inte beslutar statens ägarpolicy är korrekt. Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande lämnas över till bolaget vid årsstämman vilket även förs till protokollet.

Regeringen delar inte Riksrevisionens bedömning att regeringen som företrädare för ägaren bör utnyttja den rättsliga möjligheten att se till att bolagsstämman beslutar om sådant som rör riskhantering. Det är regeringens uppfattning att det av aktiebolagslagens och årsredovisningslagens reglering, se avsnitt 3.1.3, framgår att styrelsen är ytterst ansvarig för bolagets riskhantering. Styrelsens legala ansvar förtydligas i statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande vilka därutöver ställer krav på styrelsen att bolag där staten har ägarintressen sköts föredömligt, att de åtnjuter offentligt förtroende och att extern rapportering sker i enlighet med vad som gäller för noterade bolag i Sverige. En del i styrelsens arbete med att säkerställa att verksamheten åtnjuter offentligt förtroende är enligt statens ägarpolicy att fastställa för verksamheten relevanta policydokument. Vidare innebär statens ägarpolicy att Svensk kod för bolagsstyrning ska tillämpas. Regeringen är av uppfattningen att efterlevnad av såväl befintliga legala krav som Svensk kod för bolagsstyrning och statens ägarpolicy och regeringens riktlinjer för extern rapportering förutsätter ändamålsenlig riskhantering. Regeringen vill i detta sammanhang påminna om revisorns roll som kontrollorgan, vars uppdrag ges av bolagsstämman och ska utövas oberoende i förhållande till bolagets styrelse och ledning.

Sverige deltar aktivt i utvecklingen av OECD:s riktlinjer för bolagsstyrning för bolag med statligt ägande (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015) och den svenska regeringens principer för bolagsstyrning följer i stort dessa riktlinjer. Av kapitel II artikel C i nämnda riktlinjer framgår bl.a. att staten ska låta styrelserna utöva sitt ansvar och respektera deras oberoende. Även om regeringen som företrädare för staten på aktiebolagsrättslig grund har ett betydande utrymme för ägarstyrning, är det enligt regeringens uppfattning väsentligt att sådant utrymme utnyttjas med försiktighet i syfte att upprätthålla en av huvudprinciperna för svensk bolagsstyrning, nämligen att styrelsen är ytterst ansvarig för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter. Ett mer generöst utnyttjande av utrymmet för ägarstyrning skulle enligt regeringens uppfattning innebära ett ifrågasättande av bolagsorganens befintliga rollfördelning och styrelsens oberoende vilket i förlängningen riskerar att rubba ansvars-

och förtroendeförhållandet mellan ägare, styrelse och ledning även inom andra områden. Erik Nerep framför en liknande syn (i promemoria Riksrevisionens analys av Regeringens hantering av risker i statliga bolag ur ett aktiebolagsrättsligt perspektiv, 22 februari 2015, s. 20): *”För ett försiktigt och begränsat utnyttjande av de aktiebolagsrättsliga principerna om kompetensfördelning i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig ägarstyrning talar t.ex. svårigheterna för ägaren att långsiktigt och kontinuerligt överblicka företagets verksamhet och skaffa sig relevant och adekvat beslutsunderlag; det är ju trots allt denna uppgift som tilldelats styrelsen, som dessutom får antas besitta eller i vart fall skaffa sig tillräcklig kunskap i enskilda ärenden.”*

Några av de grundläggande principerna för statens ägarpolicy är att bolagen med statligt ägande ska agera självständigt, lyda under samma lagar som privatägda bolag, att de ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas. Motsvarande framgår av kapitel II artikel B i OECD:s riktlinjer för bolagsstyrning för bolag med statligt ägande: staten ska tillåta bolag med statligt ägande full autonomi i syfte att bolagen ska kunna nå sina mål och undvika att intervensera i bolagens verksamhet. Mot dessa principer talar enligt regeringens uppfattning detaljstyrning i form av specifika riktlinjer inom områden som omfattas av styrelsens ansvar. Johan Hirschfeldt menar (i promemoria Regeringsformen som bedömningsgrund vid granskning av regeringens hantering av risker i statliga bolag, 8 mars 2015, s. 25) att *”Statens ägarpolicy och riktlinjerna där för företagets 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 ägarpolicy 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.”*

Sammanfattningsvis är det regeringens bedömning att det inte föreligger något behov av ägarstyrning i form av särskilt beslutade riktlinjer om riskhantering som Riksrevisionen efterlyser.

Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentationen i tio av bolagen med statligt ägande har grundat sig på s.k. erfarenhetsbaserade utgångspunkter framtagna av en extern konsult på myndighetens uppdrag. Regeringen kan konstatera att utgångspunkterna omfattar övergripande krav, flertalet av bör-karaktär, avseende vad som bör ingå i ett väl fungerande styrelsearbete avseende riskhantering. Regeringens uppfattning är att bedömningsgrunden i detta avseende lämpligen borde ha utgjorts av en uttolkning av innebörden av 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.

Den av Riksrevisionen konstaterade variationen avseende styrelsens roll i riskhanteringsarbetet bolagen emellan tyder enligt regeringens uppfattning snarare på det faktum att styrelsen har att organisera och eventuellt delegera arbetet med riskhantering på det sätt styrelsen finner mest ändamålsenligt med hänsyn tagen till bolagets organisation, storlek,

bransch, verksamhet etc. Enligt regeringens riktlinjer för extern rapportering ska bolag med statligt ägande årligen upprätta och publicera en hållbarhetsredovisning enligt riktlinjer från Global Reporting Initiative (GRI). Den senaste versionen av dessa riktlinjer, GRI G4, fokuserar på redovisningen av genomförd intressentdialog och väsentlighetsanalys, vilket sannolikt kommer att leda till att bolagens redovisningar även framgent kommer att skilja sig åt exempelvis avseende vilka olika kategorier av risker som omfattas av rapporteringen.

Enligt Riksrevisionen behöver regeringen, för att kunna göra ställningstaganden som gäller övergripande strategiska frågor avseende bolagen med statligt ägande, beakta utvecklingen i hela den statligt ägda bolagsportföljen inklusive de samlade riskerna i portföljen. Enligt Riksrevisionen kan sådana ställningstaganden gälla *”såväl frågor som behandlas vid ägarsamordning som andra frågor avseende statens aktieinnehav”*. Regeringen vill i detta avseende tydliggöra att styrelsen ska göra för bolagets verksamhet strategiska ställningstaganden. Av statens ägarpolicy framgår att styrelsen genom styrelseordföranden skriftligen ska samordna sin syn med företrädare för ägaren inom ramen för s.k. ägarsamordning när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Ägarens skriftliga ställningstagande ska beredas gemensamt inom Regeringskansliet i enlighet med vad som framgår av avsnitt 3.1.2. Beslut avseende omfattningen av statens aktieinnehav ingår inte i regeringens förvaltningsmandat och fattas därmed av riksdagen.

Riksrevisionens iakttagelser 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 statligt ägda bolagsportföljen är utsatt för är i sig korrekt, men mot bakgrund av ovanstående delar regeringen inte myndighetens uppfattning att regeringen därmed har ofullständig information om vilka risker som kan påverka situationen i hela den statligt ägda bolagsportföljen.

3.2.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser om huruvida regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i bolag med statligt ägande

Enligt riksdagens beslut, se propositionen om insyn i statliga företag (prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147), lämnar regeringen en årlig redogörelse för företag med statligt ägande (se regeringens skrivelse till riksdagen med redogörelsen för företag med statligt ägande, senast skr. 2014/15:140). Vidare ger Regeringskansliet årligen ut två delårsrapporter för bolag med statligt ägande. Rapporteringen syftar till att öka genomlysningen och utvärderingen av det statliga ägandet, samt till att ge en samlad bild av bolagsförvaltningen under det gångna året. Regeringens uppfattning är att regeringens redovisningsskyldighet i förhållande till riksdagen med avseende på förvaltningen av aktierna i bolagen med statligt ägande uppfylls.

Regeringen kan vidare konstatera att riksdagsledamöter har rätt att närvara vid bolagsstämman i de bolag där staten äger minst 50 procent av aktierna, under förutsättning att bolaget eller ett rörelsedrivande dotter-

bolag har fler än 50 anställda. Det är styrelsens ansvar att se till att underrättelse om tid och plats för bolagsstämman skickas till riksdagens centralkansli i anslutning till utfärdandet av kallelsen till bolagsstämman. Riksdagens ledamöter har motionsrätt med anledning av regeringens årliga skrivelse med redogörelse för företag med statligt ägande och har möjlighet att löpande ställa frågor till ansvariga statsråd genom riksdagsfrågor och interpellationer. Avslutningsvis kan det konstateras att riksdagens utskott har möjlighet att kalla bolag med statligt ägande till sig för att de ska lämna redogörelser i särskilda frågor.

Mot bakgrund av det ovan nämnda, samt det faktum att styrelsen enligt Svensk kod för bolagsstyrning årligen i enlighet med årsredovisningslagens krav ska upprätta en bolagsstyrningsrapport, som ska publiceras i enlighet med regeringens riktlinjer för extern rapportering, är det regeringens uppfattning att information om väsentliga risker i de enskilda bolagen med statligt ägande finns tillgänglig för riksdagens ledamöter.

Regeringen instämmer däremot 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.

3.3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens rekommendationer

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 instämmer inte i Riksrevisionens rekommendation. Regeringens uppfattning är att den mekanism som Riksrevisionen rekommenderar skulle innebära ett avsteg från en av huvudprinciperna för svensk bolagsstyrning, nämligen att styrelsen är ytterst ansvarig för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter, där riskhantering ingår som en integrerad del i det övergripande ansvaret för affärsverksamheten. Vidare är det regeringens uppfattning att förfarandet skulle innebära ett ifrågasättande av bolagsorganens befintliga rollfördelning och styrelsens oberoende, vilket i förlängningen riskerar att rubba ansvars- och förtroendeförhållandet mellan ägare, styrelse och ledning även inom andra områden.

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 vill betona att affärsverksamhet förutsätter risktagande och att det ytterst är styrelsens ansvar att säkerställa ändamålsenlig riskhantering i bolaget. Regeringens ansvar för uppföljning i detta avseende bör därför 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 rikt-

linjer för företag med statligt ägande samt Svensk kod för bolagsstyrning. Regeringen instämmer därmed inte i Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör följa upp *hur* styrelsearbetet i bolagen med statligt ägande fungerar i praktiken utan anser att uppföljningen bör omfatta *att* styrelsen förvaltar sitt ansvar. Regeringens uppfattning är vidare att sådan uppföljning sker inom ramen för bolagsförvaltningsorganisationens befintliga verktyg och processer vilka har beskrivits ovan i avsnitt 3.1.2. Nämda verktyg och processer är föremål för kontinuerlig utvärdering och utveckling, vilket bl.a. beaktar regelförändringar samt övriga förändringar i omvärlden inom relevanta områden, i syfte att säkerställa bl.a. effektiv och ändamålsenlig uppföljning.

Regeringen bör utveckla sina verktyg så att information om risker och konsekvenser löpande kan uppdateras och sammanställas.

Regeringen menar att bolagsförvaltningsorganisationens befintliga verktyg och processer tillämpas bl.a. i syfte att regeringen ska kunna informera sig om risker och konsekvenser i de enskilda bolagen. Regeringen instämmer i att verktygen bör utvecklas så att information om risker och konsekvenser löpande kan uppdateras och sammanställas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Mot bakgrund av att regeringen inte delar Riksrevisionens uppfattning att regeringen har ofullständig information inför strategiska ställningstaganden, är det dock regeringens uppfattning att syftet med att uppdatera och sammanställa informationen bör vara att möjliggöra för regeringen att förbättra informationsgivningen till riksdagen.

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.

Regeringen instämmer i denna rekommendation. Enligt riksdagens beslut lämnar regeringen en årlig redogörelse för företag med statligt ägande (se regeringens skrivelse till riksdagen med redogörelsen för företag med statligt ägande, senast skr. 2014/15:140). Regeringen avser att utveckla informationsgivningen till riksdagen främst inom ramen för ovan nämnda årliga redogörelse, exempelvis med avseende på beskrivning av omvärldsfaktorer, men även branschspecifika riskfaktorer, som kan få inverkan på den statligt ägda bolagsportföljen.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer

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 vilka regeringen avser att även fortsättningsvis kontinuerligt utvärdera och förbättra.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens rekommendation med avseende på uppdatering och sammanställning av information om risker och konsekvenser i den statligt ägda bolagsportföljen och regeringen avser att, i syfte att möjliggöra för regeringen att förbättra informationsgivningen till riksdagen, vidta åtgärder för att utveckla befintliga verktyg i detta avseende. Vidare instämmer regeringen i Riksrevisionens rekommendation att en samlad bild av riskerna i den statligt ägda bolagsportföljen bör redovisas för riksdagen, och regeringen avser att vidta åtgärder för att utveckla informationsgivningen till riksdagen i detta avseende.

Regeringen anser med detta att rapporten är slutbehandlad.

OM SHVETSII | AKADEMISKA HUS AB | ALMI FÖRETAGSPARTNER AB
K PRODUKTION & LABORATORIER AB | APOTEKET AB | APOTEKSGRUI
E HOLDING AB | ARLANDABANAN INFRASTRUCTURE AB | EUROPEAN
TION SOURCE ESS AB | FOURIERTRANSFORM AB | GREEN CARGO AB
NALBOLAG AB | INFRANORD AB | INLANDSINNOVATION AB | JERN
INGLIGA DRAMATISKA TEATERN AB | KUNGLIGA OPERAN AB | LERN
METRIA AB | MILJÖMÄRKNING SVERIGE AB | ORIO AB | POSTNORI
DING AB | SAMHALL AB | SAS AB | SBAB BANK AB | SJ AB | SC
RIGE AB | SPECIALFASTIGHETER SVERIGE AB | SSC SVENSKA
BOLAGET | STATENS BOSTAD
VENSK BILPROVNING AB | S
MILJÖSTYRNINGSRÅDET AB |
TEKSKASSAN AB | SVENSKA S
/ AB | SWEDFUND INTERNATIONAL AB | SYSTEMBOLAGET AB
AB | TERACOM AB GROUP | VASALLEN AB | VATTENFALL AB

Regeringens hantering
av risker i statliga bolag

RIR 2015:15



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-383-7

RIR 2015:15

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2015



RiR 2015:15

Regeringens hantering av risker i statliga bolag



Skr. 2015/16:60
Bilaga

REGERINGENS HANTERING AV RISKER I STATLIGA BOLAG

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-06-05

DNR: 31-2014-1203

RIR 2015:15

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Regeringens hantering av risker i statliga bolag

Riksrevisionen har granskat om regeringen har säkerställt att riskhanteringen i de statliga bolagen är ändamålsenlig för staten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Näringsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilagor 3 och 4 i elektronisk form, vilka framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor Claes Norgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Annelie Jansson Westin* har varit föredragande. Revisor *Nedim Colo*, revisionsdirektör *Rutger Banefelt* och programansvarig *Dimitrios Ioannidis* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Annelie Jansson Westin

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet

Skr. 2015/16:60
Bilaga

REGERINGENS HANTERING AV RISKER I STATLIGA BOLAG

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Introduktion	15
1.1 Motiv till granskning	15
1.2 Syfte och frågeställningar	16
1.3 Avgränsningar	17
1.4 Bedömningsgrunder	18
1.5 Metoder och genomförande	26
1.6 Precisering av centrala begrepp	29
1.7 Disposition	31
2 De statliga bolagen och processen för ägarstyrning	33
2.1 Det statliga bolagsinnehavet	33
2.2 Regeringens ägarstyrning	38
2.3 Organiseringen av bolagsförvaltningen inom Regeringskansliet	44
2.4 Sammanfattning av kapitlet	46
3 Riskhantering och riskbedömning i regeringens ägarstyrning	47
3.1 Kunskap om risker och krav på riskhantering ingår i regeringens ansvar	47
3.2 Flera av verktygen används sällan för att samla in information om risker	48
3.3 Processerna innebär riskbedömningar men är inte heltäckande	51
3.4 Ingen fastlagd rutin för att regelbundet uppdatera och sammanställa risker	57
3.5 Otydliga krav på bolagens riskhantering	60
3.6 Sammanfattande iakttagelser	63
4 Hur de statliga bolagsstyrelserna hanterar risker	65
4.1 Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentationen i tio statliga bolag	65
4.2 Dokumentationen av styrelsernas riskhantering varierar	66
4.3 Sammanfattande iakttagelser	73
5 Information till riksdagen om risker i de statliga bolagen	75
5.1 Regeringen har redovisningskyldighet avseende de statliga bolagen	75
5.2 Regeringens informationsvägar	76
5.3 Sammanfattande iakttagelser	81

forts.

Skr. 2015/16:60

Bilaga

REGERINGENS HANTERING AV RISKER I STATLIGA BOLAG

6	Slutsatser och rekommendationer	83
6.1	Ingen fastlagd rutin för uppdatering av risker	84
6.2	Bindande krav på bolagens riskhantering saknas	86
6.3	Styrelsedokumentationen inte tillräckligt transparent	87
6.4	Ingen samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen	88
6.5	Riksdagen får inte information om de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen	88
6.6	Rekommendationer	89
	Referenser	91
	Bilagor	
Bilaga 1	Skriftliga frågor till styrelseordförande i hel- och majoritetsägda statliga bolag	97
Bilaga 2	Checklista för genomgång av styrelsedokumentation	101
	Elektroniska bilagor	
	I rapporten hänvisas till två elektroniska bilagor som finns att ladda ner från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se . Dessa kan begäras ut från granskningens akt genom Riksrevisionens registrator.	
Bilaga 3	Regeringsformen som bedömningsgrund vid granskning av regeringens hantering av risker i statliga bolag	
Bilaga 4	Analys av regeringens hantering av risker i statliga bolag ur ett aktiebolagsrättsligt perspektiv	

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringen har säkerställt att riskhanteringen i de statliga bolagen är ändamålsenlig för staten.

Granskningens bakgrund

Motiv: Regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta statens ägande i bolagen så att bästa möjliga långsiktiga värdeutveckling uppnås. För att få en långsiktig värdeutveckling och utdelning till staten bör regeringen, som ägarföreträdare, säkerställa att de statliga bolagen har en väl fungerande riskhantering.

All affärsverksamhet innebär risker och all affärsverksamhet måste ta risker för att utvecklas och nå lönsamhet. Risker måste dock hanteras så att negativa konsekvenser begränsas så långt som möjligt. Statliga bolag har under senare år genomfört eller planerat att genomföra satsningar och förvärv förknippade med risker.

Satsningarna har i flera fall fått negativa effekter på bolagens ekonomi, varumärke och anseende och på värdet på statens tillgångar i och utdelning från bolagen. Det har exempelvis gällt Vattenfalls investeringar utomlands, SAS lönsamhetsproblem inklusive betydande pensionsåtaganden, Telia Soneras satsningar i Uzbekistan, stämmningsansökan mot SAS för kartellbildning, Swedfunds och Vattenfalls investering naturgummitråd i Liberia samt korruptionsanklagelser mot befattningshavare i Svevia.

De statliga bolagen utgör en betydande del av statens tillgångar. År 2013 uppskattade regeringen värdet på statens bolagsportfölj till cirka 500 miljarder kronor. Bolagen ger även ett omfattande tillskott till statskassan i form av utdelning, vilken 2013 var knappt 18 miljarder kronor. Regeringen förvaltar 49 bolag, varav 41 är helägda av staten och resterande 8 är delägda. Statens bolagsportfölj är därmed stor och diversifierad med bolag som verkar inom olika marknader och med olika förutsättningar.

De flesta av de statliga bolagen verkar på en kommersiell marknad men konkurrenskraft och affärsmässighet upprätthålls inte genom oberoende granskning från exempelvis investerare och långivare i samma utsträckning som i privata bolag. En stor del av statens aktieinnehav finns i bolag kopplade till för samhället viktig infrastruktur, vilket begränsar statens möjlighet att sprida riskerna genom att sälja innehavet. Dessutom krävs riksdagsbeslut vid försäljning eller annan minskning av statens ägarandel.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionen bedömt att en granskning på området är motiverad.

Syfte: Ett syfte med granskningen har varit att bedöma om regeringen har säkerställt att riskhanteringen i de statliga bolagen blir ändamålsenlig för staten. Ett annat syfte har varit att bedöma om regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i statliga bolag. Granskningen har inte avsett hur väl enskilda statliga bolag sköter sin riskhantering. Riksrevisionen har inhämtat vissa uppgifter om bolagsstyrelsernas riskhantering i syfte att få underlag för att bedöma regeringens styrning av de statliga bolagen avseende riskhantering.

Bedömningsgrunder: Riksrevisionen har i granskningen utgått från att bestämmelserna i regeringsformen och budgetlagen tillsammans med riksdagens riktlinjebeslut bildar en hierarki av regler och beslut som beskriver hur ansvaret för användningen av statens medel ser ut. Enligt regeringsformen förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar. Riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Till statens tillgångar hör aktierna i bolag med statligt ägande. Budgetlagen innehåller grundläggande krav om att hög effektivitet ska eftersträvas och att god hushållning ska iakttas i statens verksamhet. Enligt riktlinjebeslut från riksdagen ska regeringen i sin förvaltning av statliga bolag aktivt följa bolagens utveckling och vidta de åtgärder som behövs för att bolagen ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning. Av detta följer enligt Riksrevisionen att regeringen ansvarar för att den löpande förvaltningen av statens tillgångar i form av aktier i de statliga bolagen sker utifrån kraven på hög effektivitet och god hushållning. Riksrevisionen har vidare utgått från att det i regeringens förvaltning av de statliga bolagen ingår dels att säkerställa och följa upp att styrelserna i bolagen tar ansvar för att bolagens riskanalyser är fullgoda, dels att skaffa sig kunskap om väsentliga risker i bolagen och deras potentiella konsekvenser.

Genomförande: Riksrevisionen har i granskningen intervjuat företrädare för Regeringskansliets bolagsförvaltning i syfte samla in information om hur bolagsförvaltningen arbetar med risker i de statliga bolagen. Vidare har intervjuer genomförts med och skriftliga frågor ställts till styrelseordförande i hel- och majoritetsägda statliga bolag för att få en översiktlig uppfattning om hur styrelser i statliga bolag arbetar med riskhantering. Därutöver har Riksrevisionen gått igenom styrelsedokumentation i tio hel- eller majoritetsägda bolag. Genomgången har grundat sig på erfarenhetsbaserade utgångspunkter om vad som bör ingå i ett väl fungerande styrelsearbete avseende riskhantering. Utgångspunkterna har använts för att spegla vad som framkommit vid genomgången av styrelsedokumentationen. Externa juridiska experter har anlåtits för att genomföra fördjupade rättsutredningar, dels om aktiebolagslagens bestämmelser avseende ansvar och roller för ägare, styrelse och ledning, dels om regeringsformens och budgetlagens bestämmelser om regeringens ansvar för statens tillgångar. Därtill har Riksrevisionen gjort dokumentstudier av

årsakter vid Regeringskansliet, styrelseutvärderingar, publikationer från regeringen, interpellationer och frågor i riksdagen samt årsredovisningar för tio statliga bolag.

Granskningens resultat

Regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta statens tillgångar i form av aktier i de statliga bolagen så att kraven på hög effektivitet och god hushållning uppfylls. I regeringens ansvar för förvaltningen av de statliga bolagen ingår att säkerställa att risker i den statliga bolagsportföljen hanteras så att värdet i statens aktieinnehav så långt som möjligt utvecklas positivt, och så att staten långsiktigt får utdelning från de statliga bolagen.

Regeringen har under senare år vidtagit åtgärder för att utveckla styrningen av de statliga bolagen. Riksrevisionen bedömer dock att det ännu återstår att utveckla ägarstyrningen avseende riskhantering. Granskningen visar att regeringen inte har säkerställt en för staten ändamålsenlig hantering av risker i den statliga bolagsportföljen. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte löpande sammanställer information om väsentliga risker i enskilda bolag och konsekvenser för värde och utdelning om riskerna skulle realiseras. Regeringen sammanställer inte heller information om de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen. Riksrevisionen konstaterar vidare att riksdagen inte får ändamålsenlig information om väsentliga risker i de statliga bolagen. Därmed har regeringen inte säkerställt att regeringens och riksdagens strategiska ställningstaganden baseras på ett fullständigt underlag, vilket kan medföra negativa konsekvenser för värdet på statens tillgångar och den årliga utdelningen från bolagen till statskassan. Vidare kan konsekvensen bli att staten behöver ge kapitaltillskott till bolag.

Ingen fastlagd rutin för uppdatering av risker

Riksrevisionen konstaterar att det i ägarstyrningen saknas en fastlagd rutin för att löpande uppdatera information om väsentliga risker i bolagen och värdering av konsekvenser om riskerna skulle förverkligas. Uppdaterad information om väsentliga risker i bolagen och konsekvenser om riskerna skulle realiseras ger underlag för ställningstaganden om exempelvis utvecklingsstrategier avseende de statliga bolagen, i syfte att säkerställa det långsiktiga värdet i statens aktieinnehav och utdelningen till staten.

Regeringen har flera verktyg för att informera sig om risker i de statliga bolagen: ägardialoger, ägarsamordning, styrelsrepresentation, bolagsgrupper inom Näringsdepartementet samt processerna för att fastställa och följa upp ekonomiska mål och genomföra hållbarhetsanalyser. Granskningen visar att regeringen använder dessa verktyg i begränsad utsträckning för att löpande uppdatera kunskapen om risker och konsekvenser. Exempelvis är risker inte någon stående punkt vid de så

kallade ägardialogerna mellan företrädare för regeringen och styrelseordförande, trots att ägardialogerna är ett av regeringens viktigaste styrmedel. Ägarsamordning, som gäller större strategiska förändringar i bolagen, sker sällan och syftar inte heller till att löpande samla in information om väsentliga risker i bolagen.

Granskningen har även visat att det är oklart hur och i vilken utsträckning statens styrelserepresentation i de statliga bolagens styrelser kan användas för att få information om risker i bolagen. Riksrevisionen konstaterar även att arbetet i de så kallade bolagsgrupperna i Regeringskansliet inte innebär att information om väsentliga risker och konsekvenser rutinmässigt och löpande uppdateras.

Vidare har i granskningen framkommit att vissa risker analyseras när ekonomiska mål fastställs och hållbarhetsanalyser genomförs men att analyserna genomförs med flera års mellanrum. Enligt Riksrevisionen har därmed analyserna begränsad möjlighet att ge underlag för att löpande uppdatera informationen om väsentliga risker i bolagen. Enligt Riksrevisionen innebär inte heller uppföljningen av de ekonomiska målen att information om väsentliga risker och konsekvenser löpande uppdateras.

Bindande krav på bolagens riskhantering saknas

Genom att ställa tydliga krav på att styrelserna tar ansvar för de statliga bolagens riskhantering kan regeringen, enligt Riksrevisionen, se till att styrelserna är medvetna om betydelsen av god riskhantering och de förväntningar staten som ägare har på bolagen i detta avseende. Granskningen visar dock att det saknas tydliga och juridiskt bindande riktlinjer till bolagens styrelser, som uttryckligen anger att styrelserna ansvarar för att bolagen har god riskhantering. Regeringens viktigaste styrdokument, *Statens ägarpolicy*, anger inte uttryckligen att styrelsen har detta ansvar. Regeringen har heller inte sett till att ägarpolicyn antas av bolagsstämmorna i de statliga bolagen, vilket gör att den inte är juridiskt bindande för bolagen.

Granskningen visar även att regeringen i begränsad utsträckning följer upp hur bolagen och styrelserna arbetar med riskhantering. Därmed har regeringen, enligt Riksrevisionen, begränsad möjlighet att avgöra om riskhanteringen i bolagen är väl fungerande och om styrelserna tar sitt ansvar för bolagens riskhantering.

Styrelsedokumentationen inte tillräckligt transparent för att avgöra om styrelsernas riskhanteringsarbete fungerar väl

För att få en uppfattning om hur styrelser i större statliga bolag arbetar med bolagens riskhantering har Riksrevisionen gått igenom styrelsedokumentation i tio större statliga bolag. Syftet med genomgången har *inte* varit att bedöma hur väl styrelserna i enskilda bolag sköter sitt ansvar för riskhanteringen eller hur väl riskhanteringen fungerar i enskilda statliga bolag.

