

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

Hållbart företagande

– regeringens styrning av de statligt ägda bolagen

Riksrevisionen har granskat om regeringens styrning mot hållbart företagande i de statliga bolagen har lett till att ambitionerna inom området uppnåtts. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Dimitrios Ioannidis har varit föredragande. Enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Dimitrios Ioannidis

För kännedom:

Regeringskansliet; Näringsdepartementet, Finansdepartementet,
Kulturdepartementet, Socialdepartementet

HÅLLBART FÖRETAGANDE – REGERINGENS STYRNING AV DE STATLIGT ÄGDA BOLAGEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	11
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	16
2 Översikt över de statligt ägda bolagen och styrningen mot hållbart företagande	19
2.1 De statligt ägda bolagen	19
2.2 Styrningen mot hållbart företagande	20
3 Regeringens styrning av statligt ägda bolag	22
3.1 Statens ägarpolicy som stöd	22
3.2 Angivna internationella riktlinjer i statens ägarpolicy	23
3.3 Regeringens styrelsekrytering	24
3.4 Kraven på hållbarhetsredovisning	25
3.5 Styrning mot föredömlighet och de statligt ägda bolagen som föregångare	27
4 Regeringens uppföljning av de statligt ägda bolagens insatser inom hållbart företagande	29
4.1 Ägardialogerna – behandling av hållbart företagande och frekvens	29
4.2 Genomförandet av hållbarhetsanalyser	31
4.3 Uppföljningen av bolagens strategiska hållbarhetsmål	34
4.4 Regeringens andra uppföljande analyser	35
5 Regeringens information till riksdagen	40
5.1 Beskrivningen av resultat och förutsättningar	40
6 Slutsatser och rekommendationer	42
6.1 Statens ägarpolicy är ett bra stöd men kan bli tydligare avseende internationella riktlinjer	42
6.2 Ägardialogerna berör hållbart företagande men når inte alla bolag systematiskt	42
6.3 Bolagens strategiska hållbarhetsmål – förbättringsutrymme och goda exempel	43
6.4 Regeringens uppföljande analyser – dröjer och saknar information från många bolag och områden	43
6.5 Föredömlighet och föregångarskap – behov av starkare styrning	44
6.6 Regeringens information till riksdagen bör beskriva helheten bättre	45
6.7 Kraven på bolagens rapportering kan utvecklas för att förbättra informationen till riksdagen	45
Referenslista	47
Bilaga 1. Metod	49

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats.
Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 2. Hållbart företagande i Näringsutskottets betänkanden
och statens ägarpolicy

Bilaga 3. Enkät svar från styrelseordförande och vd:ar

Sammanfattning och rekommendationer

Arbetet med hållbart företagande kan stärka företag i väsentliga avseenden, genom att hjälpa dem att identifiera och hantera risker och därigenom skapa konkurrensfördelar. Företag behöver också i allt större utsträckning lämna mer och bättre information till sin omvärld om till exempel klimatrisker och klimatarbete för att vara förtroendegivande och till exempel attraktiva för finansiärer. Det har under en längre tid pågått ett arbete för att stärka de statliga bolagens arbete med hållbart företagande. Bolagen ska enligt riksdagen vara föregångare i hållbart företagande och bolagens verksamhet ska präglas av öppenhet och föredömlighet. Staten är en stor bolagsägare avseende såväl bolagens värde och omsättning som antalet anställda. Staten kan genom att visa gott och ansvarsfullt exempel bidra till utveckling utöver de egna bolagen.

Riksrevisionen har granskat om regeringens styrning mot hållbart företagande i de statligt ägda bolagen har lett till att ambitionerna som regeringen uttrycker i statens ägarpolicy uppnåtts och hur de omsätts i praktiken. Den övergripande revisionsfrågan besvaras genom följande delfrågor.