Riksrevisionens genomgång visar att det av styrelsedokumentationen inte går att avgöra om styrelserna följer de av Riksrevisionen framtagna utgångspunkterna, som innehåller övergripande krav på vad som bör ingå i ett väl fungerande styrelsearbete avseende riskhantering. Genomgången pekar även på att styrelsernas arbete med riskhantering i vissa avseenden förefaller avvika från utgångspunkterna. Det är vidare svårt att i styrelsedokumentationen utläsa hur väsentliga risker rapporteras till styrelsen och hur styrelsen följer upp riskhanteringen i bolaget. Enligt Riksrevisionen tyder detta på ett behov av att förbättra dokumentationen för att möjliggöra insyn i och uppföljning av de statliga bolagens riskhantering.

Ingen samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen

För att kunna göra ställningstaganden i övergripande strategiska frågor avseende de statliga bolagen behöver regeringen, enligt Riksrevisionen, beakta utvecklingen i hela den statliga bolagsportföljen inklusive de samlade riskerna i portföljen. Övergripande strategiska frågor kan exempelvis vara större förvärv eller utlandssatsningar i ett enskilt bolag, som kan komma att påverka bolagsportföljens totala värdeutveckling och utdelningen till staten.

Riksrevisionen konstaterar 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. Därmed har regeringen ofullständig information om vilka risker som kan påverka situationen i hela den statliga bolagsportföljen och i förlängningen det samlade värdet i det statliga aktieinnehavet och den framtida utdelningen till staten.

Riksdagen får inte information om de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen

Granskningen visar att regeringen ger riksdagen begränsad information om risker i de statliga bolagens verksamhet. Enligt Riksrevisionen är det därmed tveksamt om regeringen uppfyller sin redovisningsskyldighet mot riksdagen, så att riksdagen kan följa upp sin delegering till regeringen av befogenheter och resurser när det gäller förvaltningen av de statliga bolagen.

Riksdagen behöver, mot bakgrund av det statliga aktieinnehavets betydelse för statens finanser, underlag som ger en samlad bild av vilka risker som kan påverka värdet på aktieinnehavet och den framtida utdelningen från de statliga bolagen till staten. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte ger riksdagen någon sådan samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen.

Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen behöver säkerställa att risker i den statliga bolagsportföljen hanteras så att värdet i statens aktieinnehav utvecklas positivt och så att staten långsiktigt får utdelning från de statliga bolagen. Riksrevisionens bedömning är att detta kräver ett större fokus i regeringens förvaltning av de statliga bolagen på risker och konsekvenser om riskerna skulle realiseras.

Enligt Riksrevisionen behövs det också tydligare krav från regeringen på styrelserna i de statliga bolagen att se till att bolagens riskhantering är fullgod. Regeringen har i sin ägarstyrning ett antal verktyg som bättre kan utnyttjas för att samla in och uppdatera information om risker i bolagen och konsekvenser om riskerna skulle realiseras. Ett ökat fokus på risker och riskhantering bör därför enligt Riksrevisionen kunna inrymmas inom nu tillgängliga resurser för bolagsförvaltning inom Regeringskansliet.

Enligt Riksrevisionen bör regeringen ta en mer aktiv roll i styrningen av de statliga bolagen när det gäller risker och riskhantering. Mot denna bakgrund riktar Riksrevisionen 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.

1 Introduktion

1.1 Motiv till granskning

Regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta statens ägande i bolagen så att bästa möjliga långsiktiga värdeutveckling uppnås. Det är därför väsentligt att regeringen som ägarföreträdare utnyttjar sina möjligheter att styra bolagen också avseende risk så att lönsamhet och värde på statens innehav optimeras. Att ha en väl fungerande riskhantering i de statliga bolagen är av betydelse för att få en långsiktig värdeutveckling och utdelning till staten. Statliga bolag har under senare år genomfört eller planerat att genomföra satsningar och förvärv förknippade med risker.

Satsningarna har i flera fall fått negativa effekter både på bolagens ekonomi, varumärke och anseende och på värdet på statens tillgångar i och utdelning från bolagen. Det har exempelvis gällt Vattenfalls investeringar utomlands, SAS lönsamhetsproblem inklusive betydande pensionsåtaganden, Telia Soneras satsningar i Uzbekistan, stämmningsansökan mot SAS för kartellbildning, Swedfunds och Vattenfalls investering naturgummitråd i Liberia samt korruptionsanklagelser mot befattningshavare i Svevia.

Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar, inklusive aktier i de statliga bolagen, som regeringen förvaltar och förfogar över. Eftersom statens aktier i bolagen utgör stora värden bör riksdagen få ändamålsenlig information om risker förknippade med det statliga ägandet och vilka konsekvenser det kan få för statens finanser om riskerna realiserar.

De statliga bolagen utgör en betydande del av statens tillgångar. År 2013 uppskattade regeringen värdet på statens bolagsportfölj till cirka 500 miljarder kronor. Bolagen ger även ett omfattande tillskott till statskassan i form av utdelning, vilken 2013 var knappt 18 miljarder kronor. Regeringen förvaltar 49 bolag, varav 41 är helägda av staten och resterande 8 är delägda.¹ Statens bolagsportfölj är därmed relativt stor, med bolag som verkar inom olika marknader och med olika förutsättningar.

Ett utmärkande drag för den statliga bolagsportföljen är att de flesta större bolag är kopplade till samhällets infrastruktur. Statens innehav av aktier i dessa bolag kan därför inte enkelt säljas för att säkerställa god riskspridning i den

¹ Svenska Skepphypotekskassan är inte ett aktiebolag utan en association med offentligrättslig ställning.

statliga bolagsportföljen. Dessutom krävs riksdagsbeslut vid försäljning eller annan minskning av statens ägarandel. Staten kan heller inte enkelt förvärva nya bolag för att diversifiera risken i bolagsportföljen. Därmed är det väsentligt att regeringen som företrädare för ägaren staten ser till att riskhanteringen i den samlade bolagsportföljen fungerar väl.

Ett annat utmärkande drag är att de statliga bolagen, även de som verkar på en kommersiell marknad, inte utsätts för oberoende granskning från exempelvis investerare och långgivare i samma utsträckning som privata bolag gör. Investerarnas granskning bidrar till att skapa långsiktig konkurrenskraft och affärsmässighet. För att upprätthålla konkurrenskraft och affärsmässighet i de statliga bolagen behöver regeringen därför som företrädare för ägaren agera aktivt och professionellt, genom att analysera bolagen och utmana bolagens ledningar och styrelser i strategiska frågor. För att kunna göra det behöver regeringen uppdaterad information om väsentliga risker i bolagen och konsekvenser om dessa risker skulle realiseras. Information om risker och deras konsekvenser kan utgöra underlag för regeringens ställningstaganden i strategiska frågor avseende de statliga bolagen.

I tidigare granskningar av enskilda statliga bolag har Riksrevisionen granskat regeringens styrning av de statliga bolagen. Granskningarna har dock inte handlat om hur regeringen och Regeringskansliet arbetar med att bedöma risker i de statliga bolagen eller vilka krav som ställts på bolagens riskhantering.

De statliga bolagen är relevanta för statens finanser. Det behöver därför säkerställas att riskhanteringen i den samlade statliga bolagsportföljen är god, och det behövs underlag för strategiska ställningstaganden om statens ägande i bolagen. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen bedömt att det är motiverat att granska om regeringens styrning av de statliga bolagen avseende risk innebär en ändamålsenlig riskhantering för staten.

1.2 Syfte och frågeställningar

Ett *syfte* med den här granskningen har varit att bedöma om regeringen har säkerställt att riskhanteringen i de statliga bolagen blir ändamålsenlig för staten. En ändamålsenlig riskhantering för staten innebär att riksdag och regering får en överblick över de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen. Genom att säkerställa att styrelserna i de statliga bolagen har väl fungerande riskhantering kan regeringen se till att statens innehav av bolagen optimeras och ett långsiktigt värde skapas och upprätthålls för ägaren. Därmed skapas också förutsättningar för att uppnå riksdagens uttalade intentioner med statens innehav i de statliga bolagen.

Ett annat *syfte* med granskningen har varit att bedöma om regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i statliga bolag. En ändamålsenlig information ger riksdagen möjlighet att följa upp sin delegering till regeringen av befogenheter och resurser när det gäller de statliga bolagen.

För att bedöma om regeringen har säkerställt att riskhanteringen i de statliga bolagen blir ändamålsenlig för staten används följande *delfrågor*:

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

För att bedöma om regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i statliga bolag används följande *delfrågor*:

1. Har regeringen en samlad bild av väsentliga risker i statens aktieinnehav i de statliga bolagen? Redovisar regeringen denna bild för riksdagen?
2. Ger regeringen riksdagen relevant information om väsentliga risker som de statliga bolagen står inför och som kan påverka det statliga ägandet?

För att utveckla Riksrevisionens bedömningsgrunder har även följande frågor ställts. Frågorna har främst besvarats genom uppdrag till extern juridisk expertis (se vidare avsnitt 1.4 och 1.5):

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

1.3 Avgränsningar

Granskningen har inte avsett hur väl enskilda statliga bolag sköter sin riskhantering. Därmed avser slutsatserna inte enskilda bolags interna processer för riskhantering eller hur väl tillämpningen av processerna fungerar i enskilda bolag. Riksrevisionen har inhämtat vissa uppgifter om bolagsstyrelsernas riskhantering i syfte att få underlag för att bedöma regeringens styrning av de statliga bolagen avseende riskhantering.

Granskningen har inte omfattat regeringens förvaltning av delägda bolag, där staten äger mindre än 51 procent. Regeringen har inte lika stora möjligheter att styra bolag där staten äger mindre än 51 procent, jämfört med bolag där

staten äger minst 51 procent. I bolag med en ägarandel under 51 procent kan regeringen inte heller kräva att bolagen tillämpar *Statens ägarpolicy*.

1.4 Bedömningsgrunder

Utgångspunkter för Riksrevisionens bedömningsgrunder har främst varit regeringsformen, budgetlagen (2011:203), aktiebolagslagen (2005:551), riksdagsuttalanden samt utgångspunkter för bolagsstyrelsers arbete med riskhantering, framtagna av Öhrlings Pricewaterhouse Coopers AB (PwC) på Riksrevisionens uppdrag.

Under granskningen har Riksrevisionen anlitat extern juridisk expertis för att utveckla hur regeringsformens, budgetlagens och aktiebolagslagens bestämmelser kan användas som bedömningsgrund. Vidare har en extern konsult haft i uppdrag att sammanställa utgångspunkter för ett väl fungerande styrelsearbete avseende riskhantering. Rättsutlåtanden från de externa juridiska experterna finns tillgängliga på Riksrevisionens webbplats som elektroniska bilagor till denna rapport.

1.4.1 Att bedöma regeringens styrning av statliga bolag

Regeringsformen och budgetlagen

Bestämmelserna i regeringsformen och budgetlagen tillsammans med riksdagens riktlinjebeslut bildar en hierarki av regler och beslut som beskriver hur ansvaret för användningen av statens medel ser ut.²

Bestämmelserna i *regeringsformen* om hur ansvaret fördelas mellan riksdag och regering när det gäller hur statens medel ska användas, den så kallade finansmakten, är övergripande.³ Enligt regeringsformen förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar.⁴ Riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar.⁵ Till statens tillgångar hör aktierna i bolag med statligt ägande.⁶

Ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens uppgifter avseende användningen av statens medel finns bland annat i *budgetlagen*.⁷ Budgetlagen

² Rättsutlåtande till Riksrevisionen av Johan Hirschfeldt, före detta hovrättspresident, 2015-03-08. Rättsutlåtandet finns tillgängligt på Riksrevisionens webbplats som elektronisk bilaga till denna rapport.

³ Rättsutlåtande till Riksrevisionen av Johan Hirschfeldt, 2015-03-08.

⁴ 9 kap. 8 § första stycket regeringsformen.

⁵ 9 kap. 9 § regeringsformen.

⁶ Rättsutlåtande till Riksrevisionen av Johan Hirschfeldt, 2015-03-08.

⁷ 9 kap. 11 § regeringsformen.

innehåller grundläggande krav om att hög effektivitet ska eftersträvas och att god hushållning ska iaktas i statens verksamhet.⁸ Riksdagen har uttalat att hög effektivitet och god hushållning med resurserna är grundläggande krav som riksdagen kan ställa på regeringens styrning och genomförande av statens verksamhet.⁹

Nästa steg i hierarkin är *riktlinjebeslut* från riksdagen. Enligt riktlinjebeslut från riksdagen ska statligt ägda bolag arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning. Regeringen ska i sin förvaltning aktivt följa företagets utveckling och vidta de åtgärder som behövs för att företagen ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.¹⁰ Av detta följer enligt Riksrevisionen att regeringen ansvarar för att den löpande förvaltningen av statens tillgångar i form av aktier i de statliga bolagen sker utifrån kraven på hög effektivitet och god hushållning.

Det är enligt Riksrevisionen *rimligt att det i regeringens förvaltning av de statliga bolagen ingår* att säkerställa och följa upp att bolagen har en god riskhantering och att styrelserna i bolagen tar ansvar för att bolagens riskanalyser är fullgoda. Riksrevisionen anser att det därför bör ingå i regeringens ansvar att utforma tydliga riktlinjer för bolagens riskhantering och styrelsernas ansvar och se till att bolagens tillämpning av riktlinjerna är ambitiös.¹¹

Vidare menar Riksrevisionen att regeringen, för att upprätthålla konkurrenskraften och affärsmässigheten, behöver analysera bolagen och utmana bolagens ledningar och styrelser i strategiska frågor. Ett viktigt underlag för regeringens strategiska ställningstaganden i bolagsfrågor är, enligt Riksrevisionen, regelbundet uppdaterad information om väsentliga risker i bolagen och konsekvenser om riskerna skulle realiseras. Sådana strategiska ställningstaganden kan exempelvis gälla större förvärv eller utlandssatsningar i ett enskilt bolag, som kan komma att påverka bolagsportföljens totala värdeutveckling och utdelningen till staten. Även bolagens riskhantering är en strategisk fråga i förvaltningen av de statliga bolagen, eftersom en väl

⁸ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203). Bestämmelsen motsvarar den tidigare regleringen i 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten (författningskommentar i prop. 2010/11:40 s. 137).

⁹ Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten* s. 21, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

¹⁰ Prop. 1995/96:141, *Aktiv förvaltning av statens företagsägande*, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

¹¹ Av Johan Hirschfeldts rättsutlåtande till Riksrevisionen, 2015-03-08, avsnitt 4.3, framgår att riksdagen utifrån målet om hög effektivitet och god hushållning med statens tillgångar kan ställa krav på regeringens styrning av de statliga bolagen i riskfrågor. Med verktyg som statens ägarpolicy kan regeringen säkerställa att de statliga bolagen har en god riskhantering och att styrelserna i bolagen tar ansvar för att bolagens riskanalyser är fullgoda.

fungerande riskhantering i bolagen är av central betydelse inför strategiska beslut både för och i bolagen.¹²

Det är också enligt Riksrevisionen *rimligt att det i regeringens förvaltning av de statliga bolagen ingår* att skaffa sig kunskap om väsentliga risker i enskilda statliga bolag och riskernas potentiella konsekvenser. För att regeringen ska kunna använda denna kunskap som strategiskt underlag i bolagsfrågor behöver den uppdateras regelbundet. En regelbunden uppdatering av kunskapen förutsätter, enligt Riksrevisionen, att det finns fastlagda rutiner och processer som säkerställer att informationen inhämtas, sammanställs och analyseras.

Aktiebolagslagen

Aktiebolagslagen ska garantera ägarna den yttersta beslutsrätten i bolaget och ge förutsättningar för ägarna att hävda sina intressen i förhållande till bolagets ledning.¹³ Enligt aktiebolagslagen utövas ägarinflytandet främst i bolagets beslutande organ, bolagsstämman.¹⁴ Bolagsstämman har en vidsträckt beslutsrätt. Förutom rätten att besluta om exempelvis ändringar i bolagsordning och fastställande av balans- och resultaträkning kan stämman också besluta om direktiv, instruktioner och riktlinjer för styrelsens och bolagsledningens arbete och för bolagets organisation och verksamhet. Stämman kan även fatta beslut om riktlinjer i särskilda affärsärenden, riktlinjer som styrelsen har att följa. Stämmobeslut om direktiv, instruktioner och riktlinjer måste vara så utformade att det inte uppstår oklarheter om vad som ska gälla för styrelsen och övriga bolagsledningen. Bolagsstämman får inte utsträcka sitt beslutsfattande så långt att styrelsen i praktiken förlorar sin ställning och självständighet.¹⁵

Aktiebolagslagens bestämmelser innebär att regeringen som företrädare för ägaren i hel- och majoritetsägda bolag när som helst kan kalla till bolagsstämma.¹⁶ I helägda statliga bolag kan regeringen som enda aktieägare besluta innehållat på bolagsstämman och föreslå att stämman beslutar om exempelvis riktlinjer och anvisningar till bolagets styrelse och ledning. Om riktlinjer och anvisningar beslutas av stämman är de juridiskt bindande.

¹² Samma synsätt framkommer i rättsutlåtande till Riksrevisionen av Johan Hirschfeldt, 2015-03-08, avsnitt 4-3.

¹³ Rättsutlåtande till Riksrevisionen av Erik Nerep, professor i svensk och internationell handelsrätt, 2015-03-03. Rättsutlåtandet finns tillgängligt på Riksrevisionens webbplats som elektronisk bilaga till denna rapport.

¹⁴ Ägaren utövar sitt inflytande över bolaget genom att rösta på bolagsstämman, 7 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551).

¹⁵ Rättsutlåtande till Riksrevisionen av Erik Nerep, 2015-03-03.

¹⁶ Se vidare 7 kap. 8 § aktiebolagslagen (2005:551). Enligt 7 kap. 8 § ABL får en aktieägare rösta för samtliga aktier som han eller hon äger eller företräder, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen.

Ägare i så kallade fåmansbolag (färre än tio aktieägare) har enligt aktiebolagslagen rätt till insyn i bolaget.¹⁷ Regeringen kan därmed i hel- och majoritetsägda bolag begära att få ta del av räkenskaper och andra handlingar i den omfattning som behövs för att kunna bedöma bolagets ställning.

Bolagsstämman utser vidare styrelsen.¹⁸ Stämman kan utse ny styrelse när som helst och hur ofta som helst.¹⁹ I hel- och majoritetsägda statliga bolag utser staten, som ägare av alla eller en majoritet av aktierna, styrelsen.²⁰ I de hel- och majoritetsägda bolagen utser stämman även styrelseordförande.²¹ Stämman kan även avsätta styrelsen.²²

Staten som ägare har därmed, med aktiebolagslagens stöd, *möjlighet* att på följande sätt styra inriktningen av bolagets verksamhet:

- rätt att kalla till stämma och bestämma stämmans dagordning
- rätt att ta del av räkenskaper och andra handlingar för att kunna bedöma bolagets ställning
- vid stämma välja men även avsätta styrelse och styrelseordförande
- möjlighet att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser och ge direktiv, instruktioner och riktlinjer som beslutas av stämman.

Det är enligt Riksrevisionen *rimligt att regeringen använder dessa möjligheter till styrning* även när det gäller riskhantering i de statliga bolagen. Regeringen kan därmed i hel- och majoritetsägda bolag använda sin rätt att ta del av underlag för att få information om hur riskarbetet fungerar och om hur bolaget bedömer vissa risker och deras konsekvenser. Via styrelsenomineringen kan regeringen utse ledamöter med relevant kompetens i riskfrågor. Regeringen kan även avsätta en styrelse om den bedömer att styrelsen inte har tagit ansvar för bolagets riskarbete. Regeringen har vidare möjlighet att se till att bolagsstämmorna fattar beslut om instruktioner och riktlinjer för styrelsens arbete med exempelvis riskhantering.²³

¹⁷ 7 kap. 36 § aktiebolagslagen (2005:551).

¹⁸ 8 kap. 8 § aktiebolagslagen (2005:551).

¹⁹ Rättsutlåtande till Riksrevisionen av Erik Nerep, 2015-03-03.

²⁰ Rättsutlåtande till Riksrevisionen av Erik Nerep, 2015-03-03.

²¹ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2014*.

²² Enligt 8 kap. 14 § första stycket aktiebolagslagen (2005:551) kan en styrelseledamot entledigas när som helst av den som har utsett honom och henne, utan angivande av skäl.

²³ Av Erik Nereps rättsutlåtande, 2015-03-03, avsnitt 3.5, framgår i bolagsstämmans beslutsbehörighet ingår bland annat att besluta om generella direktiv, instruktioner och riktlinjer för styrelsens arbete.

Informell styrning

Med informell styrning avses här en styrning som faktiskt äger rum men som inte dokumenteras i form av formellt fattade beslut.²⁴

Informella styrmedel är exempelvis *ägardialoger* och andra former av dialoger och möten mellan styrelseordföranden och företrädarna för ägaren. Enligt Riksrevisionen kan regeringen genom dessa dialoger få kunskap och underlag om risker i bolagen och om bolagens riskhantering och därmed underlag för strategiska ställningstaganden avseende bolagen. Vid så kallad *ägarsamordning* möts styrelseordföranden och företrädare för ägaren för att utbyta information när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Det hör till styrelseordförandens särskilda uppgifter att kalla till dessa möten.²⁵ Vid ägarsamordning kan ägaren framföra sitt ställningstagande i berörd fråga (se vidare avsnitt 2.2.5).²⁶

Ett ytterligare informellt styrmedel är den *ägarpolicy* för statliga bolag som regeringen har utfärdat.²⁷ Ägarpolicyn innehåller även riktlinjer för extern rapportering och riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare. Ägarpolicyn uppdateras årligen men är inte juridiskt bindande för bolagen, om inte bolagsstämorna fattar beslut om att den ska gälla. I ägarpolicyn anger regeringen vad den anser är tillämpliga ramverk för de statliga bolagen, bland annat avseende bolagsstyrning, hållbart företagande och extern rapportering.

Enligt ägarpolicyn ska de statliga bolagen följa *Svensk kod för bolagsstyrning*. Den svenska koden för bolagsstyrningen innehåller dock inga uttryckliga bestämmelser om styrelsers ansvar för riskhantering. Det kan jämföras med exempelvis den danska koden²⁸ för bolagsstyrning som innefattar relativt detaljerade bestämmelser för riskhantering.²⁹

Utöver de lagstiftade eller beslutade möjligheterna till styrning är det enligt Riksrevisionen *rimligt att regeringen även använder tillgängliga informella styrmedel* för att mer löpande få information om bolagens riskhantering och ge ägarens syn på riskhantering.

²⁴ Riksrevisionen, *Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag*, 2004:28, s. 10.

²⁵ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2014*.

²⁶ Finansdepartementet, *Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning*, regeringskanslibeslut 2013-01-07, Fi 2013/175. Riktlinjerna har uppdaterats under 2015 (regeringskanslibeslut 2015-02-10, N 2015/1275/BA).

²⁷ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2014*. Ägarpolicyn presenteras för riksdagen i samband med regeringens årliga skrivelse med verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande.

²⁸ Anbefalinger for god selskabsledelse, senast uppdaterad 2014.

²⁹ Balans, *Styrelsens roll i risikarbetet – är ansvaret större om risker inte hanteras korrekt?*, nr 3/2012.

1.4.2 *Att bedöma hur regeringen rapporterar till riksdagen om risker i statliga bolag*

Enligt *regeringsformen* granskar och kontrollerar riksdagen regeringen.³⁰ Riksdagens så kallade kontrollmakt innefattar bland annat konstitutionsutskottets granskningar, riksdagsledamöternas möjlighet att framställa interpellationer och frågor samt Riksrevisionen.³¹ Enligt *regeringsformen* ska regeringen också årligen lämna en årsredovisning för staten till riksdagen.³²

I *budgetlagen* preciseras regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen.³³ Enligt *budgetlagen* ska regeringens redovisning i årsredovisningen för staten ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar.³⁴ Regeringen redovisar resultatet av sin förvaltning av tillgångarna i form av aktierna i de statliga bolagen i främst budgetpropositionen, skrivelse med verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande samt årsredovisning för staten.

Statens aktieinnehav har betydelse för statens finanser, och därför anser Riksrevisionen att riksdagen behöver underlag som ger en god bild av vilka värden som står på spel och därmed vilka risker som är förknippade med värdet på statens aktieinnehav.³⁵ Mot denna bakgrund är det enligt Riksrevisionen rimligt att det i *regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen* ingår att informera om väsentliga risker i statens ägande av aktierna i de statliga bolagen. För att kunna ge riksdagen denna information behöver regeringen, enligt Riksrevisionen, sammanställa information om de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen.

1.4.3 *Genomgång av styrelsernas arbete med riskhantering*

Riksrevisionen har gått igenom styrelsedokumentation i ett antal bolag för att få en uppfattning om hur styrelserna arbetar med riskhantering, detta för att bedöma om det finns behov av tydligare krav från regeringen på styrelsernas riskhantering (se vidare avsnitt 1.5).

³⁰ 1 kap. 4 § *regeringsformen*: "Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning."

³¹ 13 kap. *regeringsformen*.

³² 9 kap. 10 § *regeringsformen*.

³³ 10 kap. 1 § *budgetlagen* (2011:203): "Regeringen är 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 övriga ekonomiska åtaganden."

³⁴ 10 kap. 2 § andra stycket *budgetlagen* (2011:203).

³⁵ Samma synsätt framkommer i rättsutlåtande till Riksrevisionen av Johan Hirschfeldt, 2015-03-08.

En utgångspunkt för denna genomgång har varit aktiebolagslagens bestämmelser om styrelsers ansvar. Enligt *aktiebolagslagen* svarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter. Styrelsen ska fortlöpande bedöma bolagets och, om bolaget är moderbolag i en koncern, koncernens ekonomiska situation. Styrelsen ska se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.³⁶ Det innebär att organisationen ska ha rutiner och funktioner som verkar kvalitetssäkrande. Den planerande roll som styrelsen har är en av dess viktigaste uppgifter.³⁷ Styrelsen kan delegera arbetsuppgifter men styrelsen har alltid ansvaret för att övervaka arbetet i bolaget.³⁸ Enskilda styrelseledamöter kan eventuellt bli skadeståndsskyldiga mot bolaget om exempelvis bristande analyser inför beslut orsakat skadan.³⁹ Mot denna bakgrund är det, enligt Riksrevisionen, *rimligt att riskhantering inom bolaget ingår i styrelsens kvalitetssäkrande roll och att styrelsen ansvarar för att bolagets riskanalyser är fullgoda.*⁴⁰

Enligt aktiebolagslagen ska styrelsen årligen vid bolagsstämma lägga fram årsredovisningen och revisionsberättelsen.⁴¹ Av *årsredovisningslagen* framgår bland annat att förvaltningsberättelsen ska innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av företagets verksamhet, ställning och resultat och att upplysningar ska lämnas om företagets förväntade framtida utveckling inklusive en beskrivning av väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer som företaget står inför.⁴² Vidare ska bolagsstyrningsrapporten innehålla upplysningar bland annat om vilka principer för bolagsstyrning som tillämpas och de viktigaste inslagen i bolagets system för intern kontroll och riskhantering i samband med den finansiella rapporteringen.⁴³

I *ägarpolicyn* anger regeringen att styrelseordföranden har ett så kallat samordningsansvar. Det innebär att styrelsen genom styrelseordföranden, när bolaget står inför viktiga avgöranden, ska samordna sin syn med ägaren. Det är styrelsen som tar initiativ till och bedömer när samordning med ägaren ska ske. Uppgiften för styrelseordföranden att ha samordningsansvar ska enligt *ägarpolicyn* preciseras i styrelsens arbetsordning.⁴⁴ Viktiga avgöranden kan

³⁶ 8 kap. 4 § aktiebolagslagen (2005:551).

³⁷ Prop. 1997/98:99 s. 205.

³⁸ Rättsutlåtande till Riksrevisionen av Erik Nerep, 2015-03-03.

³⁹ 29 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551).

⁴⁰ Samma synsätt framgår av rättsutlåtande till Riksrevisionen av Johan Hirschfeldt, 2015-03-08.

⁴¹ 7 kap. 10 § aktiebolagslagen (2005:551).

⁴² 6 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554).

⁴³ 6 kap. 6 § årsredovisningslagen (1995:1554).

⁴⁴ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2014*, p. 2.8.4.

rimligen utgöras av exempelvis större förvärv eller investeringar och andra väsentliga ändringar i bolagets riskbild.

Styrelsen kan tillsätta olika utskott som bereder ärenden. Ett *revisionsutskott* kan bland annat bereda styrelsens arbete med att kvalitetssäkra bolagets finansiella rapportering, löpande träffa bolagets revisor och utvärdera revisionsinsatsen. Styrelsen kan även tillsätta ett *finansutskott* som bereder frågor om bolagets finansierings- och placeringsbeslut. Vidare kan styrelsen till sig knyta en *internrevision* som är en oberoende granskningsfunktion som rapporterar direkt till styrelsen. Internrevisionen följer exempelvis upp hur policyer, som styrelsen har beslutat, tillämpas i bolaget.

Utgångspunkter för styrelsens arbete med riskhantering

Riksrevisionen har gått igenom styrelsedokumentation i ett antal bolag för att få en uppfattning om hur styrelserna arbetar med riskhantering (se avsnitt 1.5). Riksrevisionen har bedömt att en bild av vad erfarenheten säger om styrelsers arbete med riskhantering är en lämplig utgångspunkt för denna genomgång. Riksrevisionen har gett PwC i uppdrag att utifrån sin erfarenhet ta fram utgångspunkter för styrelsers arbete med riskhantering.⁴⁵ Dessa utgångspunkter omfattar övergripande krav på vad som bör ingå i ett väl fungerande styrelsearbete avseende riskhantering. Utgångspunkterna har använts för att spegla vad som framkommit vid genomgången av styrelsedokumentationen.

Enligt de av PwC framtagna utgångspunkterna⁴⁶ bör styrelsens arbete med riskhantering på en övergripande nivå kännetecknas av följande:

- Det bör finnas en etablerad och av styrelsen fastställd process för att säkerställa att väsentliga risker rapporteras till styrelsen. Vad som är väsentliga risker och vad styrelsen ska fatta beslut om bör regleras i styrande dokument såsom arbetsordning för styrelsen, vd-instruktion, delegations- och attestordning, finanspolicy och investeringspolicy.
- Styrelsen kan fastställa ramar för riskapitit och risktolerans i en riskpolicy.
- Styrelsen bör säkerställa att det finns en process för uppföljning av samtliga policyer efterlevs och att uppföljningen avrapporteras till styrelsen.
- Riskläget bör årligen rapporteras till styrelsen på övergripande nivå.

⁴⁵ PwC har som revisions- och konsultbolag omfattande erfarenhet både av att granska bolags riskhantering och av att ge råd till bolag om hur riskhantering bör organiseras och genomföras. Även flera statliga bolag anlitar PwC. År 2012 genomförde PwC en undersökning om styrelsers arbete där även riskhantering togs upp. I studien ingick såväl små och medelstora som stora bolag (Rapport från PwC, *God styrelsesed – utveckling i en föränderlig värld*, 2012, s. 44.) Dessa undersökningar av styrelsearbetet har genomförts regelbundet sedan 1990-talet.

⁴⁶ Riksrevisionens underlagsrapport *Riskhantering på bolagsstyrningsnivå*, PwC, 2014-12-12.

- Betydande förändringar i risklandskapet eller större riskexponeringar kräver särskild rapportering till styrelsen.
- Verksamheten bör årligen, i samband med affärs- eller verksamhetsplaneringen, genomföra en övergripande riskanalys. Riskanalysen ger styrelsen möjlighet att avgöra vilka riskfrågor den behöver ta ställning till.
- Riskanalysen bör ge styrelsen underlag om hur sannolikt det är att olika risker inträffar och effekter på verksamheten om riskerna inträffar.
- Styrelsen bör säkerställa att det finns en process för att löpande följa upp bolagets riskhantering på verksamhetsnivå och att resultaten av uppföljningen rapporteras till styrelsen.
- Varje risk ska ha en utsedd riskägare som ansvarar för att säkerställa att åtgärder och kontroller för att hantera risken är införda och för att förändringar i riskexponeringen följs upp och rapporteras.

Riksrevisionen anser att det är rimligt att regeringen följer upp hur styrelsearbete i de statliga bolagen fungerar när det gäller riskhantering och att uppföljningen beaktar utvecklingen på området och vad som kännetecknar ett väl fungerande styrelsearbete avseende riskhantering.

1.5 Metoder och genomförande

Med utgångspunkt från granskningens syfte och revisionsfrågor har underlag och material samlats in på flera olika sätt. Dessa beskrivs nedan.

Intervjuer och skriftliga frågor

Under granskningen har fyra intervjuer genomförts med företrädare för bolagsförvaltningen vid Näringsdepartementet. Syftet med intervjuerna har varit att samla in information om hur bolagsförvaltningen arbetar, dels med att säkerställa att styrelserna i de statliga bolagen tar sitt ansvar för bolagens riskhantering, dels med att skaffa kunskap om väsentliga risker i de statliga bolagen.

Vidare har intervjuer genomförts med totalt sex styrelseordförande för hel- eller majoritetsägda statliga bolag. Dessa styrelseordförande representerar några av de bolag Riksrevisionen valt ut för att undersöka styrelsedokumentation (se nedan). Syftet med intervjuerna har varit att få en översiktlig bild av hur styrelser i statliga bolag arbetar med riskhantering och hur styrelseordförandes kontakter med företrädare för ägaren ser ut i riskfrågor.

Intervjuerna har kompletterats med skriftliga frågor via post till samtliga styrelseordförande i de 42 hel- och majoritetsägda statliga bolagen.⁴⁷ Svar har inkommit från 35 bolag vilket ger en svarsfrekvens på 83 procent. De skriftliga frågorna syftade till att komplettera och även bekräfta uppgifterna som Riksrevisionen har fått via intervjuer med styrelseordförande och med företrädare för ägarförvaltningen. Skriftliga frågor till styrelseordförande avsåg styrelsernas arbete med riskhantering och styrelsernas kontakter med företrädare för ägaren i riskfrågor. Vidare var avsikten att inhämta upplysningar om bolagets riskhantering.

Syftet med intervjuerna och de skriftliga frågorna har inte varit att bedöma hur väl styrelserna i enskilda bolag sköter sitt ansvar för riskhanteringen eller hur väl riskhanteringen fungerar i enskilda statliga bolag. I bilaga 1 finns formuläret med de skriftliga frågorna.

Riksrevisionen har i granskningen velat ge exempel på hur riskhantering bedrivs av ägare med stor och diversifierad bolagsportfölj och med långsiktig ambition för ägande. I detta syfte har Riksrevisionen haft kontakt med företrädare för Investor AB angående bolagets arbete med riskhantering och styrning av de helägda dotterbolagen avseende risker och riskhantering.⁴⁸

Genomgång av styrelsedokumentation i tio statliga bolag

Förutom ovan nämnda intervjuer med styrelseordförande och kompletterande skriftliga frågor har Riksrevisionen i granskningen även gått igenom styrelsedokumentation i tio hel- och majoritetsägda bolag. Styrelsedokumentation är exempelvis styrelseprotokoll, arbetsordningar och instruktioner (se vidare bilaga 2). Genomgången av styrelsedokumentationen har gjorts av PwC på Riksrevisionens uppdrag och utifrån en checklista framtagen av Riksrevisionen.⁴⁹ PwC har löpande avrapporterat och stämt av sitt arbete med Riksrevisionen. Checklistan finns i bilaga 2, tillsammans med en lista över det styrelsematerial som gåtts igenom. De tio bolagen är Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ, Sveaskog, Svenska Spel, Svevia, Systembolaget och Teracom Boxer Group.

Syftet med genomgången har varit att utifrån styrelsedokumentationen få en uppfattning om hur styrelserna i större statliga bolag arbetar med bolagets riskhantering. Syftet har *inte* varit att bedöma hur väl styrelserna i enskilda

⁴⁷ Styrelseordförande i 35 av de 42 hel- och majoritetsägda statliga bolagen har besvarat de skriftliga frågorna.

⁴⁸ Enligt Investor AB:s årsredovisning för 2013 uppgick värdet på bolagets bolagsportfölj till drygt 215 miljarder kronor. Investor har fem helägda dotterbolag och har aktieposter i bolag som är verksamma inom verkstad, finansiella tjänster, hälsovård och teknologi. Näst efter staten är Investor den största företagsägaren i Sverige, sett till värdet på innehavet.

⁴⁹ Se bilaga 2.

bolag sköter sitt ansvar för riskhanteringen eller hur väl riskhanteringen fungerar i enskilda statliga bolag.

De tio bolagen har valts ut så här: Alla de 42 hel- och majoritetsägda bolagen fördelades på branscherna basindustri/energi, telekom, fastigheter, tjänster, konsument, infrastruktur och transport. Därefter valdes ett eller ett par bolag ut från varje bransch. Alltså ingår bolag med olika typer av verksamheter och risker i urvalet. Inom respektive bransch har bolag med stor nettoomsättning valts ut, eftersom de har större betydelse för statens tillgångar. Dessa bolag är också ofta beroende av internationella marknadsförhållanden och bedriver i många fall verksamheter inom områden som innebär fler risker. Vattenfall har nyligen varit föremål för en separat granskning av Riksrevisionen och har därmed inte ingått i urvalet för denna granskning.⁵⁰ Bolag som verkar inom finansbranschen har inte heller ingått i urvalet eftersom de har fler regler för riskhantering att följa och står under tillsyn från Finansinspektionen. Urvalet omfattar fyra bolag som har samhällsuppdrag.

Urvalet innebär en begränsad möjlighet att generalisera om bolagsstyrelsers arbete med riskhantering i samtliga statligt ägda bolag. Men genom att undersöka de större bolagen, sett till nettoomsättningen, avser genomgången riskhanteringen där större delen av värdet i den statliga bolagsportföljen finns.⁵¹ Urvalet ger därmed möjlighet att beskriva riskhanteringen i den mest väsentliga delen av statens aktieinnehav.

Akt- och dokumentstudier

Riksrevisionen har också gått igenom årsakterna vid Regeringskansliet för 2013 och 2014 för de tio bolagen som presenteras i avsnittet ovan. Syftet har varit att undersöka vilken dokumentation som finns om hur bolagens risker och riskhantering har behandlats i kontakter mellan företrädare för ägaren och bolagens styrelser. Aktstudierna har gällt samma urval bolag som vid genomgången av styrelsedokumentation (se ovan).

Riksrevisionen har även tagit del av styrelseutvärderingar⁵² från åtta av de tio bolagen, i syfte att se vilken information om bolagens risker och riskhantering som kan utläsas ur dessa utvärderingar.⁵³

⁵⁰ Riksrevisionen, *Vattenfall – konkurrenskraftig och ledande i energiomställningen?* 2015:6.

⁵¹ Vattenfall, som står för 47 procent av nettoomsättningen i den statliga bolagsportföljen exklusive delägda bolag, ingår inte i urvalet (källa: Regeringskansliet, *Rapport för bolag med statligt ägande januari–december 2014*).

⁵² Enligt *Svensk kod för bolagsstyrning* (punkt 8.1) ska styrelsens arbete årligen utvärderas. Det är styrelseordförandens ansvar att utvärderingen genomförs.

⁵³ Riksrevisionen har tagit del av senaste styrelseutvärderingen vid Apoteket, Lernia, SJ, Sveaskog, Svenska Spel, Svevia, Systembolaget och Teracom Boxer Group. Riksrevisionen hade inte möjlighet att i granskningen besöka LKAB och Akademiska Hus för att på plats ta del av deras styrelseutvärderingar.

Vidare har Riksrevisionen gått igenom dokument för att se vilken information riksdagen får om risker i statliga bolag och risker förknippade med det statliga ägandet. Det är främst regeringens årliga skrivelse till riksdagen med verksamhetsberättelse om företag med statligt ägande, utskottsbetänkanden och motioner med anledning av skrivelsen, budgetpropositioner, årsredovisning för staten, svar på frågor och interpellation i riksdagen. Genomgången har även omfattat årsredovisningarna för 2013 från de tio bolag som utgått i Riksrevisionens urval (se ovan).

I referenslistan finns en förteckning över de dokument och den lagstiftning som studerats i granskningen.

Extern juridisk expertis har gjort fördjupade rättsutredningar

En extern juridisk expert, Johan Hirschfeldt, har på Riksrevisionens uppdrag gjort en fördjupad rättsutredning som belyser regeringsformens och budgetlagens bestämmelser som bedömningsgrund vad gäller regeringens ansvar för att förvalta statens tillgångar.

Vidare har Erik Nerep anlitas för att som extern juridisk expert göra en fördjupad rättsutredning som belyser aktiebolagslagens gränsdragning mellan ägare och bolagsstyrelser. Rättsutredningen har legat till grund för Riksrevisionens bedömningsgrund om vilka möjligheter till styrning av de statliga bolagen i riskfrågor som aktiebolagslagen ger regeringen som företrädare för ägaren.

De externa juridiska experternas rättsutlåtanden finns tillgängliga på Riksrevisionens webbplats, som elektroniska bilagor till denna rapport.

1.6 Precisering av centrala begrepp

Flera olika begrepp finns för de bolag som ingår i den statliga bolagsportföljen. I rapporten används genomgående begreppet statliga bolag. Det används synonymt med "statligt ägda bolag", "bolag med statligt ägande" och "företag med statligt ägande".⁵⁴

Begreppen riskaptit och risktolerans

Riskaptit är den sammanlagda mängden risk en organisation är villig att acceptera i fullföljandet av sitt uppdrag eller syfte.⁵⁵ Risktolerans är den accepterade nivån på variationer i uppfyllandet av målen. När risktoleransen

⁵⁴ Regeringskansliet tillämpar genomgående "bolag med statligt ägande".

⁵⁵ COSO, *Företagsövergripande riskhantering – sammanhållet ramverk*, 2004, s. 12.

fastställs tas hänsyn till den relativa betydelsen av berörda mål, och risktoleransen sätts i relation till riskkapiten.⁵⁶

Övergripande riskkategorier

Nedan beskrivs exempel på hur risker kan delas in i övergripande kategorier och definieras. Det finns i litteraturen flera olika definitioner på respektive riskkategori, och andra definitioner än de som är beskrivna här skulle vara möjliga. Den indelning i riskkategorier och de definitioner som görs här är dock vanligt förekommande. I rapporten förekommer även andra riskbegrepp, till exempel varumärkesrisk och affärsrisk. Dessa risker ingår vanligtvis i någon eller flera av riskkategorierna.

All affärsverksamhet innebär risker och all affärsverksamhet måste ta risker för att utvecklas och nå lönsamhet. Risker måste dock hanteras så att negativa konsekvenser begränsas så långt som möjligt.

I de alla flesta bolagsverksamheter, inklusive statligt ägda bolag, förekommer huvudsakligen följande typer av riskområden.

Finansiell risk

Detta är en övergripande term för risker som avser alla former av finansiering, inklusive risken att ett bolag inte kommer att ha tillräckligt kapital för att förbli solvent. Finansiell risk kan också omfatta kreditrisk, marknadsrisk, valutarisk och/eller råvarurisk.⁵⁷ Den finansiella risken är helt skild från branschförhållanden och beror helt på företagsspecifik finansiell struktur.⁵⁸

Operativ risk

Detta avser generell risk för att fel kan uppstå i verksamhetsprocesser och system, exempelvis säkerhets- och miljöproblem. Med operativ risk menas "risken för förluster till följd av icke ändamålsenliga eller misslyckade processer, mänskliga fel, felaktiga system eller externa händelser". Definitionen inkluderar även legal risk.⁵⁹

Strategisk risk

Strategiska risker är avgörande för ett företags tillväxt och resultat.⁶⁰ Strategisk risk är risken för förlust på grund av att organisationen har fattat missriktade

⁵⁶ COSO, *Företagsövergripande riskhantering – sammanhållet ramverk*, 2004, s. 13.

⁵⁷ PWC, *Black swans turn grey – the transformation of risk*, 2013, s. 2.

⁵⁸ Johansson & Runsten, *Företagens lönsamhet, finansiering och tillväxt*, 2005, s. 43.

⁵⁹ Finansinspektionen, *Operativ risk*, 2015.

⁶⁰ Deloitte, *Exploring Strategic Risk – a global survey*, 2013.

affärsbeslut, har genomfört felaktiga beslut eller inte har förmåga att reagera adekvat på förändringar i organisationens omvärld, till exempel ekonomiska, politiska och juridiska faktorer. Definitionen inkluderar även efterlevnadsrisk.⁶¹

Efterlevnadsrisk

Detta avser generellt risken för att organisationen inte följer alla regler och juridiska krav som ställs (*i exempelvis lagar, förordningar, avtal och riktlinjer*).⁶²

Riskhantering

Riskhantering är en ledningsfråga för företag och andra organisationer. Det handlar om hur risker av olika slag ska accepteras eller hanteras med olika åtgärder.⁶³ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) har tagit fram ett ramverk för en företagsövergripande riskhantering.⁶⁴ COSO definierar företagsövergripande riskhantering som "en process som genomförs av en organisations styrelse, ledning och annan personal, och som genomförs i ett strategiskt sammanhang och över hela företaget, utformad för att identifiera potentiella händelser som kan påverka organisationen och hantera risker inom ramen för dess riskaptit och ge rimlig försäkran om att organisationens mål uppnås".⁶⁵

Företagsövergripande riskhantering ger företagsledningen möjlighet att på ett effektivt sätt hantera osäkerhet och därtill hörande risker och möjligheter. Det kan öka möjligheterna att skapa värde.⁶⁶

1.7 Disposition

I kapitel 2 ges inledningsvis en översiktlig beskrivning av det statliga bolagsinnehavet. Därefter följer en beskrivning av vilka medel regeringen förfogar över för att styra de statliga bolagen samt en beskrivning av hur bolagsförvaltningen vid Regeringskansliet är organiserad. I kapitel 3 redovisas Riksrevisionens iakttagelser av hur regeringen i sin ägarstyrning använder de tillgängliga styrmedlen avseende risker i de statliga bolagen och styrelsernas arbete med riskhantering. I kapitel 4 behandlas Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentationen i tio större statliga bolag. Kapitel 5

⁶¹ PWC, *Black swans turn grey – the transformation of risk*, 2013, s. 2.

⁶² Deloitte, *Exploring strategic risk – a global survey*, 2013, s. 4.

⁶³ COSO, *Företagsövergripande riskhantering – sammanhållet ramverk*, 2004, s. 3.

⁶⁴ COSO, *Företagsövergripande riskhantering – sammanhållet ramverk*, 2004, s. 5.

⁶⁵ COSO, *Företagsövergripande riskhantering – sammanhållet ramverk*, 2004, s. 7.

⁶⁶ COSO, *Företagsövergripande riskhantering – sammanhållet ramverk*, 2004, s. 5–6.

behandlar Riksrevisionens iakttagelser av vilken information riksdagen får om väsentliga risker i de statliga bolagen. I kapitel 6 presenteras de slutsatser och rekommendationer som Riksrevisionen ger med anledning av iakttagelserna i granskningen.

I bilaga 1 finns de skriftliga frågorna till styrelseordförande i hel- och majoritetsägda statliga bolag. I bilaga 2 finns en checklista för genomgång av styrelsedokumentation.

I elektroniska bilagor, som är tillgängliga på Riksrevisionens webbplats, finns rättsutlåtanden från de externa juridiska experterna Johan Hirschfeldt och Erik Nerep.

2 De statliga bolagen och processen för ägarstyrning

Detta kapitel innehåller inledningsvis en översiktlig beskrivning av det statliga bolagsinnehavet. Därefter följer en beskrivning av vilka medel regeringen förfogar över för att styra de statliga bolagen samt en beskrivning av hur bolagsförvaltningen vid Regeringskansliet är organiserad. Kapitlet ger en bakgrund till de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen redovisar i de följande kapitlen.

2.1 Det statliga bolagsinnehavet

2.1.1 Utveckling över tiden

Det statliga företagsägandet har tillkommit vid olika tidpunkter och av olika skäl. Det första statliga aktiebolaget var LKAB där staten 1937 förvärvade hälften av aktierna. Under senare delen av 1970-talet utvidgades det statliga ägarengagemanget inom den konkurrensutsatta industrisektorn. Enligt den officiella statistiken ägde staten 158 bolag 1980.⁶⁷ Under 1980-talets andra hälft minskades det statliga ägandet i varvs- och industriföretag, och 1991 fanns det 65 statligt ägda bolag.⁶⁸ I början av 1990-talet planerades för ytterligare försäljning av statliga bolag på konkurrensutsatta marknader, vilket dock avbröts i samband med den ekonomiska krisen 1992–1993. Till följd av bland annat förändrade marknadsförhållanden, globalisering och EU-medlemskap bolagiserades under 1990-talet även flera tidigare affärsverk, varför antalet statliga bolag ökade igen under mitten av 1990-talet.⁶⁹ Mellan 2001 och 2006 låg antalet statliga bolag relativt konstant på cirka 60 stycken.⁷⁰ Under perioden 2006–2012 sålde staten bolag och innehav i syfte att minska det statliga bolagsägandet – sammanlagt för 120 miljarder kronor.⁷¹

⁶⁷ Holmlund, Gunnar, *Från problemföretag till kapitalförvaltning – Sveriges statliga företag 1980–2007*, 2009. Redovisning från 1980 omfattar företag som förvaltades via departement, affärsverk eller förvaltningsbolag.

⁶⁸ Holmlund, Gunnar, *Från problemföretag till kapitalförvaltning – Sveriges statliga företag 1980–2007*, 2009.

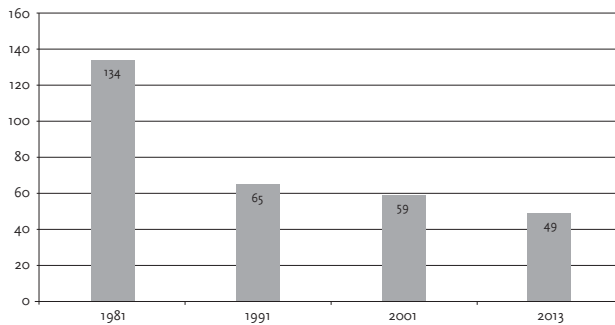
⁶⁹ SOU 2012:14, *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*.

⁷⁰ Holmlund, Gunnar, *Från problemföretag till kapitalförvaltning – Sveriges statliga företag 1980–2007*, 2009.

⁷¹ SOU 2012:14, *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*.

Antalet bolag i den statliga portföljen har alltså minskat de senaste 30 åren, men fortfarande ingår ett stort antal bolag. År 2013 förvaltade regeringen 49 bolag, varav 41 var hel- och majoritetsägda av staten och 8 delägda. Runt 170 000 personer⁷² var samma år anställda i de statliga bolagen, intressebolag⁷³ inkluderade. Nettoomsättningen i de helägda bolagen samt deras dotterbolag var drygt 350 miljarder kronor.⁷⁴ Av figur 1 framgår antalet statligt ägda bolag under perioden 1981–2013.

Figur 1. Antal statligt ägda bolag under perioden 1981–2013



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter i "Från problemföretag till kapitalförvaltning – Sveriges statliga företag 1980–2007" av Gunnar Holmlund, och "Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013", Regeringskansliet.

Den statliga bolagsportföljen är diversifierad och består av både omsättningsmässigt stora bolag och bolag med liten omsättning. Exempelvis hade Vattenfall 2013 en nettoomsättning på över 170 miljarder kronor medan Kungliga Operans nettoomsättning var 507 miljoner kronor. De statliga bolagen är verksamma inom flera olika sektorer och marknader såsom basindustri, telekom, fastighet, infrastruktur och tjänster.

⁷² De anställda i helägda bolag motsvarar nästan 10 procent av de anställda i offentlig sektor och nästan 4 procent av de anställda i privat sektor.

⁷³ Intressebolag utgörs av bolag där staten äger 20–50 procent och utgörs av Bostadsgaranti, Dom Shvetsii, SAS, SOS Alarm, Telia Sonera och VisitSweden.

⁷⁴ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013*. Nettoomsättningen utgörs av intäkter från sålda varor och utförda tjänster med avdrag för lämnade rabatter, mervärdesskatt och annan skatt som är direkt knuten till omsättningen.

2.1.2 Statliga bolag en väsentlig del av statens tillgångar

De statliga bolagen är en väsentlig del av statens tillgångar och ger årligen tillskott till statskassan i form av utdelning. I verksamhetsberättelsen för bolag med statligt ägande för 2013 uppskattade regeringen värdet på statens bolagsportfölj till cirka 500 miljarder kronor.⁷⁵ Enligt de årliga verksamhetsberättelserna har värdet på den statliga bolagsportföljen minskat med cirka 100 miljarder de senaste åtta åren. Värdeinsnkningen beror dels på försäljning av statliga bolag, exempelvis Nordea, dels på nedskrivningar av värdet, främst i Vattenfall.⁷⁶

Resultatet i den statliga bolagsportföljen visar, liksom bolagens bidrag till statskassan i form av utdelning, en minskande trend under de senaste åtta åren.⁷⁷ Den minskande utdelningen beror delvis på att staten sålde en rad bolag under denna period.⁷⁸ Även den globala ekonomiska krisen och sjunkande råvarupriser har påverkat lönsamheten i vissa bolag, såsom Vattenfall och LKAB. År 2013 minskade resultatet i den statliga bolagsportföljen med 70 procent jämfört med året innan samtidigt som den totala utdelningen gick ner med över 30 procent. Den minskade utdelningen 2013 berodde till stor del på utebliven utdelning från Vattenfall och på att staten sålde återstående aktier i Nordea.⁷⁹ Av tabell 1 nedan framgår värdeutveckling och resultat för, samt utdelning från, den statliga bolagsportföljen under perioden 2006–2013.⁸⁰

⁷⁵ I *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013* (Regeringskansliet) beskrivs värderingsmetoden på följande sätt: "Bolag som utgör cirka 95 procent av värdet på den statliga bolagsportföljen har värderats med utgångspunkt i metoder som är vedertagna på marknaden, huvudsakligen så kallade kassaflödesvärderingar kompletterade med relativvärderingar. Fastighetsbolagen har värderats till substansvärde och börsbolagen till marknadsvärde. Resterande bolag i portföljen är upptagna till värdet av eget kapital."

⁷⁶ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013*.

⁷⁷ Den ökade utdelningen år 2010 berodde, enligt uppgift i *Verksamhetsberättelse för statligt företagande 2010*, på ett antal engångsutdelningar.

⁷⁸ Under åren 2007 till 2011 såldes statligt ägda bolag till ett totalt värde av 138 miljarder kronor, till exempel såldes aktier i Telia Sonera och Nordea bank samt statens alla aktier i OMX, Vin & sprit och Vasakronan (se *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2011*).

⁷⁹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013*.

⁸⁰ Enligt *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013* (s. 47) har de flesta bolag värderats med kassaflödesvärderingar kompletterade med relativvärderingar. Fastighetsbolagen har värderats till substansvärde och börsnoterade bolag till marknadsvärde. Resterande bolag är upptagna till värdet av eget kapital.

Tabell 1. Uppskattat värde för och utdelning från den statliga bolagsportföljen under perioden 2006–2013

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Värde i miljarder kronor	770	750	500	620	600	580	570	500
Resultat i miljarder kronor	55,4	53,6	43,4	34,7	55,8	40,8	48,4	14,6
Utdelning i miljarder kronor	37,1	31,3	21,8	21,1	38,5	27,8	26,7	17,7

Källa: Regeringskansliet, Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2006–2013.

Resultat och utdelning till staten härrör i stor utsträckning från ett fåtal av bolagen i den statliga portföljen. År 2012 stod sex bolag (Vattenfall, LKAB, Telia Sonera, Svenska Spel, Akademiska Hus och Sveaskog) för 90 procent av resultatet. Vattenfall stod 2012 för 35 procent av resultatet och 25 procent av den totala utdelningen. Som nämnts ovan förändrades resultat och utdelning 2013. Fortfarande stod dock sex bolag (Telia Sonera, LKAB, Svenska Spel, Akademiska Hus, Sveaskog och Specialfastigheter) för en betydande del av resultatet, 22,9 miljarder, medan resultatet från övriga bolag i portföljen uppgick till 5,2 miljarder.⁸¹

De statliga bolagens investeringar är betydande

De statliga bolagen genomför årligen stora investeringar. Investeringar är normalt förknippade med risker. År 2013 gjordes bruttoinvesteringar på knappt 53 miljarder kronor. Vattenfalls bruttoinvesteringar stod för drygt hälften av de sammanlagda bruttoinvesteringarna, nästan 28 miljarder kronor.⁸² Av tabell 2 redovisas beloppen för de tio statliga bolagen med störst bruttoinvesteringar 2013.

⁸¹ Regeringskansliet, Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013.

⁸² Bruttoinvestering innebär investering före avdrag av periodens kapitalförlitning. Källa: SCB:s webbplats, Begreppsförklaringar inom nationalräkenskaperna, 2015-04-07.

Tabell 2. Bruttoinvesteringar i de tio statliga bolag som hade störst bruttoinvesteringar under år 2013

Bolag	Bruttoinvesteringar 2013 miljarder kronor
Vattenfall	27,8
Telia Sonera*	17,8
LKAB	6,1
Svenska Spel	3,2
Akademiska Hus	2,8
PostNord	2,7
Swedavia	2,4
Svevia	1,4
Jernhusen	1,3
Systembolaget	1,2

Källa: Regeringskansliet, Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013.

* Telia Soneras investeringar redovisas till 100 procent trots att statens ägande är lägre (37,3 procent).

Statens aktieinnehav i de statliga bolagen är betydande för statens tillgångar

För att belysa de statliga bolagens betydelse för statens tillgångar kan värdet på statens aktieinnehav i de statliga bolagen exempelvis jämföras med värdet på statens anläggningstillgångar i form av exempelvis vägar, järnvägar, mark och byggnader. I årsredovisningen för staten för 2013 värderades statens innehav av aktier i de statliga bolagen till drygt 348 miljarder kronor.⁸³ Statens anläggningstillgångar värderades till drygt 497 miljarder kronor år 2013.⁸⁴ Värdet på statens aktieinnehav i de statliga bolagen kan också jämföras med skuldsidan i statens balansräkning. Den var drygt 216 miljarder kronor år 2013, i form av pensionsavsättningar och liknande förpliktelser.⁸⁵

Staten ägde aktier i hel- och majoritetsägda statliga bolag för knappt 295 miljarder kronor år 2013. Aktierna i de värdemässigt tio största av dessa värderades till drygt 258 miljarder kronor, det vill säga 87 procent av värdet på statens aktieinnehav i hel- och majoritetsägda statliga bolag.⁸⁶ Av tabell 3 nedan

⁸³ Här ingår hel- och majoritetsägda bolag, det vill säga bolag där staten äger 51 procent eller mer av aktierna och bolag där staten är delägare, det vill säga äger mindre än 51 procent av aktierna. Eftersom olika värderingsprinciper används, skiljer sig uppgifterna om värdet på statens aktieinnehav i de statliga bolagen mellan verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande och årsredovisning för staten.

⁸⁴ Regeringens skrivelse, Årsredovisning för staten 2013, rskr. 2013/14:101.

⁸⁵ Regeringens skrivelse, Årsredovisning för staten 2013, rskr. 2013/14:101.

⁸⁶ Regeringens skrivelse, Årsredovisning för staten 2013, rskr. 2013/14:101.

framgår värdet på statens aktieinnehav i de värdemässigt tio största hel- och majoritetsägda statliga bolagen samt statens ägarandel i dessa bolag.⁸⁷

Tabell 3. Värdet på statens aktieinnehav i de värdemässigt tio största hel- och majoritetsägda statliga bolagen år 2013

Bolag	Värdet på statens aktieinnehav (miljoner kronor)	Enskilda bolags andel av statens aktieinnehav (procent)
Vattenfall	120 370	41
LKAB	41 472	14
Akademiska Hus	29 614	10
Sveaskog	17 397	6
AB Svensk Exportkredit	14 990	5
SBAB Bank	9 681	3
Specialfastigheter Sverige	7 564	2
Almi Företagspartner	6 638	2
PostNord	5 498	2
Jernhusen	4 966	1,6

Källa: Årsredovisning för staten 2013.

2.2 Regeringens ägarstyrning

Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta statens ägande i bolag så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och så att, i förekommande fall, särskilt beslutade samhällsuppdrag⁸⁸ utförs väl. Enligt regeringen ska de statliga bolagen därför agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas. De statliga bolagen ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt agera så att medborgare och offentlighet får förtroende för dem.⁸⁹

Som företrädare för ägaren staten, förvaltar regeringen de statliga bolagen med hjälp av både formella och informella styrmedel. I figur 2 nedan beskrivs de

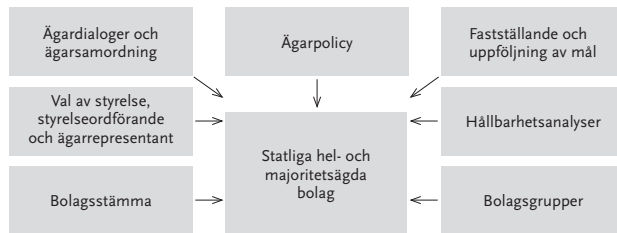
⁸⁷ Enligt Årsredovisning för staten 2013 är beräkningen av värdet på statens andelar baserat på det justerade egna kapitalet hos företagen enligt bokslut per 31 december 2013, utom i några fall då senaste delårsbokslut använts.

⁸⁸ Vissa statliga bolag har så kallade samhällsuppdrag vilket betyder att riksdagen har beslutat att bolagen ska bedriva verksamhet som i första hand innebär samhällsnytta snarare än ekonomisk avkastning för ägaren.

⁸⁹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013*.

främsta verktygen för styrningen av de statliga bolagen, enligt företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet.⁹⁰ Verktygen presenteras därefter kortfattat.

Figur 2. Regeringens och Regeringskansliets verktyg i förvaltningen av de hel- och majoritetsägda statliga bolagen



2.2.1 Bolagsstämman

Bolagsstämman är det högsta beslutande organet i ett aktiebolag. I bolag där staten är ensam ägare eller majoritetsägare kan regeringen utöva sitt inflytande genom att bestämma dagordningen och rösta så att förslag om exempelvis bolagsordning och nya ekonomiska mål antas av stämman.⁹¹ Riksdagen beslutar om verksamhetsinriktning för respektive bolag, vilket sedan blir en del av verksamhetsföremålet i bolagsordningarna för bolagen. Vidare fattas vid stämman beslut om val av styrelseledamöter och av styrelseordförande. Vid bolagsstämman kan företrädare för ägaren hålla så kallade stämmotal för att delge sin syn i olika frågor.

Bolagsstämman kan också besluta om så kallade *ägaranvisningar*. De används för bolag som har av riksdagen beslutade samhällsuppdrag eller bolag som befinner sig i en förändringsfas, till exempel vid avreglering. En ägaranvisning bereds gemensamt inom Regeringskansliet innan den föredras för den ansvariga ministern, som fattar ett regeringskanslibeslut inför den bolagsstämma där ägaranvisningen ska antas med instruktion om att rösta för ägaranvisningen på bolagsstämman. Slutligen antas ägaranvisningen på bolagsstämman och blir därmed juridiskt bindande för bolaget.⁹²

⁹⁰ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28 intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

⁹¹ Statsråd med ansvar för bolag har fått regeringens bemyndigande att föra talan och utöva rösträtt för staten som aktieägare vid bolagsstämmor i de bolag som hör till departementets ansvarsområde.

⁹² Rättsutlåtande till Riksrevisionen av Johan Hirschfeldt, 2015-03-08.

2.2.2 Styrelsenomineringen

Styrelserna i aktiebolag fastställer bolagets övergripande strategi, fattar viktigare strategiska beslut och utser vd. Enligt regeringen ställer detta höga krav på styrelserna i statliga bolag. Sammansättningen ska säkerställa att styrelsen kan "förvalta bolagets angelägenheter med integritet och effektivitet". Styrelsen ska vidare ha branschkunskap och annan kompetens som är relevant för bolaget.⁹³

Som företrädare för ägaren kan regeringen både tillsätta och avsätta styrelsen.⁹⁴ Ägaren staten föreslår vilka styrelseledamöter som ska nomineras, och det statsråd som är ansvarigt för bolaget beslutar om att fastställa förslaget.⁹⁵ Bolagsstämman väljer slutligen styrelse.

Styrelserekryteringen och nomineringen görs i bolagsförvaltningen vid Näringsdepartementet. Man utgår då från vilken kompetens det aktuella bolaget behöver tillföras, och detta beror i sin tur på vad bolaget har för verksamhet och utmaningar. Hållbart företagande är en faktor som beaktas vid rekryteringen till styrelserna i de statliga bolagen.⁹⁶

Styrelsernas arbete utvärderas dels årligen av styrelserna själva⁹⁷, dels löpande av bolagsförvaltningen i Regeringskansliet som en del i styrelsenomineringsprocessen.⁹⁸ I de hel- och majoritetsägda statliga bolagen informerar ordföranden det ansvariga departementet om utvärderingens resultat.⁹⁹

2.2.3 Styrelseordföranden

Styrelseordföranden i statligt hel- och majoritetsägda bolag väljs på bolagsstämman och intar en särställning i styrelsen. Styrelseordföranden ansvarar för att se till att styrelsearbetet är välorganiserat och bedrivs effektivt. Vidare ska ordföranden samordna styrelsens syn med ägarens när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden, så kallad ägarsamordning.¹⁰⁰ Styrelsen tar initiativ till och bedömer när en fråga behöver samordnas med ägaren, men själva samordningen görs av styrelseordföranden. Uppgiften att samordna styrelsens syn med ägaren finns inskrivet i statens ägarpolicy för 2014 (se

⁹³ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 16.

⁹⁴ Rättsutlåtande till Riksrevisionen av Erik Nerep, 2015-03-03.

⁹⁵ Ingår i regeringens bemyndigande att föra talan och utöva rösträtt för staten som aktieägare vid bolagsstämmor i de bolag som hör till departementets ansvarsområde.

⁹⁶ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2014*, s. 126.

⁹⁷ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2014*.

⁹⁸ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28.

⁹⁹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013*.

¹⁰⁰ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 16-17.

vidare avsnitt 2.2.7). Styrelseordförande ansvarar också för att styrelsens arbete årligen utvärderas.¹⁰¹

Styrelseordförandens kommunikation med företrädare för ägaren sker främst på den politiska nivån, med statssekreterare och ansvarig minister.¹⁰²

2.2.4 Styrelserepresentation

I de statliga bolagens styrelser sitter en representant från bolagsförvaltningen i Regeringskansliet (se avsnitt 2.3.1). Han eller hon utses på samma sätt som övriga styrelseledamöter och har samma mandat som övriga ledamöter. Aktiebolagslagens regler gäller på samma sätt för förvaltaren som för övriga styrelseledamöter. Därmed är ledamoten från Regeringskansliet inte formellt en representant för ägaren och ska inte direkt föra ägarens talan i styrelsen eller direkt föra tillbaka information till Regeringskansliet.¹⁰³ I denna rapport kallas ledamoten från Regeringskansliet för ägarrepresentant.

2.2.5 Ägardialoger och ägarsamordning

Ägardialoger sker vid regelbundna avstämningsmöten mellan den politiska ledningen och de statliga bolagens styrelseordförande och ledning. Ägardialoger genomförs en gång i kvartalet med stora statliga bolag och en gång i halvåret med de mindre statliga bolagen. Syftet med ägardialogerna är att följa upp bolagens verksamhet och ekonomiska mål, uppdragsmål och hållbarhetsmål.¹⁰⁴ Under ägardialogerna deltar från regeringens sida statssekreteraren och i vissa fall den ansvariga ministern. Oftast deltar också tjänstemän från bolagsförvaltningen. Utöver möten mellan bolaget och den politiska ledningen för bolagsgrupperna vid bolagsförvaltningen en kontinuerlig dialog med respektive bolag.¹⁰⁵

Ägarsamordning innebär ett utbyte av information och synpunkter för att i frågor av avgörande betydelse nå ställningstaganden som såväl styrelse som ägare kan ställa sig bakom. Frågor som kan bli föremål för ägarsamordning är exempelvis större strategiska förändringar i bolagets verksamhet, större förvärv, fusioner, avyttringar eller andra beslut som innebär att bolagets riskprofil eller balansräkning ändras avsevärt. Det är bolagets styrelse som genom styrelseordförande tar initiativ till om samordning ska ske. Vid ägarsamordningen företräds bolaget av styrelseordföranden, och ägaren företräds av det statsråd som är ansvarigt för förvaltningen av det aktuella

¹⁰¹ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande* 2014.

¹⁰² Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

¹⁰³ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28.

¹⁰⁴ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande* 2013, s. 12.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28.

bolaget. Det ansvariga statsrådet informerar skriftligen styrelsens ordförande om ägarens ställningstaganden.¹⁰⁶

2.2.6 Riktlinjer om dokumentation av förvaltningen

Som stöd för Regeringskansliets förvaltning av de statliga bolagen finns *Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning*.¹⁰⁷ Enligt riktlinjerna ska viktigare händelseförlopp i bolagsförvaltningen kunna följas. Ägarens (det vill säga regeringens) ställningstaganden i viktigare frågor och om viktigare händelseförlopp, inklusive motiv till ställningstaganden, ska kunna följas genom uppgifter i allmänna handlingar, tjänsteanteckningar och liknande. Det ska enligt riktlinjerna vara möjligt att följa vilka kontakter och styr signaler som förekommit mellan ägaren och bolagen. Riktlinjerna innehåller en lista på vilka kontakter och dokument som löpande ska diarieföras i årsakten för varje bolag. Till exempel ska handlingar som bolagen skickat till Regeringskansliet diarieföras liksom handlingar som skickats från Regeringskansliet till bolagen. Vidare ska kontakter mellan ägarförvaltning och bolag dokumenteras skriftligen så att viktigare händelseförlopp kan följas. Detsamma gäller för övriga frågor som lett till ägarförvaltningens ställningstagande.

2.2.7 Ägarpolicy och andra ägarstyrningsdokument

Statens ägarpolicy är det övergripande styrdokumentet för de statliga hel- och majoritetsägda bolagen. Ägarpolicyen redogör för regeringens uppdrag och mål med förvaltningen, vilka ramverk som gäller för bolagen samt regeringens inställning i viktiga principfrågor.¹⁰⁸ Krav på transparens i de statliga bolagen syftar till att behålla allmänhetens och näringslivets förtroende för bolagen. De statliga bolagen ska därför följa samma externa finansiella rapporteringskrav som börsbolag. *Statens ägarpolicy* omfattar regeringens *Riktlinjer för extern rapportering*.¹⁰⁹ Ägarpolicyen innebär att *Svensk kod för bolagsstyrning* ska tillämpas för bolag med statligt ägande.

Ägarpolicyen revideras varje år som ett led i förvaltningsorganisationens arbete med att förbättra och utveckla ägarstyrningen. Förändringarna som gjorts

¹⁰⁶ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28. Ägarens ställningstagande ska beredas gemensamt inom Regeringskansliet i enlighet med Statsrådsberedningens promemoria *Samrådsformer i Regeringskansliet* (SB PM 2012:1 rev. 2013).

¹⁰⁷ Finansdepartementet, *Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning*, regeringskanslibeslut 2013-01-07, Fi2013/175. Riktlinjerna har uppdaterats under 2015 (regeringskanslibeslut 2015-02-10, N 2015/1275/BÅ).

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28.

¹⁰⁹ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2014*. I ägarpolicyen ingår även "Riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare".

under de senaste åren har bland annat inneburit förtydliganden kring ägarens förväntningar på bolagens arbete med hållbart företagande.¹¹⁰

Bolagsförvaltningen har tagit fram *mallar* med syfte att fungera som utgångspunkt för framtagande av vissa bolagsinterna styrdokument: arbetsordning för styrelsen, instruktion för den ekonomiska rapporteringen samt vd-instruktion. Mallarna är exempel på hur styrdokumenten kan se ut och kan behöva justeras och kompletteras utifrån behoven i de enskilda bolagen. Mallarna fastställs genom styrelsebeslut.

2.2.8 Utformning och uppföljning av mål

Att fastställa och följa upp tydliga mål framhålls av regeringen som ett av bolagsstyrningens viktigaste verktyg som utgör en alltmer central del i dialogen mellan bolagen och staten som ägare. Genom mål kan bolagens utveckling mätas. Om målen inte nås kan regeringen begära en plan från bolagen, så att åtgärder vidtas. En plan kan begäras såväl för ekonomiska mål som för uppdragsmål¹¹¹ och strategiska hållbarhetsmål.¹¹²

Ekonomiska mål utarbetas i en process där ägare, styrelse och bolagsledning aktivt deltar. Målen beslutas av ägaren på bolagsstämman och blir juridiskt bindande för bolagen, vilket innebär att revideringar av målen ska fastställas på en bolagsstämma. De ekonomiska målen avser lönsamhet, kapitalstruktur och utdelning.¹¹³

Syftet med de ekonomiska målen är att:

- främja operationell effektivitet och kapitaleffektivitet
- hålla den finansiella risken på en rimlig nivå
- bidra till att ägaren får en förutsägbar och långsiktig hållbar utdelning
- möjliggöra uppföljning och utvärdering.¹¹⁴

Vissa statliga bolag har samhällsuppdrag som riksdagen har beslutat om.¹¹⁵ Sedan 2013 finns en process för att utforma och följa upp mål för sådana samhällsuppdrag, så kallade *uppdragsmål*. Uppdragsmålen ska beslutas av ägaren på bolagsstämman. Uppdragsmålen ska bland annat tydliggöra kostnaden för att utföra samhällsuppdragen och möjliggöra uppföljning till

¹¹⁰ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28.

¹¹¹ Uppdragsmål formuleras för bolag med särskilda samhällsuppdrag. Ett särskilt samhällsuppdrag föreligger när ett bolag har ett uppdrag beslutat av riksdagen att bedriva verksamhet som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren.

¹¹² Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 14.

¹¹³ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 23–24.

¹¹⁴ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 24.

¹¹⁵ 17 av de 42 hel- och majoritetsägda bolagen hade 2014 av riksdagen beslutade samhällsuppdrag.

riksdagen. Uppdragsmålen ska också bidra till att lämpliga ekonomiska mål sätts för bolag med samhällsuppdrag.¹¹⁶

De *strategiska hållbarhetsmålen* utformas av bolagen utifrån kriterier som regeringen angett ska vara uppfyllda.¹¹⁷ Hållbarhetsmålen beslutas av bolagens styrelser på styrelsemöten och kan därmed ändras utan att ägaren staten godkänner det på bolagsstämman.

Uppföljning av de ekonomiska målen sker vid regelbundna ägardialoger mellan bolagens styrelseordförande och företrädare för ägaren. Bolagens interna arbete för att nå målen, liksom omvärldsfaktorer som påverkar förutsättningarna för att nå dem, diskuteras då.¹¹⁸ Även uppdragsmål och bolagens hållbarhetsmål följs upp vid ägardialogerna.

2.2.9 Hållbarhetsanalyser

I syfte att belysa det långsiktiga värdeskapandet i de statliga bolagen ur fler perspektiv än det ekonomiska inledde bolagsförvaltningen i Regeringskansliet under 2013 ett arbete med att utveckla en process för bolagsspecifika hållbarhetsanalyser. Processen har utvecklats vidare under 2014, då den första analysen genomfördes. Hållbarhetsanalyserna kompletterar bolagsanalyserna och ger bolagsförvaltningen bättre kunskap om bolagens utmaningar och möjligheter inom hållbart företagande.¹¹⁹ Hållbarhetsanalysen är systematisk och inleds med en land- och sektoranalys där trender på marknaden och land- och branschspecifika frågor analyseras och så kallade fokusområden identifieras. Därefter görs en bolagsanalys där man ser hur bolaget hanterar fokusområdena. Sedan görs en jämförelse med andra bolag på marknaden. Slutligen kommuniceras resultatet av hållbarhetsanalysen till styrelsen för bolaget och används i övriga processer inom ägarstyrningen.¹²⁰

¹¹⁶ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 37–38.

¹¹⁷ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 31

¹¹⁸ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 25.

¹¹⁹ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28.

¹²⁰ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28.

2.3 Organiseringen av bolagsförvaltningen inom Regeringskansliet

Regeringskansliet har inom Näringsdepartementet en organisation specialiserad på ägarstyrning och bolagsförvaltning, den så kallade bolagsförvaltningen.¹²¹ Bolagsförvaltningen svarar för utvecklingen och förvaltningen av merparten av de statligt ägda bolagen.¹²²

2.3.1 Förvaltningen organiserad i två enheter

Förvaltningen av merparten av bolagen med statligt ägande utförs av två enheter vid Näringsdepartementet. *Enheten för statlig bolagsförvaltning* ansvarar för frågor kring förvaltning och styrning samt ansvarar för förvaltningens kommunikation, den ekonomiska informationen och intressentdialoger. Enhetens *bolagsförvaltare* har det projektledande ansvaret för ett eller flera bolag där förvaltaren normalt även är en av bolagets styrelseledamöter. I styrelserna bidrar förvaltarna med viktig kompetens, kunskap om ägarens förväntningar, den politiska beslutsprocessen samt kunskap om statens ägarpolicy och andra relevanta styrdokument.¹²³

Förvaltaren ansvarar också för att ägardialogen mellan bolaget och den politiska ledningen sköts professionellt. Kontakter med bolagen i ägarfrågor sker från ägarens sida främst genom förvaltaren i egenskap av ansvarig handläggare, eller genom kontakter mellan bolaget och den politiska ledningen.¹²⁴

Enheten för bolagsanalys och ägarstyrning svarar för bolagsanalys, hållbart företagande, bolagsjuridik, styrelserekrytering samt för övergripande ägarstyrningsdokument, såsom *Statens ägarpolicy* liksom arbetet med och uppföljningen av ekonomiska mål.¹²⁵ Enhetens *finansiella analytiker* är ansvariga för processen kring ekonomiska mål och uppdragsmål. De finansiella analytikerna deltar även i hållbarhetsanalyserna, som genomförs integrerat med processen för ekonomiska mål. *Hållbarhetsanalytikerna* ska integrera arbetet med hållbart företagande i ägarstyrningen. De projektleder de hållbarhetsanalyser som bolagsförvaltningen gör på prioriterade bolag, alternativt på prioriterade områden.¹²⁶

¹²¹ Bolagsförvaltningen var under perioden 2011–2014 placerad inom Finansdepartementet.

¹²² Regeringskansliet, *Statligt ägande*, 2015-03-17. 40 bolag förvaltas av Näringsdepartementet och 8 bolag av andra departement.

¹²³ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

¹²⁴ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

¹²⁵ Regeringskansliet, *Statligt ägande*, 2015-03-17.

¹²⁶ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

Bolagsgrupper hanterar löpande ägarfrågor

Kring varje bolag som förvaltas av Näringsdepartementet finns en så kallad *bolagsgrupp*. Bolagsgrupperna består av personer från båda enheterna, och varje person ingår i flera bolagsgrupper. Arbetet i bolagsgruppen koordineras och leds av en bolagsförvaltare. Förvaltarna bidrar till att bolagsgrupperna har nödvändiga kunskaper om bolagen. Övriga deltagare i bolagsgrupperna tillför kompetens avseende bolags- och omvärldsanalys, juridiska aspekter, hållbart företagande, styrelserekrytering med mera. Bolagsgrupperna hanterar samtliga löpande ägarfrågor som rör de förvaltade bolagen.¹²⁷

2.4 Sammanfattning av kapitlet

- Den statliga bolagsportföljen är stor och bolagens storlek, verksamhetsområden och marknader varierar.
- Regeringen förfogar över en bred uppsättning styrmedel, både formella och informella, för att som företrädare för ägaren styra de statliga hel- och majoritetsägda statliga bolagen. Till verktygen för styrning av de statliga bolagen hör bolagsstämma, styrelsenominering, ägardialoger och ägarsamordning, fastställande av ekonomiska mål och uppdragsmål, samt genomförande av hållbarhetsanalyser.
- Det finns riktlinjer för hur förvaltningen av de statliga bolagen ska dokumenteras så att viktigare händelseförlopp kan följas.
- Bolagsförvaltningens arbetssätt har under de senaste åren utvecklats. Exempelvis har en särskild organisation, bolagsförvaltningen, byggts upp som för närvarande är placerad i Näringsdepartementet. Bolagsförvaltningen är specialiserad på ägarstyrning och förvaltar merparten av de statliga bolagen. Förvaltningen av bolagen sker i bolagsgrupper som samlar de olika kompetenser som finns inom bolagsförvaltningen.

¹²⁷ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

3 Riskhantering och riskbedömning i regeringens ägarstyrning

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina iakttagelser av hur regeringen i sin ägarstyrning använder de verktyg som finns för att informera sig om risker i de statliga bolagen och om styrelsernas arbete med riskhantering.

I kapitlet redovisas först iakttagelser av regeringens verktyg i form av ägardialoger, ägarsamordning, styrelseutvärderingar och ägarrepresentation. Därefter följer iakttagelser om processerna med att fastställa och följa upp ekonomiska mål, samt genomförande av hållbarhetsanalyser, som också utgör verktyg. I kapitlet redovisas även iakttagelser av rutiner för att uppdatera och sammanställa risker (här ingår iakttagelser angående bolagsgrupperna i Näringsdepartementet) samt iakttagelser av krav på bolagens riskhantering.

3.1 Kunskap om risker och krav på riskhantering ingår i regeringens ansvar

Riksrevisionens *utgångspunkt* är att regeringen ansvarar för att den löpande förvaltningen av statens tillgångar i form av aktier i de statliga bolagen sker utifrån budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning. För att säkerställa långsiktig värdeutveckling, konkurrenskraft och affärsmässighet i de hel- och majoritetsägda statliga bolagen behöver regeringen analysera bolagen och utmana bolagens ledningar och styrelser i strategiska frågor. Ett viktigt underlag för regeringens strategiska ställningstaganden i bolagsfrågor är enligt Riksrevisionen regelbundet uppdaterad information om väsentliga risker i bolagen och konsekvenser om riskerna realiserar. För att regelbundet kunna uppdatera informationen behövs, enligt Riksrevisionen, fastlagda rutiner och processer som säkerställer att informationen inhämtas, sammanställs och analyseras. Riksrevisionen har mot den bakgrunden undersökt hur regeringen i sin ägarstyrning *skaffar kunskap om väsentliga risker* i de statliga bolagen samt om konsekvenserna för bolagen och för statens innehav om risker inträffar.

Även bolagens riskhantering är en strategisk fråga i förvaltningen av de statliga bolagen. Det bör därför ingå i regeringens förvaltning av bolagen att *ställa krav på och följa upp* att bolagen har en god riskhantering och att styrelserna i bolagen tar ansvar för att bolagens riskanalyser är fullgoda. Riksrevisionen

har mot den bakgrunden undersökt vilka krav regeringen ställer på bolagens riskhantering och på styrelsernas ansvar i frågan.

3.2 Flera av verktygen används sällan för att samla in information om risker

I detta avsnitt redovisar Riksrevisionen sina iakttagelser om regeringens verktyg i form av ägardialoger, ägarsamordning, styrelseutvärderingar och styrelserepresentation.

3.2.1 Risker ingen stående punkt på agendan vid ägardialogerna

Ägardialoger är möten mellan den politiska ledningen i det ansvariga departementet, och styrelseordföranden i ett hel- eller majoritetsägt statligt bolag. Ägardialogerna framhålls både av regeringen och av styrelseordförande som en viktig del i ägarstyrningen.¹²⁸ Ägardialogerna används främst för uppföljning av de ekonomiska målen, av uppdragsmålen och av hållbarhetsarbetet i bolagen. Väsentliga risker i bolagens verksamhet är inte någon stående punkt på dagordningarna för ägardialogerna, men det förekommer att riskfrågor diskuteras i samband med frågor som relaterar till målen, exempelvis marknads- eller omvärldsförändringar.¹²⁹ Styrelseordföranden har i intervjuer bekräftat att risker inte är en stående punkt på agendan vid ägardialoger.¹³⁰ Däremot förekommer det enligt flera styrelseordförande att de tar upp större affärshändelser i bolagen med företrädare för ägaren i samband med ägardialoger. Teracom Boxer Group har exempelvis informerat ägaren om konsekvenser för bolaget av bytet till det så kallade 700-bandet. SJ har informerat om konsekvenser av ny lagstiftning om länsöverskridande tågtrafik. Syftet är att informera ägaren om utmaningarna och hur dessa kan komma att påverka bolaget. Både styrelseordförande och företrädare för bolagsförvaltningen har i intervjuer varit tydliga med att beslut om hur bolaget ska agera för att möta utmaningarna är styrelsernas ansvar.¹³¹

Styrelseordförande har i intervjuer pekat på att ägardialogmötena normalt är en timme per tillfälle, varför antalet frågor som kan tas upp för diskussion är begränsat liksom hur lång tid varje fråga behandlas.

¹²⁸ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16, intervjuer med styrelseordförande i Akademiska hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracom Boxer Group.

¹²⁹ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

¹³⁰ Intervjuer med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracom Boxer Group.

¹³¹ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16, intervjuer med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracom Boxer Group.

Begränsad information om ägardialogerna i regeringskansliets dokumentation

Riksrevisionen har i granskningen gått igenom Regeringskansliets årsakter¹³² för 2013 och 2014 för tio hel- och majoritetsägda statliga bolag, bland annat för att undersöka om det finns information i akterna om i vilken utsträckning risker och riskhantering tagits upp i ägardialogerna.¹³³

Genomgången visar att informationen om ägardialogerna i akterna varierar. I några årsakter finns ingen information om att ägardialoger ägt rum och därmed heller ingen information om vad som avhandlats. I några fall går det dock att via kopior av powerpoint-bilder från bolagen härleda vad som avhandlats. Flera av dessa presentationer visar att bolagen har tagit upp utmaningar och risker. För några av bolagen finns i årsakterna noterat att ägardialoger ägt rum, vilka som deltagit och vilka punkter som stått på agendan för mötena. Ingen av agendorna innehåller särskilda punkter om risker eller riskhantering.¹³⁴ Det finns heller inga noteringar i någon årsakt om vad som avhandlats under olika agendapunkter. Därmed går det inte att via dokumentationen i årsakterna avgöra hur ofta diskussioner om risker förts eller vad eventuella diskussioner har resulterat i.

3.2.2 Ägarsamordning sker sällan

Ägarsamordning är möten mellan styrelseordförande och företrädare för ägaren som gäller större strategiska förändringar i bolagens verksamhet, såsom större förvärv, frågor om kapitalstruktur, utdelningspolicy, fusioner, avyttringar eller andra beslut som kan innebära att bolagets riskprofil eller balansräkning ändras avsevärt.¹³⁵ Ägarsamordning sker på styrelsens initiativ och kan resultera i att ägaren instruerar bolaget att agera, alternativt inte agera på ett visst sätt.¹³⁶

Riksrevisionen har i skriftliga frågor till styrelseordförande i hel- och majoritetsägda statliga bolag ställt frågan om de under de senaste tre åren tagit

¹³² I årsakterna ska enligt Regeringskansliets riktlinjer för dokumentation (Fi2013/175, 2013-01-07) kontinuerligt diarieföras handling och uppgifter som avser den löpande ägarförvaltningen, däribland kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget. Enligt Riktlinjerna ska bland annat övriga kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget dokumenteras i den omfattningen som krävs för att kunna följa viktigare händelseförlopp.

¹³³ Årsakter för åren 2013 och 2014 avseende Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ, Sveaskog, Svenska Spel, Svevia, Systembolaget och Teracom Boxer Group. Årsakterna för 2014 var vid tidpunkten för aktgranskningen inte fullständiga. Aktgranskningen ägde rum den 16 januari 2015.

¹³⁴ Vid faktagranskning (2015-05-28) har Näringsdepartementet framfört risker och möjligheter diskuteras integrerat i diskussioner kring affärshändelser/beslut.

¹³⁵ Finansdepartementet, *Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning*, regeringskanslibeslut 2013-01-07, Fi2013/175.

¹³⁶ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28.

initiativ till ägarsamordning.¹³⁷ Drygt hälften av de styrelseordförande som besvarat frågan uppger att de tagit initiativ till ägarsamordning.¹³⁸

Enligt bolagsförvaltningen har på senare år tre fall av ägarsamordning *ägt rum*:

- Green Cargos avyttring av hela bolagets verksamhet inom tredjepartslogistik, som innebar en betydande förändring av bolagets strategi.
- Vattenfalls förvärv av Nuon, som var ett större förvärv och som innebar att Vattenfalls balansräkning förändrades på ett avsevärt sätt.
- LKAB:s avtal med Kiruna kommun angående flytt av delar av tätorten, med omfattande samhällspåverkan som följd.¹³⁹

3.2.3 Information om risker i styrelseutvärderingarna

Styrelserna utvärderar själva sitt arbete varje år. I de hel- och majoritetsägda statliga bolagen informerar ordföranden ansvarigt departement om utvärderingens resultat.¹⁴⁰ Styrelseutvärderingarna innehåller information om hur enskilda styrelseledamöter uppfattar att styrelsens arbete fungerar, både sådant som fungerar bra och sådant som fungerar mindre bra. Styrelseutvärderingarna kan därmed även innehålla information om hur styrelseledamöterna ser på bolagets riskhantering och kan indikera vilka väsentliga risker bolaget har att hantera.

Riksrevisionen har i granskningen tagit del av styrelseutvärderingar från åtta hel- och majoritetsägda statliga bolag.¹⁴¹ Genomgången av dem visar att styrelsemedlemmar tar upp frågor som anknyter till risker och riskhantering. Styrelsemedlemmar i flera av bolagen nämner exempelvis brister i styrelsens branschkompetens som försvårar för styrelsen att utmana ledningen i strategiska frågor. Bristande information till styrelsen om investeringar och om uppföljningen av genomförda investeringar tas upp av styrelsemedlemmar i flera av bolagen. Många anger att styrelsens insyn i och arbete med bolagets risker kan förbättras.

I de bolagsgrupper som löpande hanterar ägarfrågor inom bolagsförvaltningen vid Näringsdepartementet ingår personer med ansvar för att rekrytera styrelseledamöter. De tar normalt del av bolagets styrelseutvärderingar.¹⁴²

¹³⁷ En beskrivning av ägarsamordning finns i avsnitt 2.2.5.

¹³⁸ 32 av 35 svarande styrelseordförande har besvarat denna fråga.

¹³⁹ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

¹⁴⁰ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013*.

¹⁴¹ Apoteket, Lernia, SJ, Sveaskog, Svenska Spel, Svevia, Systembolaget och Teracom Boxer Group. Bolagen ingår i Riksrevisionens urval av bolag som beskrivs i avsnitt 1.5.

¹⁴² Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013*.

Enligt företrädare för bolagsförvaltningen förs därmed information från styrelseutvärderingarna vidare i övriga delar av ägarstyrningsprocessen, till exempel när man fastställer ekonomiska mål och löpande följer upp bolagen.¹⁴³

3.2.4 *Otydligt uppdrag för ägarrepresentanten i styrelserna*

I styrelserna i de hel- och majoritetsägda statliga bolagen sitter en ledamot från Regeringskansliet, den så kallade ägarrepresentanten. Det är normalt förvaltaren för det aktuella bolaget vid bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet. Enligt bolagsförvaltningen tillför han eller hon styrelserna viktig kompetens och även kunskap om ägarens förväntningar på till exempel processerna kring ekonomiska mål, samhällsuppdrag och hållbarhetsmål. Ägarrepresentanten kan också tillföra kunskap till styrelsen om den politiska beslutsprocessen och om innebörden av statens ägarpolicy och andra relevanta styrdokument. Vidare bidrar deras styrelsearbete till att bolagsgrupperna i bolagsförvaltningen får kunskap om bolagen och om risker i bolagens verksamhet.¹⁴⁴

Samtidigt innebär, enligt företrädare för bolagsförvaltningen, aktiebolagslagens regler att ägarrepresentanten inte formellt är en representant för ägaren och ska inte direkt föra ägarens talan i styrelsen eller direkt föra tillbaka information till Regeringskansliet.¹⁴⁵

De styrelseordförande som intervjuats i denna granskning har framfört att de anser att ägarrepresentationen i styrelserna tillför information om ägarens perspektiv och också kan föra information vidare till ägaren. Samtidigt, säger de, har ägarrepresentanten inte någon särställning i styrelsen.¹⁴⁶

Vid Näringsdepartementet finns inte någon arbetsbeskrivning eller några skriftliga instruktioner som specificerar hur ägarrepresentanten bör hantera information mellan bolagets styrelse och Regeringskansliet, enligt uppgifter från företrädare för bolagsförvaltningen.

3.3 **Processerna innebär riskbedömningar men är inte heltäckande**

Till regeringens verktyg avseende styrningen av de statliga bolagen hör även processerna för fastställande och uppföljning av ekonomiska mål och genomförande av hållbarhetsanalyser. I samband med dessa processer görs,

¹⁴³ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet 2015-02-16.

¹⁴⁵ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28.

¹⁴⁶ Intervjuer med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracom Boxer Group.

enligt bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, riskbedömningar Att bedöma risker ingår också enligt bolagsförvaltningen i uppföljningen av målen. Företrädare för bolagsförvaltningen menar att detta innebär att regeringen som företrädare för ägaren har en god bild av riskerna i respektive bolag. Men riskanalys är i första hand styrelsernas ansvar, betonar företrädare för bolagsförvaltningen och hänvisar till aktiebolagslagen.¹⁴⁷

Nedan redovisas Riksrevisionens iakttagelser av hur riskbedömningar kommer in i processerna för fastställande av ekonomiska mål, genomförande av hållbarhetsanalyser samt uppföljning av de ekonomiska målen. Iakttagelserna bygger på intervjuer med företrädare för bolagsförvaltningen och offentligt material såsom *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande*.

3.3.1 Fastställande av ekonomiska mål innefattar riskanalyser men görs med flera års mellanrum

I processen med att fastställa ekonomiska mål analyseras bolagets *systematiska risk*, det vill säga ett bolags exponering mot konjunkturen. Andra faktorer som konkurrens och råvarupriser kan indirekt påverka exponeringen mot konjunkturen. Ett bolags systematiska risk består av både *rörelserisk* och *finansiell risk*.¹⁴⁸ Rörelserisk är risken för att verksamheten inte utvecklas som förväntat.

När man fastställer övriga ekonomiska mål beaktas också för bolaget specifika risker. Det kan till exempel gälla risken för minskade intäkter på grund av ändrade konkurrensförhållanden, kundbeteenden eller teknisk utveckling.¹⁴⁹ Med utgångspunkt i bolagets affärsplan identifieras vilka de *största riskerna* är i bolagets verksamhet. Det kan exempelvis vara förändringar i råvarupriser eller ränteläge. Därefter görs en så kallad scenarioanalys för att se hur de aktuella förändringarna kan påverka utformningen av de ekonomiska målen.¹⁵⁰

Riskbedömning vid fastställande av ekonomiska mål sker med flera års mellanrum

De ekonomiska målen fastställs för de flesta bolag med relativt långa mellanrum, vilket är rimligt eftersom målen är långsiktiga och ska uppnås över en konjunkturcykel. Men det faktum att nya ekonomiska mål oftast fastställs med relativt många års mellanrum innebär att processen för fastställande av ekonomiska mål inte kan användas för att mer löpande fånga upp väsentliga risker i bolagen.

¹⁴⁷ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet 2014-10-21 och i Näringsdepartementet 2015-02-16.

¹⁴⁸ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 26.

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-05.

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28.

För att få en uppfattning om hur ofta ekonomiska mål fastställs har Riksrevisionen ställt frågan till tio hel- och majoritetsägda statliga bolag om hur ofta nya ekonomiska mål har satts under perioden 2005–2014.¹⁵¹ Svaren från de tio bolagen visar att det varierar hur ofta nya ekonomiska mål fastställs. Med något undantag visar svaren att för de flesta av de tio bolagen har nya ekonomiska mål fastställts två gånger under tioårsperioden. Tabell 4 visar vilka år nya eller justerade ekonomiska mål fastställts för de tio tillfrågade hel- och majoritetsägda statliga bolagen. Av tabellen framgår att det i de flesta fall är långt mellan tillfällena då nya ekonomiska mål fastställs.

Tabell 4. År då nya eller justerade ekonomiska mål fastställts i tio hel- och majoritetsägda statliga bolag under perioden 2005–2014

Bolag	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Akademiska Hus ¹	X	X	X		X	X				X
Apoteket		X							X	
Lernia		X						X		
LKAB						X			X	
SJ	X									X
Sveaskog		X					X			
Svenska Spel ²								X		
Svevia ³					X	X				
Systembolaget										X
Teracom Boxer Group					X					

Källa: Riksrevisionens sammanställning av svar från styrelsens sekreterare i bolagen.

¹ Justeringen av målen 2006–2010 var inte full revidering av alla ekonomiska mål.

² Svenska Spel hade inte ekonomiska mål före 2012.

³ Svevia bildades 2009.

Av verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande avseende 2013 framgår att den dåvarande regeringen hade ambitionen att till och med 2015 se över och revidera de ekonomiska målen för samtliga bolag som förvaltas av Finansdepartementet, numera av Näringsdepartementet. Under 2014 fastställdes nya ekonomiska mål för sammanlagt nio statliga bolag. Bolagsförvaltningen har i intervjuer med Riksrevisionen inte kunnat ge någon aktuell tidplan för kommande översyner av de ekonomiska målen.¹⁵²

¹⁵¹ Det är samma bolag som ingått i Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentation, se vidare kapitel 4 i denna rapport.

¹⁵² Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

Begränsad information i regeringskansliets dokumentation

Riksrevisionen har i granskningen gått igenom Regeringskansliets årsakter¹⁵³ för 2013 och 2014 för tio hel- och majoritetsägda statliga bolag, bland annat för att undersöka om det finns information i akterna om i vilken utsträckning risker och riskhantering tagits upp i samband med att de ekonomiska målen fastställts.¹⁵⁴ Genomgången visade att det av dokumentationen inte gick att utläsa hur processen att fastställa mål gått till. Det saknades därmed även information om vilka riskanalyser som ingått i processen.

3.3.2 Oklart vilka riskanalyser som ingår i uppföljningen av ekonomiska mål

De ekonomiska målen följs upp vid regelbundna avstämningsmöten, ägardialoger, mellan bolagens styrelseordförande och företrädare för ägaren. Bolagens interna arbete för att nå målen, liksom omvärldsfaktorer som påverkar förutsättningarna för att nå dem, diskuteras vid dessa tillfällen.¹⁵⁵ Enligt företrädare för bolagsförvaltningen diskuteras ofta bolagets investeringsplaner och tillhörande risker och möjligheter i samband med att målen för kapitalstruktur och utdelning utvärderas.

Bolagsförvaltningen gör, enligt vad dess företrädare uppger, i Regeringskansliet en löpande uppföljning och kontinuerlig omvärldsbevakning för att identifiera förändringar i förutsättningarna för bolagens verksamhet. Det kan gälla såväl förändringar i omvärlden, till exempel ändrade marknadsförhållanden, som interna förändringar i bolaget, till exempel att verksamheten ändrar inriktning. Detta innebär enligt företrädare för bolagsförvaltningen att risker i bolagens verksamhet uppmärksammas. Uppföljningen innehåller en jämförelse mellan mål och faktiskt utfall samt ett uppskattat utfall i affärsplanen. Även en bedömning av vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att uppnå målen ingår i uppföljningen. Resultatet av uppföljningen utgör den politiska ledningens underlag för diskussioner med styrelseordförande om de ekonomiska målen.¹⁵⁶ Det har dock vid intervjuerna med företrädare för bolagsförvaltningen framkommit att ovan beskrivna uppföljningsarbete inte rutinmässigt innefattar fördjupade analyser av väsentliga risker och värdering av konsekvenser om riskerna skulle realiseras. Företrädare för bolagsförvaltningen uppger att

¹⁵³ I årsakterna ska enligt Regeringskansliets riktlinjer för dokumentation (Fi2013/175, 2013-01-07) kontinuerligt diarieföras handling och uppgifter som avser den löpande ägarförvaltningen, däribland kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget. Riktlinjerna specificerar inte att ägardialoger ska diarieföras. Av sekretessskäl kan information om ägardialoger i årsakterna inte vara detaljerad.

¹⁵⁴ Årsakter för åren 2013 och 2014 avseende Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ, Sveaskog, Svenska Spel, Svevia, Systembolaget och Teracom Boxer Group. Årsakterna för 2014 var vid tidpunkten för aktgranskningen inte fullständiga. Aktgranskningen ägde rum den 16 januari 2015.

¹⁵⁵ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet 2014-10-21 och i Näringsdepartementet 2015-02-16.

¹⁵⁶ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-05.

eventuella förändringar i förutsättningarna för bolagens respektive verksamhet kan leda till en fördjupad analys, men att det inte sker rutinmässigt.¹⁵⁷

Särskilda projekt kan belysa risker

Utöver den löpande uppföljningen kan så kallade särskilda projekt startas vid bolagsförvaltningen. Syftet med de särskilda projekten är att analysera hur större interna eller externa förändringar kan påverka ett bolags möjligheter att nå målen och analysera dess lönsamhet och värdeutveckling. Exempelvis har särskilda projekt startats avseende LKAB och Vattenfall med anledning av kraftigt sjunkande priser på järnmalm och el. I projekten har analyser gjorts av vad prisfallen innebär för bolagen och vilka handlingsalternativ som finns. Med analyserna som underlag förs täta dialoger med styrelseordförandena i de två bolagen för att säkerställa att styrelserna och ledningarna vidtar lämpliga åtgärder. Normalt bedrivs mellan ett och fyra sådana särskilda projekt samtidigt inom bolagsförvaltningen.¹⁵⁸

3.3.3 Hållbarhetsanalyser belyser risker men har bara gjorts för ett fåtal bolag

Sedan några år är hållbart företagande en viktig aspekt i regeringens styrning av bolag med statligt ägande. Genom att bolagen arbetar med hållbart företagande och fastställer hållbarhetsmål ska långsiktig värdetillväxt säkras.¹⁵⁹ En del i regeringens arbete med hållbart företagande är de så kallade hållbarhetsanalyser av statliga bolag som bolagsförvaltningen genomför sedan 2014. Fram till maj 2015 har fyra statliga bolag varit föremål för hållbarhetsanalyser.¹⁶⁰ Följande iakttagelser av bolagsförvaltningens genomförande av hållbarhetsanalyserna bygger på intervjuer med företrädare för bolagsförvaltningen och offentligt material såsom *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande*.

Bolagsförvaltningen har utformat en arbetsprocess för hållbarhetsanalyserna. Sju hållbarhetsområden beaktas: mångfald, miljö, mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, antikorrupktion, affärsetik och jämställdhet. Analysen inleds med en omvärldsanalys som utgår från den bransch eller sektor bolaget är verksam inom, vilka länder bolaget har verksamhet i samt globala trender. I denna fas ingår att *analysera risker och möjligheter* inom de sju hållbarhetsområdena. Omvärldsanalysen används även i processen med att fastställa ekonomiska mål.¹⁶¹

¹⁵⁷ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-05.

¹⁵⁸ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-05.

¹⁵⁹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*.

¹⁶⁰ Enligt uppgift från Näringsdepartementet i samband med faktagranskning (2015-05-28) pågår under 2015 hållbarhetsanalyser för ytterligare tre bolag.

¹⁶¹ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-04.

Nästa steg i hållbarhetsanalysen är att göra en bolagsanalys, och med utgångspunkt i omvärldsanalysen identifierar bolagsförvaltningen vilka fokusområden som ska ingå. Fokusområden kan exempelvis vara affärsetik, mänskliga rättigheter och hållbarhet i leverantörskedjan. I bolagsanalysen undersöks om bolaget har en *struktur för att hantera risker och möjligheter* inom fokusområdena. Vidare undersöks bolagets genomförande av åtgärder och vilken extern kommunikation bolaget har i frågorna. I analysen bedöms bolagsstyrningen främst genom att styrdokument såsom policyer och strategier studeras. Det hålls även möten med företrädare för bolaget.¹⁶²

I hållbarhetsanalysen ser man efter hur bolagets hållbarhetsarbete förhåller sig till bästa praxis på området. Avslutningsvis presenteras slutsatserna av hållbarhetsanalysen för bolagens ledningar och styrelser.¹⁶³

Hållbarhetsanalyserna förefaller enligt Riksrevisionen vara en process som ger bolagsförvaltningen möjlighet att uppmärksamma risker som inte framkommer i andra interna processer. Det kan exempelvis gälla risker kopplade till miljö, mänskliga rättigheter och korruption. Det har dock inte framgått hur ingående analyserna av dessa risker är, om exempelvis en värdering görs av konsekvenserna om riskerna skulle realiseras.

Resultaten av hållbarhetsanalyserna ska enligt bolagsförvaltningen användas som underlag i övriga delar av ägarstyrningen.¹⁶⁴ Exempelvis har resultatet av hållbarhetsanalysen av Vattenfall använts som grund för diskussion i en ägardialog om bolagets hållbarhetsmål. För två andra avslutade hållbarhetsanalyser har det övervägts om resultaten bör påverka utformningen av nya ekonomiska mål och uppdragsmål eller inte.¹⁶⁵

Fram till maj 2015 har, som tidigare nämnts, hållbarhetsanalyser genomförts och avslutats för fyra bolag.¹⁶⁶ Det är rimligt att tro att det därmed kan komma att ta relativt lång tid innan hållbarhetsanalyser genomförts för samtliga över 40 hel- och majoritetsägda statliga bolag. Det är också oklart hur ofta de riskbedömningar som ingår i hållbarhetsanalyserna kommer att uppdateras.

¹⁶² Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-04.

¹⁶³ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28.

¹⁶⁴ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-04.

¹⁶⁵ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-04.

¹⁶⁶ Enligt uppgift från Näringsdepartementet i samband med faktagranskning (2015-05-28) pågår under 2015 hållbarhetsanalyser för ytterligare tre bolag.

Begränsad information i regeringskansliets dokumentation

Riksrevisionen har i granskningen gått igenom Regeringskansliets årsakter¹⁶⁷ för 2013 och 2014 för tio hel- och majoritetsägda statliga bolag, bland annat för att undersöka om det finns information i akterna om i vilken utsträckning risker och riskhantering tagits upp i samband med att hållbarhetsanalyser genomförts.¹⁶⁸ Genomgången visar att det av dokumentationen inte går att utläsa hur processen med att genomföra hållbarhetsanalyser gått till. Det saknas därmed även information om vilka riskanalyser som ingått i processen.

3.4 Ingen fastlagd rutin för att regelbundet uppdatera och sammanställa risker

Ett viktigt underlag för regeringens strategiska ställningstaganden i bolagsfrågor är enligt Riksrevisionen (som beskrivs i avsnitt 3.1) att man regelbundet uppdaterar information om väsentliga risker i bolagen och konsekvenser om riskerna realiserar. För att regelbundet kunna uppdatera informationen bedömer Riksrevisionen att behövs en fastlagd rutin och processer som säkerställer att informationen inhämtas, sammanställs och analyseras.

En fastlagd rutin skulle möjliggöra att information om väsentliga risker i bolagen kontinuerligt samlas in och värderas. Det skulle vidare underlätta bedömning av sannolikheten för att riskerna inträffar. Rutinen skulle även kunna omfatta värdering av vilka ekonomiska konsekvenser riskerna skulle innebära om de realiserades.

3.4.1 Fastlagd rutin saknas för bolagsgruppernas arbete med riskuppdatering

För varje bolag som förvaltas av Näringsdepartementet finns en så kallad *bolagsgrupp*. Bolagsförvaltaren har det projektledande ansvaret i bolagsgruppen för ett eller flera bolag där förvaltaren normalt även är en av bolagets styrelseledamöter. I bolagsgrupperna verkar även analytiker, affärsjurister, rekryterare och specialister inom hållbart företagande.¹⁶⁹

Enligt bolagsförvaltningen har förvaltarna genom sina styrelseuppdrag kunskaper om relevanta risker i bolagen och god insyn i bolagens riskhantering. Förvaltarna kan i bolagsgrupperna ta upp väsentliga

¹⁶⁷ I årsakterna ska enligt Regeringskansliets riktlinjer för dokumentation (Fi2013/175, 2013-01-07) kontinuerligt diarieföras handling och uppgifter som avser den löpande ägarförvaltningen, däribland kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget. Riktlinjerna specificerar inte att ägardialoger ska diarieföras. Av sekretesskäl kan information om ägardialoger i årsakterna inte vara detaljerad.

¹⁶⁸ Årsakter för åren 2013 och 2014 avseende Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, Sj, Sveaskog, Svenska Spel, Svevia, Systembolaget och Teracom Boxer Group. Årsakterna för 2014 var vid tidpunkten för aktgranskningen inte fullständiga. Aktgranskningen ägde rum den 16 januari 2015.

¹⁶⁹ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

bolagsrisker för diskussion. Det kan till exempel vara risker som medför att bolaget inte kommer att nå sina ekonomiska mål på grund av förändrade marknadsförutsättningar.¹⁷⁰

I bolagsgruppernas arbete ingår att analysera och bedöma avvikelser i förhållande till mål och vilka konsekvenser avvikelserna kan få för bolaget. Om frågorna är av strategisk karaktär för ägaren kan bolagsgrupperna stämma av detta med departementets politiska ledning. Sådana strategiska frågor kan till exempel vara betydande resultat- eller utdelningsavvikelser eller väsentliga verksamhets- eller strukturförändringar, såväl som olika hållbarhetsrisker.¹⁷¹

Den organisering i bolagsgrupper som bolagsförvaltningen beskriver möjliggör enligt Riksrevisionen att information och kunskap samlas om respektive bolag från de olika verktygen i ägarstyrningen. Det gäller även den information om risker som framkommer i de interna processerna. Vid intervjuer med företrädare för bolagsförvaltningen har det framgått att det i bolagsgruppernas arbete inte finns någon återkommande process eller någon fastlagd rutin för att regelbundet samla in och uppdatera information om väsentliga risker och konsekvenser för bolagens värdeutveckling och för utdelning till staten om riskerna skulle realiseras.¹⁷²

3.4.2 *Ingen samlad bild av risker i den statliga bolagsportföljen*

För att kunna göra ställningstaganden som gäller övergripande strategiska frågor avseende de statliga bolagen¹⁷³ behöver regeringen, enligt Riksrevisionen, beakta utvecklingen i hela den statliga bolagsportföljen inklusive de samlade riskerna i portföljen. Övergripande strategiska frågor kan exempelvis vara större förvärv eller utlandssatsningar i ett enskilt bolag, som kan komma att påverka bolagsportföljens totala värdeutveckling och utdelningen till staten.

Riksrevisionen har i granskningen ställt frågan till företrädare för bolagsförvaltningen om de sammanställer risker och konsekvenser om risker skulle realiseras i statens samlade bolagsportfölj, i syfte att få en aggregerad bild av vilka risker som statens ägande i bolagen är utsatt för. Av svaren har framgått att detta inte görs. Enligt bolagsförvaltningen är riskerna i bolagen

¹⁷⁰ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

¹⁷¹ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

¹⁷² Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-21, och i Näringsdepartementet, 2015-02-04, 2015-02-05, 2015-02-16.

¹⁷³ Det kan gälla såväl frågor som behandlas vid ägarsamordning som andra frågor avseende statens aktieinnehav.

bransch- och bolagsspecifika, vilket gör att det är mindre ändamålsenligt att aggregera riskerna på portföljnivå.¹⁷⁴

Vid intervjuer med företrädare för bolagsförvaltningen har dessa framhållit att den statliga bolagsportföljen värderas i samband med framtagandet av verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande.¹⁷⁵ Denna värdering innebär enligt bolagsförvaltningen att risker följs upp och sammanställs.¹⁷⁶ Det har dock inte framgått om de risker som eventuellt framkommer vid värderingen sammanställs för att ge en samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen.

3.4.3 Exempel på fastlagd rutin för uppdatering av riskbilden – Investor AB

Riksrevisionen har i granskningen tagit del av information om hur Investor AB uppdaterar information om risker och effekter i sin aktieportfölj, där även fem helägda dotterbolag ingår.¹⁷⁷ Även om den statliga bolagsportföljen i flera avseenden skiljer sig från Investors, har Riksrevisionen ändå velat använda Investors arbetssätt som ett exempel på hur en fastlagd rutin kan se ut för att regelbundet uppdatera information om risker och konsekvenser (se även avsnitt 1.5).

Investor gör årligen en riskbedömning och sammanställer en total riskkarta.¹⁷⁸ Riskkartan visar sannolikheten att riskerna inträffar samt effekten i belopp om riskerna skulle infalla. Riskkartan sammanställs för varje affärsområde, och de helägda dotterbolagen är ett affärsområde. För att kunna sammanställa riskkartan inklusive beräknade effekter begär moderbolaget varje år in uppdaterad information från de helägda dotterbolagen. Dotterbolagen ska årligen redovisa de 10–20 största riskerna, beräknat utifrån sannolikhet och effekt om de skulle realiseras. Samtliga risker, även operativa risker, varumärkesrisker och regelefterlevnadsrisker, som kan påverka värde och resultat ska ingå i riskkartan och beräkningen av effekter. Dotterbolagen ansvarar för att de har en riskhanteringsprocess och för att ta fram riskkartan och beräkna effekter i kronor.

Investor använder den insamlade informationen om risker och effekter för att bedöma den samlade risken dels för respektive affärsområde och dels för den totala bolagsportföljen. Syftet är att få en total bild av vilka risker Investorkoncernen är exponerad för.

¹⁷⁴ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16. Vid faktagranskning (2015-05-28) har Näringsdepartementet framfört att riskerna i de olika bolagen inte kan aggregeras på samma sätt som i andra ägarportföljer.

¹⁷⁵ Skrivelse 2013/14:140: 2014 års redogörelse för företag med statligt ägande.

¹⁷⁶ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

¹⁷⁷ De fem helägda dotterbolagen är Aleris, Grand Hotel, Mölnlycke Health Care, Permobil och Vectura.

¹⁷⁸ Samtal med företrädare för Investor AB, 2015-03-06, och e-post 2015-04-15.

3.5 Otydliga krav på bolagens riskhantering

Nedan följer Riksrevisionens iakttagelser av hur regeringen utnyttjat sina möjligheter att ställa krav på bolagens riskhantering och på att styrelserna tar ansvar för att bolagens riskanalyser är fullgoda.

3.5.1 Regeringen använder inte bolagsstämman för att ge riktlinjer om risker och riskhantering

Enligt aktiebolagslagen har bolagsstämman en vidsträckt beslutsrätt. Som företrädare för ägaren kan regeringen i hel- och majoritetsägda bolag bestämma dagordningen för bolagsstämman och att bolagsstämman fattar de beslut ägaren föreslagit. Det ger, enligt Riksrevisionen, regeringen som företrädare för ägaren möjlighet att se till att bolagsstämman beslutar om sådant som rör riskhantering i bolagen. Regeringen skulle exempelvis kunna se till att bolagsstämmorna fattar beslut om generella riktlinjer som tydliggör styrelsernas ansvar för riskhantering och som anger att bolagen ska ha fullgod riskhantering. Om förtydligade riktlinjer för riskhantering antas av stämman skulle riktlinjerna bli juridiskt bindande för de hel- och majoritetsägda statliga bolagen.

Enligt Riksrevisionen ger aktiebolagslagen också regeringen möjlighet att se till att stämman beslutar om specifika riktlinjer om riskhantering i samband med strategiska beslut och större förändringar i enskilda bolag. Sådana specifika riktlinjer skulle kunna gälla det enskilda bolagets agerande inför större förvärv eller avyttringar eller stora investeringar. Specifika riktlinjer skulle kunna ges i form av ägaranvisningar som antas av stämman och därmed blir juridiskt bindande för bolaget.

Lagstiftningen ger vidare regeringen möjlighet att avsätta styrelser om dessa inte skulle sköta sitt uppdrag avseende bolagens riskhantering. Som företrädare för ägaren kan regeringen även hålla så kallade stämmotal för att delge sin syn på styrelsens ansvar för bolagens riskhantering och riskanalyser.

Riksrevisionen har i granskningen gått igenom dokumentation från bolagsstämmor i tio hel- och majoritetsägda statliga bolag avseende åren 2013 och 2014.¹⁷⁹ Genomgången visade att stämmorna inte fattat beslut för generella riktlinjer för styrelsernas ansvar för riskhantering, riktlinjer som skulle ange att bolagen ska ha fullgod riskhantering. Stämmorna hade inte heller fattat beslut om specifika riktlinjer, exempelvis i form av ägaranvisningar, om riskhantering i samband med strategiska beslut och större förändringar i enskilda bolag. Av

¹⁷⁹ Aktgranskning av årsakter, där dokumentation från bolagsstämmor ingår, för åren 2013 och 2014 avseende Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ, Sveaskog, Svenska Spel, Svevia, Systembolaget och Teracom Boxer Group. Årsakterna för 2014 var vid tidpunkten för aktgranskningen inte fullständiga. Aktgranskningen ägde rum den 16 januari 2015.

dokumentationen framgår inte om några stämmotal hållits som berört ägarens syn på riskhanteringen i bolagen.

Det har i granskningen inte framkommit att regeringen använt möjligheten att avsätta en styrelse på grund av att styrelsen misskött sitt uppdrag vad gäller bolagets riskhantering.

3.5.2 *Styrelsenomineringen sker utifrån bolagens kompetensbehov*

Styrelsenominering är normalt inte en process där risker och riskhantering beaktas särskilt. Ledamöter tillsätts baserat på en behovsanalys och utifrån kompetens och erfarenhet och då kan erfarenheter som inbegriper olika typer av risker komma att vägas in. Detta förfarande förefaller, enligt Riksrevisionen, även gälla i nomineringen av styrelseledamöter till de hel- och majoritetsägda statliga bolagen.¹⁸⁰

Förutom styrelseutvärderingar utgör även annan information om bolagen, som framkommer i exempelvis processen med att fastställa ekonomiska mål och genomföra hållbarhetsanalyser, också en del av underlaget vid styrelsenomineringarna.¹⁸¹

3.5.3 *Styrelsens ansvar för riskhantering inte tydligt preciserat i ägarpolicyn*

Styrelsen ansvarar enligt aktiebolagslagen för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Enligt *Svensk kod för bolagsstyrning*, som även statliga bolag följer, ska styrelsen bland annat se till att bolaget har effektiva system för uppföljning och kontroll av bolagets verksamhet och att bolagets information präglas av öppenhet.¹⁸² I *ägarpolicyn*, som enligt regeringen tillämpas i hel- och majoritetsägda bolag, anges dessutom bland annat att styrelserna i de statliga bolagen ansvarar för att bolagen sköts föredömligt.¹⁸³ Vidare finns i ägarpolicyn riktlinjer för extern rapportering, som bland annat anger att de statliga bolagen ska redovisa risker och riskhantering.

Varken aktiebolagslagen eller *Svensk kod för bolagsstyrning* anger uttryckligen att styrelsen ansvarar för att bolaget har en god riskhantering och att fullgoda riskanalyser regelbundet genomförs. Riksrevisionen noterar att detta ansvar inte heller uttryckligen anges i regeringens enda skriftliga ägarstyrningsdokument, ägarpolicyn. Enligt företrädare för bolagsförvaltningen ingår riskhantering i det ansvar som styrelsen enligt aktiebolagslagen

¹⁸⁰ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2013 samt interjuer med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracon Boxer Group*.

¹⁸¹ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

¹⁸² Bolagsstyrningskollegiet, *Svensk kod för bolagsstyrning*, Stockholm 2010.

¹⁸³ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2014*.

har för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter. Ägarpolicyn kräver också att bolagens rapportering är transparent och att bolagen agerar föredömligt inom hållbarhetsområdet, och det förutsätter, enligt bolagsförvaltningen, att bolagen arbetar för en god riskhantering. Genom att förvaltaren för respektive bolag sitter i bolagens styrelser har bolagsförvaltningen insyn i hur styrelserna arbetar med riskhantering.¹⁸⁴

Som Riksrevisionen konstaterat i avsnitt 3.5.1 ovan antas inte ägarpolicyn av stämman i hel- och majoritetsägda statliga bolag. Därmed är ägarpolicyn inte juridiskt bindande för bolagens styrelser. Att styrdokument dessutom kallas policy skulle kunna uppfattas som att det är frivilligt för styrelserna att följa den. Ett exempel på att styrelser och deras ordförande ändå uppfattar ägarpolicyn som styrande är de förtydliganden kring ägarens förväntningar på bolagens arbete med hållbart företagande som under de senaste åren har gjorts i dokumentet. Dessa förtydliganden har resulterat i att de hel- och majoritetsägda bolagen nu arbetar mer aktivt med hållbarhetsfrågor och att andra typer av riskfrågor än de finansiella därmed kommit upp på styrelsernas bord.¹⁸⁵ Även Riksrevisionens intervjuer i granskningen med sex styrelseordförande bekräftar denna bild.¹⁸⁶

Förtydligande av styrelsens ansvar i mall för arbetsordning

Ett förtydligande av styrelsens ansvar finns i den *mall för arbetsordning för styrelsen* som bolagsförvaltningen tagit fram och som överlämnats till styrelserna i hel- och majoritetsägda bolag under 2014. Mallen är enligt bolagsförvaltningen ett exempel på vad en arbetsordning bör innehålla. Mallen är frivillig för styrelserna att använda. Enligt mallen kan styrelsen i sin arbetsordning skriva in följande:

Styrelsen ansvarar för bolagets riskhantering och regelefterlevnad. Detta innebär att styrelsen ska se till att risker förenade med bolagets verksamhet kontinuerligt identifieras, analyseras och på lämpligt sätt hanteras.

Av de styrelseordförande som svarat på Riksrevisionens skriftliga frågor uppger knappt hälften att styrelsen använder sig av mallen vid utformningen av arbetsordningen. Flera av styrelseordförandena i bolag som använder mallen har uppgivit att de under 2015 kommer att uppdatera sina arbetsordningar enligt mallen.¹⁸⁷ Frågan till styrelseordförande avsåg om mallen som helhet används och gäller således inte just den specifika formuleringen om styrelsens

¹⁸⁴ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

¹⁸⁵ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Finansdepartementet, 2014-10-28.

¹⁸⁶ Intervjuer med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracom Boxer Group.

¹⁸⁷ 34 av 35 svarande styrelseordförande har besvarat denna fråga.

ansvar för riskhantering. Det innebär att mallen, trots att den är frivillig för styrelserna, används av relativt många styrelser i statliga bolag.

3.5.4 *Styrelsernas arbete med riskhantering följs sällan upp*

Riksrevisionen har i granskningen frågat både företrädare för bolagsförvaltningen och styrelseordförande om det sker någon uppföljning av hur styrelserna hanterar sitt ansvar för att bolagens riskhantering fungerar väl.

Företrädare för bolagsförvaltningen menar att riskhantering är styrelsernas ansvar. Vidare menar företrädarna att de genom förvaltarnas styrelseuppdrag får god insyn i bolagens riskhantering.¹⁸⁸ Därutöver följer bolagsförvaltningen i ägardialogerna upp hur bolagen uppfyller ekonomiska mål, uppdragsmål och hållbarhetsmål. Någon ytterligare uppföljning sker därför inte.

I intervjuer med styrelseordförande har dessa bekräftat att riskhantering sällan är föremål för särskilda diskussioner vid ägardialogerna.¹⁸⁹ I sina svar på Riksrevisionens skriftliga frågor uppger 30 procent av styrelseordförandena att bolagens processer för riskhantering tas upp vid ägardialogerna.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

- Ett viktigt underlag för regeringens strategiska ställningstaganden i bolagsfrågor är uppdaterad information om väsentliga risker i bolagen och konsekvenser om riskerna realiserar. Regeringen förfogar över en uppsättning verktyg för att skaffa sig sådan information. Regeringen har också möjlighet att ställa krav på bolagens riskhantering och på att styrelserna tar sitt ansvar för att se till att bolagens riskanalyser är fullgoda. Riksrevisionen har undersökt hur regeringen använder dessa verktyg och möjligheter.
- Risker är inte en stående punkt vid de så kallade ägardialogerna, som är återkommande möten mellan regeringens företrädare och styrelseordförande i de statliga bolagen.
- Ägarsamordning, som gäller större strategiska förändringar i bolagens verksamhet, sker sällan och syftar inte till att löpande samla in information om risker i de statliga bolagen.
- Regeringen har inte utnyttjat möjligheten att låta bolagsstämman fatta bindande beslut om riktlinjer för bolagens riskhantering.
- Styrelsernas ansvar för riskhanteringen i bolagen har inte tydliggjorts i regeringens ägarstyrningsdokument.

¹⁸⁸ Intervju med företrädare för bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet, 2015-02-16.

¹⁸⁹ Intervjuer med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracom Boxer Group.

- När de ekonomiska målen slås fast analyseras vissa risker av bolagsförvaltningen i Regeringskansliet. Nya ekonomiska mål fastställs dock oftast med flera års mellanrum, vilket innebär att denna process inte löpande fångar upp risker i bolagen.
- Det är oklart i vilken utsträckning bolagsförvaltningen i Regeringskansliet uppdaterar information om risker, och konsekvenser om risker skulle realiseras, i samband med att de ekonomiska målen följs upp.
- Att genomföra hållbarhetsanalyser i Regeringskansliet innebär att man beaktar andra risker än de som beaktas när man fastställer ekonomiska mål. Det har dock inte framgått hur ingående analyserna av dessa risker är, om exempelvis en värdering görs av konsekvenserna om riskerna skulle realiseras. Vidare har hittills endast fyra bolag varit föremål för hållbarhetsanalyser och det kommer därmed att ta lång tid innan samtliga hel- och majoritetsägda bolag analyserats.
- Bolagsgrupperna i Regeringskansliet, som har till uppgift att hantera den löpande förvaltningen av de statliga bolagen, saknar en fastlagd process eller rutin för att regelbundet samla in och uppdatera information om väsentliga risker och konsekvenser om riskerna skulle realiseras.
- Regeringskansliet sammanställer inte information om risker och konsekvenser om risker skulle realiseras för den samlade statliga bolagsportföljen. Investor AB:s rutiner för riskhantering är ett exempel på årligen återkommande sammanställning av en total riskkarta för hela bolagsportföljen. Sammanställningen visar sannolikheten att riskerna inträffar samt effekten i belopp om riskerna skulle infalla.

4 Hur de statliga bolagsstyrelserna hanterar risker

I detta kapitel redovisas resultatet av Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentationen i större statliga bolag. Utgångspunkterna för genomgången framgår av avsnitt 1.4.3. Syftet med genomgången har varit att få en uppfattning om hur styrelserna i större bolag arbetar med riskhantering och att utifrån detta bedöma om det finns behov av tydligare krav från regeringen på styrelsernas riskhantering.

Syftet har *inte* varit att bedöma hur väl styrelserna i enskilda bolag sköter sitt ansvar för riskhanteringen eller hur väl riskhanteringen på operativ nivå fungerar i enskilda statliga bolag. Genomgången har endast omfattat de delar av riskhanteringen som nått styrelsen och som dokumenterats skriftligt. Det kan därmed finnas rutiner och inslag i bolagens och styrelsernas arbete med riskhantering som inte omfattats av genomgången.

4.1 Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentationen i tio statliga bolag

Riksrevisionen har i granskningen gått igenom styrelsedokumentation i tio större hel- och majoritetsägda bolag för åren 2013 och 2014. De tio bolagen är Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ, Sveaskog, Svenska Spel, Svevia, Systembolaget och Teracom Boxer Group (se även avsnitt 1.5). Genomgången av styrelsedokumentationen har utförts av PwC på Riksrevisionens uppdrag.

Under granskningen har Riksrevisionen också intervjuat totalt sex styrelseordförande för större hel- eller majoritetsägda statliga bolag som nämns ovan. Syftet har varit att bland annat få en översiktlig bild av hur styrelser i statliga bolag arbetar med riskhantering och riskfrågor. Intervjuerna har kompletterats med skriftliga frågor till samtliga styrelseordförande i de 42 bolag där staten är hel- och majoritetsägare.

Riksrevisionens iakttagelser nedan bygger på genomgången av styrelsedokumentation i de tio bolagen, Riksrevisionens intervjuer med styrelseordförande och skriftliga frågor till styrelseordförande.

Genomgången grundar sig på erfarenhetsbaserade utgångspunkter

Riksrevisionen har bedömt att erfarenhetsbaserade utgångspunkter för bolagsstyrelsers arbete med riskhantering är en lämplig grund för att gå igenom styrelsedokumentationen. PwC har på Riksrevisionens uppdrag tagit fram sådana utgångspunkter (se avsnitt 1.4.3).¹⁹⁰

Enligt utgångspunkterna kännetecknas strukturerat arbete med riskhantering på styrelsenivå av en röd tråd där risker som hotar verksamhetens mål identifieras och kopplas till affärsprocesserna. Kontroller som möter de identifierade riskerna är dokumenterade, och respektive kontrollers effektivitet testas regelbundet genom självvärderingar. Resultatet återrapporteras till ledningen och styrelsen.

4.2 Dokumentationen av styrelsernas riskhantering varierar

I det följande redovisar Riksrevisionen sina iakttagelser från genomgången av styrelsens arbete med riskhantering utifrån de erfarenhetsbaserade utgångspunkterna.

4.2.1 Rapportering av väsentliga risker till styrelsen varierar mellan bolagen

Enligt utgångspunkterna bör det finnas en etablerad och av styrelsen fastställd process för att säkerställa att väsentliga risker rapporteras till styrelsen.

De sex styrelseordförande som intervjuats har framfört att särskilda händelser eller betydande beslutsfrågor som medför väsentliga risker för bolaget rapporteras till styrelsen.¹⁹¹

Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentationen i tio bolag visar att i samtliga bolag får styrelsen information från bolaget om risker. Hur processen för att rapportera väsentliga risker till styrelsen ser ut varierar dock mellan bolagen. Information om risker kan nå styrelsen via flera olika rapporteringskanaler inom bolaget. Genomgången av dokumentationen visar vidare att vd rapporterar till styrelsen om bolagets risker och riskhantering i samband med affärsplaneringen. Styrelsen får också ad hoc-mässigt underlag via ärenden som tas upp i styrelsen för beslut. Det sker ofta i utskick i form av riskkartor och riskanalyser kopplade till aktuella beslutsärenden. En annan rapporteringskanal till styrelsen är revisionsutskottet som arbetar med bolagets internrevisor eller motsvarande och får löpande rapporter om risker som delvis

¹⁹⁰ PwC, *Riskhantering på bolagsstyrningsnivå*, PM 2014-12-12.

¹⁹¹ Intervjuer med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracom Boxer Group.

presenteras för styrelsen. Riskfrågorna som behandlas i revisionsutskotten är främst kopplade till finansiella risker.

Genomgången av styrelsedokumentationen visar att det är svårt att utifrån dokumentationen spåra varför specifika risker rapporteras till styrelsen. Det framgår inte om det är till följd av en formaliserad process att risken tas upp eller om styrelsen aktivt har efterfrågat underlag. I många fall framgår det inte vem som är upphovsman till dokumentation som beskriver risker eller vem som presenterar ärendet för styrelsen. Det är därmed inte transparent hur väsentliga risker ska rapporteras till styrelsen.

4.2.2 *Styrdokument reglerar verksamhetsansvar för riskhantering på övergripande nivå*

Enligt *utgångspunkterna* bör styrelsen *reglera i styrande dokument vad som är väsentliga risker och vad styrelsen ska fatta beslut om. Exempel på styrande dokument är arbetsordning för styrelsen, vd-instruktion, delegations- och attestordning, finanspolicy och investeringspolicy.*

De styrelseordförande som intervjuats har framfört att de anser att styrelsen ska hålla sig på strategisk nivå när det gäller information om risker i bolaget.¹⁹² En intervjuad styrelseordförande menade att det är viktigt att styrelsen har förtroende för ledningens riskhanteringsarbete i bolaget.¹⁹³

Genomgången av styrelsedokumentationen visar också att i merparten av bolagen framgår det inte av arbetsordningar och instruktioner var ansvaret för riskhantering ligger, mer än på översiktlig nivå. Vanliga skrivelser i styrdokumentet är att väsentliga händelser och risker ska rapporteras till styrelsen. Däremot beskriver inte styrdokumentet till exempel hur bolagets riskfunktion ska utformas. I vd-instruktionen finns inte någon beskrivning som visar hur vd ska rapportera uppföljning av bolagets riskexponering eller riskhantering till styrelsen.

Vidare visar genomgången att endast två av tio bolag har en riskhanteringspolicy som mer utförligt beskriver organisationen kring riskhantering och hur denna ska följas upp. Dessa bolag har en högre grad av transparens i sin dokumentation vad avser hur riskhanteringsprocessen fungerar.

Av svaren på Riksrevisionens skriftliga frågor till styrelseordförande i hel- och majoritetsägda bolag framkommer delvis en annan bild av hur många bolag som har en riskhanteringspolicy. Enligt svaren har nästan två tredjedelar av bolagen en riskhanteringspolicy där även roller för bolagets riskhantering är

¹⁹² Intervjuer med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracom Boxer Group.

¹⁹³ Intervju med styrelseordförande i Apoteket.

beskrivna, liksom rutiner för uppföljning av bolagets riskhantering. Ungefär en tredjedel av de svarande har uppgett att bolaget saknar en riskhanteringspolicy men att det finns andra policyer för riskhantering. Svaren visar att riskhanteringspolicyer ofta går under andra bolagsinterna benämningar som exempelvis riskhanteringsplan, säkerhetspolicy och riktlinjer för riskhantering.¹⁹⁴

Sammanfattningsvis regleras ansvaret för riskhantering på övergripande nivå i styrdokumenterna.

4.2.3 *Styrelsen fastställer sällan ramar för riskaptit och risktolerans i en policy men är aktiv i bolagets riskhantering*

Enligt utgångspunkterna kan styrelsen fastställa ramar för riskaptit och risktolerans i en riskpolicy. Styrelsen ska också mäta och följa upp för att säkerställa att risktagandet inte kan ge onödigt stora konsekvenser.

Vid intervjuer med styrelseordförande har dessa uppgett att styrelsen ska hålla sig informerad om risker i bolaget men inte ta över det operativa arbetet från ledningen.¹⁹⁵

I en riskpolicy kan bolagets styrelse lägga fast ramar för bolagets risktagande. Styrelsedokumentationen som Riksrevisionen har gått igenom ger inte belägg för att styrelserna skulle fastställa ramar för riskaptit och risktolerans i en riskpolicy. Dokumentationsgenomgången har dock visat att några av styrelserna är aktiva i bolagens riskarbete. I hälften av bolagen är styrelsemedlemmarna själva aktiva vad gäller identifiering av risker och uppföljning av dem. Ett fåtal bolagsstyrelser gör även egna riskanalyser. Endast i ett fåtal bolag finns spår av styrelsens delaktighet i hela riskhanteringsprocessen som omfattar riskidentifiering, analys, rapportering, integrering av riskanalys i strategi- och affärsplanarbetet samt uppföljning.

I svar på Riksrevisionens skriftliga frågor till styrelseordförande i hel- och majoritetsägda bolag anger trettio av de trettiofem svarande att styrelsen aktivt deltar i bolagets riskidentifieringsprocess, fastställer åtgärder för att hantera risker och deltar i uppföljningen av åtgärderna.¹⁹⁶ De styrelseordförande som intervjuats i granskningen har framfört att de anser att styrelsens arbete med

¹⁹⁴ Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor till styrelseordförande i hel- och majoritetsägda statliga bolag, fråga 1.

¹⁹⁵ Intervjuer med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracom Boxer Group.

¹⁹⁶ Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor till styrelseordförande i hel- och majoritetsägda statliga bolag, fråga 4.

bolagets riskhantering fungerar på ett bra sätt och att styrelsen har bra insyn i bolagets riskhanteringsarbete.¹⁹⁷

Sammantaget ger Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentationen inte belägg för att styrelserna fastställer riskaptit och risktolerans, men visar att flera av styrelserna är aktiva i riskhanteringsprocessen.

4.2.4 Styrelsens uppföljning av policyer/levnad varierar mellan bolagen

Enligt utgångspunkterna bör styrelsen säkerställa att det finns en process för uppföljning av att samtliga policyer efterlevs och att uppföljningen avrapporteras till styrelsen.

Av styrelsedokumentationen i de bolag som ingått i urvalet framgår inte att styrelserna har en systematisk process för att följa upp hur policyerna efterlevs.

En styrelseordförande som Riksrevisionen har intervjuat framhöll att det är styrelsens uppgift att se till att system, policyer och riktlinjer finns i bolagets riskhantering. Styrelsen har ansvar för att hålla sig informerad. Ett verktyg för styrelsen är att ha en internrevision eller motsvarande funktion, som följer upp att policyer och riktlinjer efterlevs.

Av Riksrevisionens skriftliga frågor till styrelseordförande i hel- och majoritetsägda bolag har det framkommit att 15 av 35 av bolagen saknar internrevision eller motsvarande funktion (se tabell 5).¹⁹⁸

Tabell 5. Antal styrelseordförande som uppgett att bolaget har en internrevision eller motsvarande funktion som rapporterar direkt till styrelsen

	Internrevision	Motsvarande funktion	Nej
Antal	11	9	15

Källa: Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor till styrelseordförande i hel- och majoritetsägda statliga bolag, fråga 2.

Ett annat verktyg är att fastställa en riskhanteringspolicy. Två av de tio bolag som ingått i urvalet har en riskhanteringspolicy, och dessa två rapporterar kontinuerligt till styrelsen. I samtliga tio bolag presenterar vd bolagets riskhanteringsprocess för styrelsen i samband med en presentation av affärsplanen.

¹⁹⁷ Intervjuer med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracom Boxer Group.

¹⁹⁸ Bolag som saknar internrevision eller motsvarande har i allmänhet lägre nettoomsättning. Merparten av bolag med internrevision har större nettoomsättning. Bolag med motsvarande funktion är främst bolag med lägre nettoomsättning.

4.2.5 *Bolagen saknar tydliga instruktioner för att rapportera förändrade risker till styrelsen*

Enligt utgångspunkterna *kräver betydande förändringar i riskbilden eller större riskexponeringar särskild rapportering till styrelsen.*

Bolag arbetar under olika förutsättningar och behöver därmed anpassa sin riskhantering utifrån detta. Under genomgången av styrelsedokumentationen har det dock inte framkommit att bolagen i urvalet har tydliga instruktioner som reglerar hur betydande förändringar i riskbilden eller större riskexponeringar ska rapporteras till styrelsen. Riskfrågor hanteras i olika utsträckning, från styrelsens egna riskanalyser till ad hoc-mässiga beslutsärenden kopplade till riskanalyser.

Även om genomgången av styrelsedokumentation visat att skriftliga instruktioner saknas, pekar intervjuerna med styrelseordförande på att det ändå finns rutiner i bolagen som gör att styrelserna får särskild rapportering. Flera av de styrelseordförande som Riksrevisionen har intervjuat har uttryckt att styrelsen aktivt följer vissa områden i bolagets verksamhet som kan tänkas utgöra väsentliga risker. Enligt styrelseordförande¹⁹⁹ för två bolag har styrelsen särskild insyn i bolagens avtalssigtering med samarbetspartner och övriga intressenter. Ordförandena anser att detta är viktigt eftersom långvariga avtal kan omfatta moment som utgör risker för bolaget och för ägaren. En annan intervjuad styrelseordförande har framhållit att bolagets finansiella risker hanteras på ett särskilt sätt. Styrelsens finansutskott gör en presentation av finansiella risker på varje styrelsemöte. Utöver detta har bolagets riskfunktion i uppgift att se till att väsentliga finansiella risker och övriga väsentliga risker rapporteras till styrelsen vid behov.²⁰⁰

Sammanfattningsvis visar genomgången att det saknas tydliga instruktioner om hur betydande förändringar i riskbilden eller större riskexponeringar ska rapporteras till styrelsen, men det förefaller ändå finnas rutiner i flera bolag som säkerställer sådan rapportering.

4.2.6 *Styrelsernas roll i bolagens arbete med riskanalys varierar*

Enligt utgångspunkterna *bör styrelsen säkerställa att verksamheten årligen genomför en övergripande riskanalys i samband med affärs- eller verksamhetsplaneringen. Riskanalys möjliggör för styrelsen att avgöra vilka riskfrågor den behöver ta ställning till. Riskanalysen kan utgöras av en sammanslagen bild av riskanalyser inom verksamheten eller genomföras i workshopform.*

¹⁹⁹ Intervju med styrelseordförande i Apoteket och SJ.

²⁰⁰ Intervju med styrelseordförande i LKAB.

Riksrevisionens intervjuer med sex styrelseordförande bekräftar att styrelserna får riskanalyser från bolagens ledningar. Hur ofta riskanalyser presenteras för styrelsen varierar. Fyra bolag²⁰¹ presenterar övergripande riskanalyser till styrelsen årligen, två bolag²⁰² gör det två gånger per år.

Av Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentationen framgår det att styrelsens arbete med riskhantering och riskanalys skiljer sig åt mellan bolagen. I hälften av bolagen som ingått i urvalet arbetar styrelserna aktivt med riskanalyser integrerat i processen med att ta fram strategi och affärsplan. Några bolagsstyrelser tar aktiv del i att identifiera risker i samband med bolagets strategiarbete, och följer när bolaget tar fram sin affärsplan samt ger återkoppling på riskanalysen. Hälften av styrelserna är också involverade i så kallade riskworkshoppar.

Sammantaget tyder genomgången på att styrelsernas roll i bolagens arbete med riskanalys varierar.

4.2.7 *Styrelserna får riskanalyser och riskkartor*

Enligt utgångspunkterna bör riskanalysen ge styrelsen underlag om sannolikheten för att olika risker inträffar och effekter på verksamheten om riskerna inträffar.

De sex styrelseordförande som intervjuats i granskningen har framfört att styrelsen får riskanalyser av ledningen som visar hur sannolik en viss risk är och effekterna på bolaget om risken utlöses.²⁰³

Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentationen visar att samtliga bolagsledningar lämnar över riskkartor och riskanalyser till styrelserna för beslut. Styrelserna får också riskkartor inför flera styrelsemöten. Föredragande är olika befattningar inom bolagen. I ett fåtal bolag gör styrelsen egna riskanalyser och riskkartor. I flera bolag finns riskkartor även i affärsplanen.

4.2.8 *Styrelsernas uppföljning av riskhantering är inte dokumenterad på ett transparent sätt*

Enligt utgångspunkterna bör styrelsen säkerställa att det finns en process för att löpande följa upp bolagets riskhantering på verksamhetsnivå. Resultaten av uppföljningen ska rapporteras till styrelsen.

Av Riksrevisionens intervjuer med sex styrelseordförande har det framkommit att de anser att styrelsen får bra avrapportering från ledningen om utfallet

²⁰¹ Intervju med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia och LKAB.

²⁰² Intervju med styrelseordförande i SJ och Teracom Boxer Group.

²⁰³ Intervjuer med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracom Boxer Group.

av bolagets riskhantering. Samtliga anser sig vara nöjda med ledningens rapportering av bolagets riskhanteringsarbete.²⁰⁴

Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentationen visar dock att det i den är svårt att spåra styrelsens åtgärder och uppföljning med anledning av bolagens riskhantering. Det framgår oftast inte vilken typ av information styrelsen efterfrågar från bolaget vad gäller uppföljning av riskhantering. I vissa fall framgår av styrelsedokumentationen att styrelsen haft önskemål om kompletteringar i ärenden kopplade till risk. Utifrån dokumentationen är det dock svårt att avgöra i vilken utsträckning styrelsen tar del av underlag som har att göra med riskhantering.

Styrelsernas revisionsutskott arbetar aktivt med bolagens internrevisor eller motsvarande funktion och får löpande rapporter som delvis presenteras för övriga i styrelsen. Graden av återkoppling mellan revisionsutskottet och styrelsen varierar i bolagen. Bolag med en internrevisorfunktion har en mer aktiv diskussion i utskotten kring riskhantering. Internrevisionens revisionsplan antas av styrelsen. Internrevisorns rapporter är baserade på en riskanalys. Rapporterna behandlas i revisionsutskotten och delges styrelsen i vissa fall. Dokumentationen visar att riskhanteringsfrågor oftare hamnar i revisionsutskotten än i styrelserna. En intervjuad styrelseordförande har framhållit att eftersom revisionsutskott endast bereder riskfrågor kan inte styrelsen dra sig tillbaka och sluta ta ansvar. Det är alltid hela styrelsen som är ansvarig och fattar besluten.²⁰⁵

Sammanfattningsvis är merparten av styrelsernas uppföljning av riskhantering inte dokumenterad på ett transparent sätt.

4.2.9 Dokumentationen av ansvarsfördelningen varierar

Enligt utgångspunkterna bör varje risk ha en utsedd riskägare som ansvarar för att säkerställa att åtgärder och kontroller för att hantera risken är införda. Vidare bör riskägaren ansvara för övervakning, uppföljning och rapportering av förändringar i riskexponeringen.

Riksrevisionens genomgång visar att det varierar mellan bolagen i vilken utsträckning ansvaret för risker har dokumenterats. I de bolag där ansvarsfördelningen har dokumenterats framgår den främst i olika policyer. Vd har dock alltid ett övergripande ansvar. Uppföljning och utkrävande av ansvar är i liten utsträckning dokumenterat i flera av bolagen.

²⁰⁴ Intervjuer med styrelseordförande i Akademiska Hus, Apoteket, Lernia, LKAB, SJ och Teracom Boxer Group.

²⁰⁵ Intervju med styrelseordförande i Lernia.

I intervjuer med styrelseordförande har det framkommit att bolagen har riskkontrollfunktioner som hanterar risker i verksamheten. Exempel på riskkontrollfunktioner är internrevision, "chief financial officer", "chief risk officer" samt risk- och säkerhetschef.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

- En stor del av styrelseordförandena för statliga bolag är nöjda med styrelsens riskhantering.
- Utifrån vad som framkommer i styrelsedokumentationen i tio bolag förefaller bolagsstyrelsernas riskhanteringsprocesser variera.
- Styrelsedokumentationen visar att i vissa avseenden förefaller riskhanteringen avvika från de utgångspunkter för styrelsernas arbete med riskhantering som PwC tagit fram på Riksrevisionens uppdrag.
 - Riksrevisionens genomgång av styrelsedokumentationen visar att det inte är transparent hur styrelsen och bolagsledningen kommunicerar i riskfrågor. Det framgår inte om risker rapporteras till styrelsen i en formaliserad process eller om det sker ad hoc-mässigt och på förfrågan från styrelsen.
 - I merparten av bolagen reglerar styrdokument ansvaret för riskhantering endast på övergripande nivå.
 - Det framgår inte om styrelserna har en systematisk process för att följa upp att bolaget efterlever olika policyer, exempelvis finanspolicy.
 - Styrelsernas uppföljning av riskhantering är inte dokumenterad på ett transparent sätt. Det är svårt att spåra styrelsens åtgärder och uppföljning av bolagens riskhantering i styrelsedokumentationen.

5 Information till riksdagen om risker i de statliga bolagen

I detta kapitel behandlar Riksrevisionen frågan om huruvida riksdagen har fått ändamålsenlig information om väsentliga risker i de statliga bolagen.

5.1 Regeringen har redovisningsskyldighet avseende de statliga bolagen

Enligt regeringsformen granskar och kontrollerar riksdagen regeringen och den förvaltning regeringen utför.²⁰⁶ Vidare beslutar riksdagen enligt regeringsformen om grunder för hur statens tillgångar ska förvaltas och förfogas över, däribland aktier i de statliga bolagen.²⁰⁷ Inom de ramar som riksdagen ställer upp utövar regeringen ägarskapet över bolagen, med en lämplig ansvarsfördelning mellan ägare och bolagsledning.

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att för riksdagen redovisa de tillgångar som den förvaltar och förfogar över.²⁰⁸ Regeringens redovisning ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar.²⁰⁹

Riksrevisionens utgångspunkt är att regeringen har redovisningsskyldighet inför riksdagen för sin förvaltning av de statliga bolagen. Mot bakgrund av riksdagens behov av insyn i denna förvaltning och de stora förmögensvärden som de statliga bolagen representerar, har Riksrevisionen granskat om regeringen ger riksdagen ändamålsenlig information om väsentliga risker i de statliga bolagen. Med ändamålsenlig avser Riksrevisionen här att informationen ger riksdagen underlag för att besluta om eventuella förändringar i grunderna för bolagsförvaltningen, utan att belasta riksdagen med ingående information om förhållanden i enskilda bolag. Granskningen presenteras i det som följer.

²⁰⁶ 1 kap. 4 § regeringsformen: "Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning."

²⁰⁷ Se 9 kap. 9 § regeringsformen och "Rättsutlåtande till Riksrevisionen" av Johan Hirschfeldt, 2015-03-08.

²⁰⁸ 10 kap. 1 § andra stycket budgetlagen (2011:203).

²⁰⁹ Se 10 kap. 2 § andra stycket budgetlagen (2011:203).

5.2 Regeringens informationsvägar

De kanaler som riksdag och regering förfogar över för att begära respektive ge information om de statliga bolagen är:²¹⁰

- Budgetpropositionerna
- Regeringens årliga skrivelse till riksdagen, med redogörelse för företag med statligt ägande
- Regeringens skrivelse till riksdagen med årsredovisning för staten
- Frågor och interpellationer i riksdagen
- Årsredovisningar från respektive bolag

Utöver dessa kanaler har riksdagsledamöter rätt att närvara vid bolagsstämmor i de bolag där staten äger minst 50 procent av aktierna. Detta gäller i statliga bolag eller rörelsedrivande dotterbolag med fler än 50 anställda.

I det följande går Riksrevisionen igenom vilken information om risker och riskhantering i statliga bolag som har förmedlats genom dessa kanaler.

5.2.1 Budgetpropositionerna

Regeringens förvaltning av de statliga bolagen behandlas främst i budgetpropositionernas avsnitt om utgiftsområde 22, *Kommunikation*, och utgiftsområde 24, *Näringsliv*. Därutöver finns information om de statliga bolagen i de årliga verksamhetsberättelserna för företaget med statligt ägande (se avsnitt 5.2.2).

Regeringen framhåller i budgetpropositionerna²¹¹ att den har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta statens ägande i bolag och att det är av största vikt att bolagen som ägs av staten förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt. Vidare påpekar regeringen att en del i att vara en värdeskapande och aktiv ägare är att löpande utvärdera bolagen och pröva skälen till fortsatt ägande. Risker behandlas i samband med att ekonomiska mål och hållbarhetsmål beslutas. Åren 2012 och 2013 fick sex bolag nya mål, 2014 ytterligare nio. Kommande år väntas en översyn av ekonomiska mål för ytterligare ett antal bolag. Risknivån i de statliga bolagen mäts, följs upp och utvärderas löpande, enligt regeringen.

Riksrevisionen konstaterar att budgetpropositionerna fokuserar på förändringar av uppdrag för och innehav i de statliga bolagen, det vill säga frågor där regeringen behöver riksdagens godkännande för att gå vidare. Närmare information om risker i enskilda bolag är sparsam, och några försök att i aggregerad form beskriva den samlade riskexponeringen för statens

²¹⁰ Vissa statliga bolag genomför presentationer hos olika riksdagsutskott, där möjlighet finns att diskutera riskspekter.

²¹¹ Prop. 2011/12:1, prop. 2012/13:1 och prop. 2013/14:1.

ägande görs inte. Inte heller beskrivs hur riskhanteringen i de statliga bolagen fungerar.

5.2.2 Regeringens skrivelse med redogörelse för företag med statligt ägande

En verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande ingår i regeringens årliga skrivelse till riksdagen med redogörelse för företag med statligt ägande.²¹² I inledningen till verksamhetsberättelsen för 2013 redogör regeringen för sitt övergripande mål för bolagsförvaltningen och ett urval viktiga händelser i bolagen under det gångna året. De ekonomiska målen, uppdragsmålen och hållbarhetsmålen framhålls som en viktig grund för ägarens avstämningsmöten, ägardialoger, med bolagen. "Mål gör att bolagens utveckling kan mätas och nödvändiga åtgärder vidtas", skrev den dåvarande finansmarknadsministern i verksamhetsberättelsen avseende 2013.

I den senaste verksamhetsberättelsen avseende 2013 beskrivs ingående regeringens modell för den statliga bolagsförvaltningen, dock utan att specifikt behandla risker och riskhantering. Viktiga inslag i beskrivningen är modellen för tydlig ansvarsfördelning, Regeringskansliets organisation för bolagsförvaltning, styrelsernas arbete och tillsättning av nya styrelseledamöter samt arbetet med att fastställa och följa upp mål för bolagen. Bolagsgrupperna har en sammansättning som bidrar till att de "har en god insikt i marknaden och bolagets omvärld samt en förståelse för bolagets utmaningar och risker". Liksom i budgetpropositionerna framhålls att den statliga bolagsförvaltningen ska vara aktiv.

Merparten av verksamhetsberättelsen ägnas åt de enskilda bolagen i statens bolagsportfölj. Varje bolag beskrivs under rubrikerna Verksamhet, Året 2013 och Uppföljning. Verksamhet – här behandlas bolagens verksamhetsinriktning och förutsättningar för verksamheten. Året 2013 – här behandlas försäljningsutveckling och viktiga händelser som till exempel företagsförvärv. Uppföljning – här behandlas finansiella nyckeltal som till exempel soliditet och avkastning på eget kapital. Vidare finns översiktlig information om bolagens mål, statens ägarandel, könsfördelning på olika nivåer i bolaget och avkastning de senaste tre åren.

Aggregerad information om bolagen, som presenteras i verksamhetsberättelsen, avser finansiella nyckeltal som till exempel samlad omsättning, resultat och kassaflöde. Vidare presenteras resultatet av den årliga värderingen av statens bolagsportfölj. Ett avsnitt ägnas åt hur bolagsförsäljningar och utdelningar påverkar statens finanser. Här beskrivs hur bolagsförsäljningarna och utdelningarna från de statliga bolagen påverkar statsskulden, statens lånebehov och ränteutgifter samt statens finansiella sparande.

²¹² Skrivelse 2013/14:140: 2014 års redogörelse för företag med statligt ägande.

Riksrevisionen konstaterar att verksamhetsberättelsen för 2013 fokuserar på dels modellen för statlig bolagsförvaltning generellt, dels verksamheten i de enskilda bolagen under året. Modellen beskrivs ingående men ingenting sägs om risker eller riskhantering specifikt. Liksom i budgetpropositionerna är information om risker i de enskilda bolagen sparsam, och den aggregerade information om bolagsportföljen som förekommer innefattar inte någon beskrivning av risker och riskhantering i praktiken. Det finns inte heller någon information om de samlade risker som den statliga bolagsportföljen är utsatt för.

5.2.3 *Regeringens skrivelse med årsredovisning för staten*

Riksrevisionen har gått igenom regeringens skrivelse med årsredovisning för staten 2013, som i stora drag är utformad som de närmast föregående årens redovisningar.²¹³

Syftet med årsredovisningen för staten är att ge en samlad bild av det ekonomiska resultatet och ställningen i staten, och av förvaltningen av statens tillgångar. Utfallet av statens budget redovisas både aggregerat och uppdelat på utgiftsområden. Ett särskilt kapitel ägnas åt redovisning och riskanalys av statliga garantier och krediter, däribland lån till vissa statliga bolag. Årsredovisningen ska upprättas enligt bestämmelser i budgetlagen.²¹⁴

Riksrevisionens årliga revision granskar statens årsredovisning och bedömer om den är upprättad i enlighet med budgetlagen. I granskningen av årsredovisningen för staten 2012 noterade Riksrevisionen att det inte någonstans i den ges en mer övergripande beskrivning av de statliga bolagen under året.²¹⁵ En sådan beskrivning skulle kunna innefatta information om eventuella risker som uppstått för staten med anledning av ägandeskapet. Riksrevisionen ansåg att årsredovisningen borde ge "en samlad och övergripande bild av hur det statliga ägandet av bolagen ser ut och vilka risker och osäkerheter som finns förknippade med verksamheten".

Riksrevisionen konstaterar att när det gäller de statliga bolagen fokuserar årsredovisningen på hur utdelningar och försäljningar påverkat den statliga budgeten under det gångna året. Information om risker och osäkerheter förknippade med verksamheten i enskilda bolag förekommer inte. Dock nämns exempelvis problem med sjunkande råvarupriser som leder till minskad vinst och utdelning i bolag som Vattenfall och LKAB. Det görs inte någon samlad bedömning av riskerna i den statliga bolagsportföljen. Riksrevisionens tidigare förslag om att ge en samlad bild av väsentliga risker som finns i ägandet har inte omsatts i årsredovisningen för staten för 2013 eller 2014.

²¹³ Regeringens skrivelse 2013/14:101, *Årsredovisning för staten 2013*.

²¹⁴ 10 kap. budgetlagen (2011:203).

²¹⁵ Riksrevisionen, *Årsredovisning för staten 2012*.

5.2.4 Frågor och interpellationer i riksdagen

Riksrevisionen har i granskningen gått igenom de tio interpellationer²¹⁶ som väckts i riksdagen under åren 2013–2014 angående regeringens styrning av statliga bolag och risker i bolagen. Ledamöternas interpellationer berör ett fåtal av de 49 statligt ägda bolagen.

Interpellationer om risker i de statliga bolagen har föranletts av uppmärksammade händelser som har inträffat i de statliga bolagen och som kan få negativ inverkan på verksamheterna. Det har bland annat handlat om Vattenfalls förvärv av det nederländska företaget Nuon och Telia Soneras investeringar i Uzbekistan. Frågorna har gällt vilket ansvar regeringen har till exempel för att bolagen följer etiska principer och riktlinjer för hållbarhetsarbete.

I en interpellation²¹⁷ ställdes tre frågor till finansmarknadsministern om hur regeringen tog ansvar för Vattenfalls efterlevnad av etiska principer och bolagets hantering av de ekonomiska och säkerhetsmässiga riskerna med bolagets kärnbränsleaffär med det ryska statliga bolaget Rosatom. I sitt svar den 21 mars 2014²¹⁸ sade dåvarande finansmarknadsministern Peter Norman att han förutsätter att Vattenfall följer de relevanta riktlinjerna i statens ägarpolicy²¹⁹ för hållbarhetsarbete som bland annat omfattar korruptionsarbete. Enligt finansmarknadsministern är detta en affär som bolaget Vattenfall eventuellt ska göra med ett ryskt företag, och därför är det bolagets ansvar att hantera dessa riskfrågor.

Ett återkommande tema i de ansvariga statsrådets svar på interpellationerna är att regeringen fastställer riktlinjer för bolagen och att det är styrelsernas och bolagsledningarnas ansvar att följa riktlinjerna. Det framgår inte närmare vad regeringen gör för att säkerställa att bolagen följer riktlinjerna och att de har en ändamålsenlig riskhantering.

Riksrevisionen konstaterar att interpellationer om de statliga bolagen tenderar att fokusera på aktuella händelser i enskilda bolag, och att regeringen i sina svar tenderar att hänvisa till att ansvaret för risker och riskhantering ligger på respektive bolagsstyrelse- och ledning. Någon mer ingående redogörelse för vad som görs för att identifiera och hantera risker framgår inte – varken på regeringens nivå eller på bolagsnivå.

²¹⁶ De tio interpellationerna framgår av referenslistan till denna rapport.

²¹⁷ Interpellation 2013/14:351: Ryska industriintressen i svensk kärnkraft.

²¹⁸ Anf.1: Finansmarknadsministern. Svar på interpellation 2013/14:351: Ryska industriintressen i svensk kärnkraft.

²¹⁹ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2013*, s. 6.

5.2.5 *Bolagens årsredovisningar*

En möjlig kanal för riksdagen att få information om väsentliga risker i de statligt ägda bolagen och hur dessa hanteras är de statliga bolagens årsredovisningar. Riksrevisionen har undersökt årsredovisningarna för 2013 från tio statliga bolag: LKAB, Sveaskog, Lernia, Svenska Spel, Akademiska hus, Apoteket AB, Systembolaget, Svevia, Teracom och SJ (se avsnitt 1.5).

De statliga bolagen lyder under samma lagar som privatägda företag, exempelvis årsredovisningslagen (1995:1554). Enligt årsredovisningslagen ska företag i sina årsredovisningar ge en rättvisande bild av företagets ställning och resultat. I statens ägarpolicy ingår riktlinjer för extern rapportering, som bland annat anger att de statliga bolagen ska redovisa "Risker och riskhantering, möjligheter och hot, känslighetsanalys som beskriver företagets huvudsakliga finansiella risker". Vidare ska de statliga bolagen i sin hållbarhetsredovisning ge "En beskrivning av företagets väsentliga icke-finansiella risker och osäkerhetsfaktorer av betydelse för att förstå företagets resultat, ställning och framtidsutsikter". Som nämnt i avsnitt 3.5.1 antas inte ägarpolicyen vid de statliga bolagens stämmor och är därmed inte juridiskt bindande för bolagen.

De studerade årsredovisningarna innehåller alla information om väsentliga risker som bolagen identifierat. Graden av utförlighet varierar, men i de flesta redovisningarna är bedömningarna av risker översiktligt hållna. Det är vanligt att sannolikheten för att riskerna ska realiseras beskrivs som låg, medel eller hög, men inte beskrivs mer ingående än så. Vanligt är vidare att påverkan på bolagen om riskerna skulle realiseras, beskrivs som låg eller betydande, men närmare bestämt vad betydande innebär framgår inte. Finansiella risker som till exempel valutarisker och ränterisker beskrivs mer ingående, men även här är det i allmänhet svårt att utifrån redovisningen bilda sig en uppfattning om de potentiella konsekvenserna för bolagen. Av de tio studerade bolagen redovisar Sveaskog och Akademiska Hus relativt utförligt hur de har bedömt såväl sannolikheten för att riskerna ska realiseras som de potentiella konsekvenserna.

Av årsredovisningarna och bolagsstyrningsrapporterna framgår det inte på ett tydligt sätt hur bolag exempelvis bedömer och hanterat risker vid satsningar, förvärv eller större betydande strategiska beslut. Det försvårar möjligheten att få en bild av vilka åtaganden och risker ett bolag tänker ta samt på vilket konkret sätt riskerna bedöms. Ett exempel på detta är Sveaskogs satsningar på bland annat vindkraft och naturturism. Bolagets syfte är att skapa ytterligare intäktskällor. Bolaget framhåller att satsningarna också kan innebära risker men det ges ingen förklaring till vilka risker som avses och hur dessa eventuellt ska hanteras.

Alla de studerade årsredovisningarna innehåller information om åtgärder för att hantera väsentliga risker som har identifierats. Tonvikten ligger på att beskriva bolagens ramverk för riskhantering och att det finns metoder,

policydokument, kontroller och uppföljningar för att hantera risker. Vad som däremot inte framgår tydligt av redovisningarna är hur ramverken för riskhantering tillämpas i praktiken. Det framgår inte heller hur effektiva bolagens riskhanteringsåtgärder är eftersom det saknas information om uppföljningen av åtgärderna. Därmed får läsaren heller ingen information om hur ofta brister i riskhanteringen förekommer. Vidare saknas i flera av årsredovisningarna en tydlig koppling mellan identifierade risker och konkreta åtgärder som vidtagits för att hantera dem.

Genomgången av årsredovisningarna visar att dessa fokuserar på att identifiera väsentliga risker och att beskriva ramverken för att hantera dem. Riksrevisionen konstaterar dock att sannolikheten för att riskerna ska realiseras och konsekvenserna om de gör det endast beskrivs översiktligt. Därmed framgår det inte tydligt för läsaren vilka konsekvenser som riskerna kan ha på bolagets resultat och framtidsutsikter. Även tillämpningen av ramverken i praktiken och kopplingen mellan identifierade risker och åtgärder för att hantera dem beskrivs översiktligt. Läsaren får därmed inte tillräcklig information för att bilda sig en uppfattning om hur effektiv riskhanteringen faktiskt är. Det blir också svårt att utifrån informationen i årsredovisningarna sammanställa en helhetsbild av risker i den statliga bolagsportföljen.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har flera kanaler som kan användas för att ge riksdagen information om risker i de statliga bolagen.
- Budgetpropositionen och regeringens årliga redogörelse för företag med statligt ägande innehåller i begränsad utsträckning information om risker i enskilda statliga bolag. Det saknas även information om hur riskhanteringen i bolagen fungerar. Den aggregerade information om bolagsportföljen som presenteras innefattar inte risker för det statliga ägandet.
- Årsredovisning för staten innehåller inte någon samlad bild av risker i den statliga bolagsportföljen.
- Interpellationer och frågor i riksdagen som berört risker i statliga bolag har inte besvarats av företrädare för regeringen med någon mer ingående information om vad regeringen och de statliga bolagen gör för att hantera risker.
- Det är svårt att utifrån information i de statliga bolagens årsredovisningar sammanställa information om de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen. Det är också otydligt hur effektiv riskhanteringen faktiskt är i bolagen.

6 Slutsatser och rekommendationer

Regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta statens ägande i bolag så att bästa möjliga långsiktiga värdeutveckling uppnås. Med en god långsiktig värdeutveckling ökar också förutsättningarna för fortsatt utdelning till staten från de statliga bolagen. För att beslut och strategiska ställningstaganden avseende de statliga bolagen ska bidra till värdeutvecklingen och fortsatt utdelning behöver regeringen, enligt Riksrevisionen, ha god kunskap om bolagens verksamhet och även om de risker som är förknippade med verksamheten. Regeringen behöver också säkerställa att riskhantering i de statliga bolagen är väl fungerande.

All affärsverksamhet innebär risker och all affärsverksamhet måste ta risker för att utvecklas och nå lönsamhet. Risker måste dock hanteras så att negativa konsekvenser begränsas så långt som möjligt. Riksrevisionen noterar att statliga bolag under senare år genomfört eller planerat att genomföra satsningar och förvärv förknippade med.

Satsningarna har i flera fall fått negativa effekter både på bolagens ekonomi och på värdet på statens tillgångar i och utdelning från bolagen. Det har exempelvis gällt Vattenfalls investeringar utomlands, SAS lönsamhetsproblem inklusive betydande pensionsåtaganden, Telia Soneras satsningar i Uzbekistan, stämningsansökningar mot SAS för kartellbildning, Swedfunds och Vattenfalls investering naturgummitråd i Liberia samt korruptionsanklagelser mot befattningshavare i Svevia. Detta belyser enligt Riksrevisionen vikten av god riskhantering i de statliga bolagen och även vikten av att regeringen har insyn i bolagens risker och i bolagsstyrelsernas arbete med riskhantering.

Regeringen har under senare år vidtagit ett antal åtgärder för att utveckla styrningen av de statliga bolagen. Bland annat har bolagsförvaltningen i Regeringskansliet sedan 2010 omorganiserats i syfte att förstärka kompetensen inom finansiell analys och hållbarhetsanalys inom ägarförvaltningen. Även de verktyg som används i ägarstyrningen av bolagen har utvecklats de senaste fem åren. Riksrevisionen bedömer dock att det ännu återstår att utveckla ägarstyrningen avseende riskhantering.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen inte har säkerställt en ändamålsenlig hantering av risker i den statliga bolagsportföljen. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte löpande sammanställer information om väsentliga risker i enskilda bolag och konsekvenser för värde och utdelning om

riskerna skulle realiseras. Regeringen sammanställer inte heller information om de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen. Riksrevisionen konstaterar vidare att riksdagen inte får ändamålsenlig information om väsentliga risker i de statliga bolagen. Därmed har regeringen inte säkerställt att regeringens och riksdagens strategiska ställningstaganden baseras på ett fullständigt underlag, vilket kan medföra negativa konsekvenser för värdet på statens tillgångar och den årliga utdelningen från bolagen till statskassan. Vidare kan konsekvensen bli att staten behöver ge kapitaltillskott till bolag.

6.1 Ingen fastlagd rutin för uppdatering av risker

Riksrevisionen konstaterar att det i ägarstyrningen saknas en fastlagd rutin för att löpande uppdatera information om väsentliga risker i bolagen och värdering av konsekvenser om riskerna skulle förverkligas. Uppdaterad information om väsentliga risker i bolagen och konsekvenser om riskerna skulle realiseras ger underlag för ställningstaganden om exempelvis utvecklingsstrategier avseende de statliga bolagen, i syfte att säkerställa det långsiktiga värdet och utdelningen till staten.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har flera verktyg för att informera sig om risker i de statliga bolagen: ägardialoger, ägarsamordning, styrelserepresentation, bolagsgrupper inom Näringsdepartementet samt processerna för att fastställa och följa upp ekonomiska mål och genomföra hållbarhetsanalyser. Granskningen har visat att regeringen använder dessa verktyg i begränsad utsträckning för att löpande uppdatera kunskapen om risker och konsekvenser.

6.1.1 *Risker inte en stående punkt på agendan vid ägardialogerna*

Ett av regeringens viktigaste verktyg i förvaltningen av de statliga bolagen är de regelbundet återkommande mötena mellan företrädare för ägaren och styrelseordförande i bolagen, de så kallade ägardialogerna. Granskningen har visat att risker inte är stående punkt på agendan vid ägardialogerna. Därmed innebär inte ägardialogerna, enligt Riksrevisionen, att information om väsentliga risker och konsekvenser löpande uppdateras.

6.1.2 *Ägarsamordning sker sällan*

Ett annat verktyg för regeringen är ägarsamordning. Ägarsamordning är möten mellan styrelseordförande och företrädare för ägaren som gäller större strategiska förändringar i bolagens verksamhet. Riksrevisionen konstaterar att ägarsamordningen inte främst syftar till att samla in information om risker i bolagen. Dessutom har det i granskningen framkommit att ägarsamordning

sällan sker. Det innebär, enligt Riksrevisionen, att ägarsamordning i praktiken har begränsad betydelse för möjligheten att löpande skaffa kunskap om väsentliga risker i bolagen och konsekvenser om riskerna realiserar.

6.1.3 *Oklart hur styrelserepresentationen kan användas*

Statens representanter i de hel- och majoritetsägda statliga bolagens styrelser, ägarrepresentanterna, arbetar samtidigt i Regeringskansliet med förvaltningen av bolagen. Enligt företrädare för Regeringskansliet bidrar ägarrepresentanterna till att bolagsgrupperna i Regeringskansliet får kunskap om bolagen och om risker i bolagens verksamhet. Företrädare för Regeringskansliet framhåller samtidigt att aktiebolagslagens regler, som gäller på samma sätt för ägarrepresentanterna som för övriga styrelseledamöter, innebär begränsningar för ägarrepresentanternas möjligheter att föra tillbaka information till Regeringskansliet. Riksrevisionen konstaterar att det därmed är oklart hur och i vilken utsträckning styrelserepresentationen kan användas för att få information om väsentliga risker i bolagen.

6.1.4 *Bolagsgruppernas arbete innebär inte rutinmässig uppdatering om risker*

Den organisering i bolagsgrupper som i Regeringskansliet förvaltar de statliga bolagen ger enligt Riksrevisionen förutsättningar att samla väsentlig information om bolagen. Det gäller även information om risker som framkommer i de olika delarna av ägarstyrningen. Dock förefaller bolagsgruppernas arbete främst vara inriktat på att följa upp de ekonomiska målen och andra mål för bolagen, varvid vissa risker med anknytning till målen uppmärksammas. Det har i granskningen inte framkommit att bolagsgrupperna rutinmässigt samlar in och uppdaterar information om samtliga väsentliga risker och konsekvenser om riskerna skulle realiserar. Riksrevisionen konstaterar att bolagsgruppernas arbete därmed inte innebär att information om väsentliga risker och konsekvenser rutinmässigt och löpande uppdateras.

6.1.5 *Ekonomiska mål fastställs med flera års mellanrum*

Granskningen har visat att vissa risker analyseras inom processen med att fastställa ekonomiska mål. Nya ekonomiska mål fastställs dock normalt med flera års mellanrum. Denna process kan därmed, enligt Riksrevisionen, inte utgöra underlag för att löpande uppdatera informationen om risker i bolagen och om konsekvenser om riskerna skulle realiserar.

Vid den löpande uppföljningen av de ekonomiska målen analyseras enligt Regeringskansliet såväl externa som interna förändringar som påverkar de statliga bolagens möjligheter att långsiktigt nå målen. I granskningen har framkommit att uppföljningen inte rutinmässigt innefattar fördjupande analyser av väsentliga risker och värdering av konsekvenser om riskerna skulle

realiseras. Därmed innebär uppföljningen inte, enligt Riksrevisionen, att information om väsentliga risker och konsekvenser löpande uppdateras.

6.1.6 *Hållbarhetsanalyserna innebär inte löpande uppdatering om risker och konsekvenser*

Under 2014 och fram till maj 2015 har endast fyra av de över 40 hel- och majoritetsägda statliga bolagen varit föremål för hållbarhetsanalyser, och därmed kommer det att ta lång tid innan samtliga statliga bolag analyserats. Hållbarhetsanalyserna har därför, enligt Riksrevisionen, begränsad möjlighet att utgöra underlag för löpande uppdatering av information om risker i bolagen och om konsekvenser i siffror om riskerna skulle realiseras.

Regeringskansliet framhåller att de hållbarhetsanalyser som sedan 2014 genomförs vid Regeringskansliet bidrar till att andra risker uppmärksammas än de som beaktas när ekonomiska mål fastställs. Det har dock i granskningen inte framgått om det ingår i analyserna att värdera konsekvenserna om risker skulle realiseras.

6.2 Bindande krav på bolagens riskhantering saknas

Enligt de juridiska analyser som Riksrevisionen gjort i granskningen har regeringen som företrädare för ägaren möjlighet både att, när det är lämpligt, ställa generella krav som gäller alla hel- och majoritetsägda statliga bolag och att rikta särskilda krav till enskilda bolag i specifika frågor. För att kraven ska bli juridiskt bindande för bolagen måste de antas av bolagsstämman.

Granskningen visar att det saknas tydliga och juridiskt bindande riktlinjer till bolagens styrelser som uttryckligen anger att dessa ansvarar för att bolagen har god riskhantering och att bolagen gör fullgoda riskanalyser. Regeringens viktigaste styrdokument, *Statens ägarpolicy*, anger inte uttryckligen att styrelsen ansvarar för att bolaget har en god riskhantering och att fullgoda riskanalyser regelbundet genomförs. Aktiebolagslagens regler ger regeringen, som företrädare för ägaren, möjlighet att se till att bolagsstämman antar ägarpolicy, vilket skulle göra den juridiskt bindande för bolagen. Riksrevisionen konstaterar dock att ägarpolicy vanligtvis inte antas av bolagsstämmorna i de statliga bolagen.

Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen inte använder möjligheten att i exempelvis ägaranvisningar ge specifika riktlinjer till bolagen om riskhantering, till exempel i samband med strategiska beslut och större förändringar i enskilda bolag. Granskningen visar också att regeringen i begränsad utsträckning följer upp hur bolagen och styrelserna arbetar med riskhantering. Därmed har regeringen, enligt Riksrevisionen, begränsad

möjlighet att avgöra om styrelserna tar sitt ansvar för bolagens riskhantering och om riskhanteringen i bolagen är väl fungerande.

6.3 Styrelsedokumentationen inte tillräckligt transparent

I syfte att få en uppfattning om hur styrelser i statliga bolag arbetar med bolagens riskhantering har Riksrevisionen gått igenom styrelsedokumentation i tio större statliga bolag. Syftet har *inte* varit att bedöma hur väl styrelserna i de enskilda bolagen sköter sitt ansvar för riskhanteringen eller hur väl riskhanteringen fungerar i enskilda statliga bolag. Genomgången har endast omfattat de delar av riskhanteringen som nått styrelsen och som dokumenterats skriftligt. Det kan därmed finnas rutiner och inslag i bolagens och styrelsernas arbete med riskhantering som inte omfattats av genomgången.

Genomgången av styrelsedokumentation har grundat sig på de av Riksrevisionen framtagna utgångspunkterna för styrelsernas arbete med riskhantering (se avsnitt 1.4.3).

Sammantaget visar Riksrevisionens genomgång att styrelsedokumentationen inte är tillräckligt transparent för att påvisa om styrelsernas roll i bolagens riskhantering är i överensstämmelse med de utgångspunkter som Riksrevisionen använt i genomgången. Genomgången pekar även på att styrelsernas arbete med riskhantering i vissa avseenden förefaller avvika från utgångspunkterna. Genomgången visar också att styrelsens roll i riskhanteringsarbetet varierar mellan bolagen. Enligt Riksrevisionen tyder detta på ett behov av att förbättra dokumentationen för att möjliggöra insyn i de statliga bolagens riskhantering. En tydlig dokumentation skulle också underlätta för regeringen att följa upp att styrelserna tar sitt ansvar för bolagens riskhantering.

6.3.1 Rapporteringen av väsentliga risker till styrelsen är inte transparent

Riksrevisionens genomgång visar att det av styrelsedokumentationen är svårt att spåra varför specifika risker rapporteras till styrelsen. Det framgår inte tydligt om det är till följd av en formaliserad process som risker lyfts eller om styrelsen aktivt har efterfrågat underlag från bolagets ledning. I många fall är det inte tydligt vem som är upphovsman till den dokumentation som styrelsen får. Detta påverkar möjligheten att spåra hur styrelsen och bolagsledningen kommunicerar i riskfrågor. Enligt Riksrevisionen är det därmed inte transparent i styrelsedokumentationen hur väsentliga risker ska rapporteras till styrelsen.

6.3.2 *Styrdokument ger oklar bild över ansvarsfördelningen för riskhantering i organisationen*

Av genomgången framgår att merparten av bolagens styrdokument endast reglerar ansvaret för riskhantering på en övergripande nivå. Vidare är det svårt att se kopplingen mellan bolagets riskhanteringsprocess och styrande dokument. Därmed konstaterar Riksrevisionen att styrdokumenten inte ger en klar bild av ansvarsfördelningen för bolagens riskhantering.

6.4 **Ingen samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen**

För att kunna göra ställningstaganden som gäller övergripande strategiska frågor avseende de statliga bolagen behöver regeringen, enligt Riksrevisionen, beakta utvecklingen i hela den statliga bolagsportföljen inklusive de samlade riskerna i portföljen. Övergripande strategiska frågor kan exempelvis vara större förvärv eller utlandssatsningar i ett enskilt bolag, som kan komma att påverka bolagsportföljens totala värdeutveckling och utdelningen till staten.

Riksrevisionen konstaterar 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. Därmed har regeringen ofullständig information om vilka risker som kan påverka situationen i hela den statliga bolagsportföljen och i förlängningen det samlade värdet i det statliga aktieinnehavet och den framtida utdelningen till staten.

6.5 **Riksdagen får inte information om de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen**

Regeringen har skyldighet att till riksdagen redovisa förvaltningen av statens tillgångar, vilket inkluderar förvaltningen av aktierna i de statliga bolagen. Enligt Riksrevisionen ingår i denna redovisningsskyldighet att ge riksdagen information om väsentliga risker i statens ägande av aktier i bolag. Riksrevisionen konstaterar att regeringen ger riksdagen begränsad information om risker i enskilda statliga bolags verksamhet. Enligt Riksrevisionen är det därmed tveksamt om regeringen uppfyller sin redovisningsskyldighet mot riksdagen, så att riksdagen kan följa upp sin delegering till regeringen av befogenheter och resurser när det gäller förvaltningen av de statliga bolagen.

Riksdagen behöver, mot bakgrund av det statliga aktieinnehavets betydelse för statens finanser, underlag som ger en samlad bild av vilka risker som påverkar värdet på aktieinnehavet och den framtida utdelningen från de statliga bolagen till staten. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte ger riksdagen någon sådan samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen.

6.6 Rekommendationer

Regeringen behöver säkerställa att risker i den statliga bolagsportföljen hanteras så att värdet i statens aktieinnehav utvecklas positivt och så att staten långsiktigt får utdelning från de statliga bolagen. Riksrevisionens bedömning är att detta kräver ett större fokus i regeringens förvaltning av de statliga bolagen på risker och konsekvenser om riskerna skulle realiseras.

Enligt Riksrevisionen behövs det också tydligare krav från regeringen på styrelserna i de statliga bolagen att se till att bolagens riskhantering är fullgod. Regeringen har i sin ägarstyrning ett antal verktyg som bättre kan utnyttjas för att samla in och uppdatera information om risker i bolagen och konsekvenser om riskerna skulle realiseras. Ett ökat fokus på risker och riskhantering bör därför enligt Riksrevisionen kunna inrymmas inom nu tillgängliga resurser för bolagsförvaltning inom Regeringskansliet.

Enligt Riksrevisionen bör regeringen ta en mer aktiv roll i styrningen av de statliga bolagen när det gäller risker och riskhantering. Mot denna bakgrund riktar Riksrevisionen 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.

Referenser

Lagar och förordningar

Aktiebolagslagen (2005:551).

Budgetlagen (2011:203).

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Regeringsformen.

Årsredovisningslagen (1995:1554).

Betänkanden, propositioner och skrivelser

Betänkande 1995/96:NU26, *Aktiv förvaltning av statens företagsägande.*

Betänkande 1996/97:KU3, *Lag om statsbudgeten.*

Betänkande 2003/04:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Betänkande 2006/07:KU20, *Granskningsbetänkande.*

Betänkande 2009/10:FiU35, *Nyemission i SAS AB (publ.).*

Betänkande 2009/10:KU20, *Granskningsbetänkande.*

Betänkande 2013/14:KU20, *Granskningsbetänkande.*

Proposition 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten. bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.*

Proposition 1995/96:141, *Aktiv förvaltning av statens företagsägande. bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.*

Proposition 1997/98:99, *Aktiebolagets organisation.*

Proposition 2009/10:121, *Nyemission i SAS AB (publ.). bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220.*

Proposition 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012.*

Proposition 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013.*

Proposition 2012/13:46, *Låneram för SAS AB*.

Proposition 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*.

Regeringens skrivelse 2013/14:101, *Årsredovisning för staten 2013*.

Regeringens skrivelse 2013/14:140, *2014 års redogörelse för företag med statligt ägande*.

Riksdagsprotokoll och interpellationer

Ip. 2013/14:411 *Regeringens utnämning av styrelserepresentanter i statliga bolag*. Ip. 2013/14:391 *Rymdbolaget och svensk utrikespolitik*. Ip. 2013/14:351 *Ryska industriintressen i svensk kärnkraft*. Ip. 2013/14:139 *Vattenfalls rättsprocesser mot Tyskland*. Ip. 2013/14:99 *Telia Sonera*. Ip. 2013/14:45 *Vattenfalls lobbning mot stöd till förnybar energi*. Ip. 2013/14:24 *Hållbarhetsmål och Vattenfalls nya dagbrott för kol*. Ip. 2012/13:395 *Nuonaffärens effekter på statsbudgeten*. Ip. 2012/13:357 *Inlandsinnovation AB*. Ip. 2012/13:278 *Regeringens kännedom om Nuonaffären*.

Regeringskansliet

Finansdepartementet, *Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning*, Fi 2013/175. Uppdaterad version N2015/1275/BÅ.

Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande*, 2006–2013.

Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande*, Fi 2014:4.

Regeringskansliet, *Statligt ägande*. Tillgängligt på <http://www.regeringen.se/sb/d/17676>. Hämtat 2015-03-17.

Riksrevisionens rapporter och konsultrapporter

Riksrevisionen (2004), *Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning*, 2004:18.

Riksrevisionen (2004), *Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag*, 2004:28.

Riksrevisionen (2009), *Regeringens försäljning av V&V Vin & Sprit AB*, 2009:9.

Riksrevisionen (2012), *Statens försäljningar av apotek*, 2012:10.

Riksrevisionen (2013-05-15), *Årsredovisning för staten 2012*, (dnr: 32-2012-0602).

Riksrevisionen (2015), *Vattenfall – konkurrenskraftig och ledande i energiomställningen?* 2015:6.

PWC (2014), *Riskhantering på bolagsstyrningsnivå*, PM 2014-12-12.

Rättsutlåtande till Riksrevisionen (2015), Hirschfeldt, Johan, *Regeringsformen (RF) som bedömningsgrund vid granskning av regeringens hantering av risker i statliga bolag*, PM 2015-03-08.

Rättsutlåtande till Riksrevisionen (2015), Nerep, Erik, *Riksrevisionens analys av regeringens hantering av risker i statliga bolag ur ett aktiebolagsrättsligt perspektiv*, PM 2015-03-03.

Övriga källor

Bolagsstyrningskollegiet (2010), *Svensk kod för bolagsstyrning*. Trosa Tryckeriet Stockholm 2010.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2004), "Företagsövergripande riskhantering – sammanhållet ramverk", nr 2/2004 i Internrevisorernas skriftserie med översatta COSO-dokument. Hämtat 2014-11-05.

Dagens Nyheter (2014-12-01), "SAS indraget i jättestämning". Tillgängligt på <http://www.dn.se/ekonomi/sas-indraget-i-jattestamning/>. Hämtat 2015-03-10.

Deloitte (2013), *Exploring Strategic Risk: a global survey*. Tillgängligt på <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Governance-Risk-Compliance/dttl-grc-exploring-strategic-risk.pdf>. Hämtat 2014-11-14.

Europeiska Kommissionen (2010-11-09), *Anti-trust: Commission fines 11 air cargo carriers €799 million in price fixing cartel*. Tillgängligt på http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1487_en.htm?locale=en. Hämtat 2015-03-10.

Financial Times (2014-03-17), "Telia Sonera faces US probes on Uzbekistan corruption allegations". Tillgängligt på <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/62785e78-adb1-1e3-9ddc-00144feab7de.html#axzz3GJDujRe>. Hämtat 2014-11-05.

Finansinspektionen, *Operativ risk*. Tillgängligt på <http://www.fi.se/Regler/Kapitaltackning/Grundläggande-kapitalkrav-pelare-1/Operativ-risk/>. Hämtat 2014-11-05.

Holmlund, Gunnar (2009), *Från problemföretag till kapitalförvaltning – Sveriges statliga företag 1980–2007*. Åbo Akademi förlag 2009.

Hult A., Svernlöv, C.: "Styrelsens roll i riskarbetet – är ansvaret större om risker inte hanteras korrekt?" *Balans* nr 3/2012. Hämtat 2014-11-05.

Johansson, Sven Erik, Runsten, Mikael (2005), *Företagens lönsamhet, finansiering och tillväxt. Tredje upplagan, Studentlitteratur*, Lund, 2005.

Mannheimer Swartling (2013-02-01) *Granskare kritiserar Telia Sonera 2013*. Tillgängligt på <http://www.mannheimerswartling.se/aktuellt/nyheter/granskare-kritiserar-teliasonera/>. Hämtat 2014-10-16.

OECD (2005), *Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, OECD publishing, ISBN 92-64-00942-6.

PwC (2012), *God styrelsesed – utveckling i en föränderlig värld*. Tillgängligt på <http://www.pwc.se/sv/styrning-regelverk/publikationer/god-styrelsesed-utveckling-i-en-foranderlig-varld.jhtml>. Hämtat 2014-11-05.

PwC (2013), *Black swans turn grey – the transformation of risk*. Tillgängligt på http://www.pwccn.com/webmedia/doc/635116518906857384_ia_risk_transform_aug2013.pdf. Hämtat 2014-11-11.

SOU (2012:14), *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*.

Svenska Dagbladet (2014-09-11), "Telia Soneras miljardvinster fast i Uzbekistan". Tillgängligt på http://www.svd.se/naringsliv/nyheter/varlden/telia-soneras-miljardvinster-fast-i-uzbekistan_3903276.svd. Hämtat 2014-11-03.

Svenska Dagbladet (2015-03-18), "SAS bolagsfakta". Tillgängligt på <http://bors-nliv.svd.se/index.php/detail/index/4705>. Hämtat 2015-03-18.

Sveriges Radio (2012-08-28), "Vattenfall slipper ansvar vid tysk kärnkraftsolycka". Tillgängligt på <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5247393>. Hämtat 2015-02-10.

SAS, *Årsredovisning 2013/2014*.

Sveriges Television (2015-03-10), *Statliga chefer bjöds på VIP-hockey*. Tillgängligt på <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/tvarsnytt/statliga-chefer-bojds-pa-vip-hockey>. Hämtat 2015-04-10.

Swedwatch (2013), *Cut and Run – en rapport om Vattenfalls och Swedfunds utträde ur biomassaföretaget Buchanan Renewables i Liberia, och dess följder för de liberiska bönderna och tråkelsarbetarna*. 2013.

Swedwatch (2013) *Cut and Run – An update on the impacts of Buchanan Renewables' operations and Vattenfall's divestment*. 2013-03-11.

Telia Sonera, *Årsredovisning 2012–2013, Års- och hållbarhetsredovisning 2014*.

Telia Sonera, "Uttalande av styrelsen med anledning av den externa granskningen av TeliaSoneras investeringar i Uzbekistan". Pressmeddelande 2013-02-01.

Telia Sonera, *Sammanfattningen av styrelsens genomgång av transaktioner i Eurasien*. Årsstämma 2014-04-02.

Telia Sonera, "Nederländska TeliaSonera-bolag föremål för förundersökning". Pressmeddelande 2014-03-12.

Vattenfall, årsredovisningar 1998–2012, års- och hållbarhetsredovisningar 2013–2014, delårsredovisning januari-september 2014.

Vattenfall, "Vattenfall i Liberia". Pressmeddelande 2013-03-11.

Vattenfall, "Lars G Nordström om nytt kapitel för Vattenfall". Pressmeddelande 2013-04-22.

Bilaga 1 Skriftliga frågor till styrelseordförande i hel- och majoritetsägda statliga bolag

Bolagets riskhanteringsprocess

Med riskhantering avses nedan en process för att identifiera potentiella händelser som kan påverka verksamheten och för att hantera risker så att verksamhetens mål uppnås. Med risker avses här såväl finansiella risker som andra risker som kan hota bolagets mål.

1. Har det bolag som du är styrelseordförande för en riskhanteringspolicy?

- Ja
 Nej

Om ja på fråga 1, är ansvar och roller för bolagets riskhantering beskrivna i riskhanteringspolicyen?

- Ja
 Nej

Om ja på fråga 1, är rutiner för uppföljning av bolagets riskhantering beskrivna i riskhanteringspolicyen?

- Ja
 Nej

Kommentar

.....
.....
.....
.....

2. Har det bolag som du är styrelseordförande för en internrevision eller motsvarande funktion som rapporterar direkt till styrelsen?

- Internrevision
- Annan motsvarande funktion
- Nej

Kommentar

.....

.....

.....

.....

3. Är den nu gällande arbetsordningen för styrelsen i ditt bolag utformad enligt den mall för arbetsordning som Regeringskansliet tagit fram under 2014?

- Ja
- Nej

Kommentar

.....

.....

.....

.....

4. I vilket/vilka av följande moment i riskhanteringen deltar styrelsen i ditt bolag?

- Riskidentifiering
- Fastställande av åtgärder för att hantera risker
- Uppföljningen av åtgärderna
- Annat.....

Kommentar

.....

.....

.....

.....

Kontakter med företrädare för ägaren angående risker och riskhantering

Med ägardialog avses nedan formella möten mellan styrelseordförande och företrädare för den politiska nivån (minister och/eller statssekreterare).

5. Hur ofta tas risker i bolaget upp vid ägardialoger?

- Vid varje ägardialog
- Vid minst en av ägardialogerna varje år
- Mer sällan än årligen
- Aldrig

Kommentar

.....

.....

.....

.....

6. Har bolagets process för riskhantering diskuterats vid ägardialoger under de senaste 3 åren?

- Ja
- Nej

Kommentar

.....

.....

.....

.....

7. Diskuterar företrädare för ägaren bolagets risker med styrelsen i samband med att nya ekonomiska mål eller uppdragsmål presenteras?

- Ja
- Nej

Kommentar

.....

.....

.....

.....

8. Har du som styrelseordförande under de senaste 3 åren tagit initiativ till ägarsamordning (se *Statens ägarpolicy 2013*, p. 2.8.4) med företrädare för ägaren?

- Ja
- Nej

Kommentar

.....

.....

.....

.....

9. Övriga kommentarer

.....

.....

.....

.....

Tack för Din medverkan!

Bilaga 2 Checklista för genomgång av styrelsedokumentation

Genomgången dokumentation avseende 2013 och 2014

Styrelseprotokoll inkl. bilagor och utskick inför styrelsemöten

- Protokoll från möten i revisionsutskott/projektutskott inkl. bilagor och utskick inför mötena
- Styrelsens arbetsordning
- Styrelsens instruktion till vd om rapportering till styrelsen
- Styrelsens instruktion för arbetsfördelning mellan styrelsen och vd
- Senast uppdaterade affärsplanen inkl. affärsstrategi
- Delegationsordning
- Attestordning
- Finanspolicy
- Investeringspolicy
- Övrigt, t.ex. rapporter till styrelsen från bolagets riskfunktion

Styrelseprotokoll inkl. bilagor och utskick inför möten 2013 och 2014

Noteringar vid genomgång av dokument

- Antal styrelsemöten som hållits under året
- Antal möten som skulle hållas under resp. år enligt planen för styrelsemöten
- Antal gånger riskfrågor togs upp vid styrelsemöten under 2013 resp. 2014 (varje möte, några gånger per år, en gång per år)
- Vid hur många av styrelsemötena under resp. år som riskfrågor behandlades, notera vilken typ av riskfrågor
- Typ av ärenden som riskfrågorna gällde

Underlag inför styrelsemötena

- Vilken typ av underlag skickades ut inför styrelsemöten som handlade om risk (power points, PM, rapporter)?
- Från vem eller vilka kom underlagen i utskicken?

Bilagor till styrelseprotokoll

- Vilken typ av underlag som handlar om risk (power points, PM, rapporter) finns i bilagor till styrelseprotokoll?
- Från vem eller vilka kom underlagen i bilagorna?

Protokoll från möten i revisionsutskott/projektutskott inkl. bilagor och utskick inför möten 2013 och 2014

Noteringar vid genomgång av dokument

- Antal möten i revisionsutskott/projektutskott som hållits under året
- Hur ofta togs riskfrågor upp vid mötena i revisionsutskott/projektutskott under 2013 resp. 2014 (varje möte, några gånger per år, en gång per år)?
- Vid hur många av mötena i revisionsutskott/projektutskott under resp. år behandlades riskfrågor? Notera vilken typ av riskfrågor.
- Typ av ärenden som riskfrågorna gällde

Underlag inför möten i revisionsutskott/projektutskott

- Vilken typ av underlag skickades ut inför mötena i revisionsutskott/projektutskott och som handlade om risk (power points, PM, rapporter)?
- Från vem eller vilka kom underlagen i utskicken?
- Vilken typ av underlag fanns i bilagor till protokoll och som handlade om risk (power points, PM, rapporter)?
- Från vem eller vilka kom underlagen i bilagorna?

Bilagor till protokoll från möten i revisionsutskott/projektutskott

- Vilken typ av underlag fanns i bilagor till protokoll och som handlade om risk (power points, PM, rapporter)?
- Från vem eller vilka kom underlagen i bilagorna?

Styrelsens arbetsordning

Noteringar vid genomgång av dokument

- Regleras i arbetsordningen hur styrelsen ska arbeta med riskfrågor?
- På vilket sätt regleras i arbetsordning hur styrelsen ska arbeta med riskfrågor?
Exempelvis anges det hur ofta riskfrågor ska tas upp för behandling i styrelsen eller annat sätt?
- Regleras hur styrelsen ska analysera bolagets risker och följa upp rutiner riskhanteringen och de åtgärder för att hantera risker som styrelsen beslutat om?
- Övrigt av relevans i arbetsordningen

Styrelsens instruktion till vd om rapportering till styrelsen och styrelsens instruktion för arbetsfördelning mellan styrelsen och vd

Styrelsens instruktion till vd om rapportering till styrelsen

- Regleras hur riskfrågor inkl. uppföljning av riskexponering och riskhantering ska rapporteras till styrelsen?
- På vilket sätt regleras hur riskfrågor inkl. uppföljning av riskexponering och riskhantering ska rapporteras till styrelsen?

Styrelsens instruktion för arbetsfördelning mellan styrelsen och vd

- Styrelsens instruktion för arbetsfördelning: Regleras hur riskfrågor inkl. uppföljning av riskexponering och riskhantering ska rapporteras till styrelsen?
- Styrelsens instruktion för arbetsfördelning: På vilket sätt regleras hur riskfrågor inkl. uppföljning av riskexponering och riskhantering ska rapporteras till styrelsen?

Bolagets senaste affärsplan inkl. affärsstrategi

Noteringar vid genomgång av dokument

- Finns riskidentifiering, riskvärdering och åtgärder för att hantera risker med i dokumentet?
- På vilket sätt finns riskidentifiering, riskvärdering och åtgärder för att hantera risker med?
- Vem har fattat beslut om affärsplanen?
- Hur följer styrelsen upp affärsplanen och särskilt de delar som berör risk?
- Hur involverad är styrelsen i framtagande av affärsplan? Har styrelsen säkerställt att det finns en process för att hantera risk?

Övriga styrelsedokument

- På vilket sätt berörs risk i delegationsordning, attestordning, finanspolicy, investeringspolicy?
- Hur följer styrelsen upp tillämpningen av resp. dokument?

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?
	2015:6	Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
	2015:7	Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
	2015:8	Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
	2015:9	Granskning av Årsredovisning för staten 2014
	2015:10	Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?
	2015:11	Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet
	2015:12	Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet?
	2015:13	Regeringens jämställdhetsåtgärder – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?
	2015:14	Överskudsättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta statens ägande i bolag så att värdet utvecklas så bra som möjligt. I detta ingår att säkerställa en väl fungerande riskhantering i de statliga bolagen. Riksrevisionen har granskat om regeringen har säkerställt att riskhanteringen i de statliga bolagen är ändamålsenlig för staten. Granskningen har inte avsett hur väl enskilda statliga bolag sköter sin riskhantering.

Granskningen visar att regeringen inte har säkerställt en för staten ändamålsenlig hantering av risker i de statliga bolagen. Regeringen sammanställer inte löpande information om väsentliga risker i enskilda bolag och inte heller information om de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen. Vidare konstaterar Riksrevisionen att riksdagen inte får ändamålsenlig information om riskerna. Därmed har regeringen inte säkerställt att regeringens och riksdagens strategiska ställningstaganden baseras på ett fullständigt underlag.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ta en mer aktiv roll i styrningen av de statliga bolagen när det gäller risker och riskhantering. Regeringen bör utveckla de styrverktyg som finns för att följa upp riskhanteringen i de statliga bolagen. Vidare bör regeringen 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 av riskerna bör även redovisas för riksdagen.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-383-7
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

A/C
APC
SVEF
SPAL
GÖTA
AB |
LKAB
RISE HC
ALARM S
RYMDAK
SVEDAB
SVENSK
EPPSHY
EDESUR
IASONEF

Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 november 2015

Närvarande: statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, K Persson,
P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson,
A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan, A Bah Kuhnke,
A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet A Johansson

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