1. Ger regeringen genom sin styrning verkningsfulla incitament för de statligt ägda bolagens arbete med hållbart företagande?
2. Är regeringens uppföljning av de statligt ägda bolagens arbete med hållbart företagande tillräcklig i förhållande till ambitionerna inom området?
3. Informerar regeringen riksdagen om de statligt ägda bolagens resultat inom hållbart företagande och om det underlag som informationen bygger på?

Granskningens resultat

Granskningen visar att det är tydligt att staten strävar efter att vara en aktiv och professionell ägare avseende hållbart företagande. Det kommer till uttryck till exempel i statens ägarpolicy och i genomförande av analyser och uppföljningar. De ambitioner regeringen ger uttryck för handlar dock i mindre grad och mer vagt om konkreta resultat i de statligt ägda bolagens verksamheter. Fokus ligger i stället mer på processer för styrning och uppföljning av bolagens arbete. Granskningen visar att det faktiska genomförandet av dessa processer inte alltid överensstämmer med hur de beskrivs av regeringen avseende bland annat frekvens. Granskningen visar att det finns utvecklingsområden i följande avseenden.

Regeringens styrning bör bli tydligare och starkare och därmed ge bättre incitament

Regeringens styrning avseende de internationella riktlinjer de statligt ägda bolagen ska beakta behöver förtydligas för att ge bolagen starkare incitament att

nyttja dem i arbetet med hållbart företagande. Dessa riktlinjer tas upp i statens ägarpolicy som är ett av regeringens främsta verktyg för att styra de statligt ägda bolagen. Ägarpolicyen är dock tolkningsbar och hur bolagen agerar i enlighet med den kan därför variera.

Den genomgång Riksrevisionen gjort av de statligt ägda bolagens strategiska hållbarhetsmål visar visserligen att de övergripande ligger i linje med regeringens styrning. Samtidigt finns det exempel såväl på mål som kan behöva ses över som på mål som kan tjäna som goda exempel värda att sprida. Riksrevisionen konstaterar att statligt ägda bolag just har efterfrågat att goda exempel sprids av regeringen i samband med de olika uppföljningsprocesserna.

Regeringens uppföljning behöver genomföras mer regelbundet och med bättre information från de statligt ägda bolagen

Regeringens uppföljning av de statligt ägda bolagens insatser spelar en viktig roll som underlag för att identifiera utvecklingsområden i bolagens arbete med hållbart företagande som regeringens styrning behöver hantera. Granskningen visar att regeringen följer upp de statligt ägda bolagens arbete på ett flertal sätt. Vissa, som ägardialoger och hållbarhetsanalyser, behöver genomföras mer regelbundet och systematiskt. Andra uppföljningar inom till exempel miljöområdet visar på problem med att samla in information från bolagen.

Regeringens information till riksdagen saknar grundläggande fakta

Regeringens information till riksdagen återger inte helt vare sig hur det går med genomförandet av styrningen eller vad den tillgängliga uppföljande informationen visar. Skrivelsen till riksdagen innehåller visserligen många väsentliga delar. Men det är svårt att få en samlad bild av utvecklingen i de statligt ägda bolagen med avseende på social och miljömässig utveckling.

De statligt ägda bolagens rapportering, och inte minst deras hållbarhetsredovisning, är ett viktigt underlag till regeringens information till riksdagen. Regeringen ställer i Statens ägarpolicy och principer för statligt ägda bolag, krav på att alla statligt ägda bolag ska upprätta och offentliggöra en kvalitetssäkrad hållbarhetsredovisning enligt internationell standard samt en hållbarhetsrapport enligt reglerna i årsredovisningslagen (1995:1554). Regeringens krav går utöver kraven i årsredovisningslagen.

De generella kraven för utvärdering och kontroll av bolags hållbarhetsredovisning är tydligt lägre än kraven på den finansiella redovisningen. Regeringen kan dock som ägare naturligtvis ställa högre krav på de statligt ägda bolagen så att hållbarhetsredovisningen blir mer likvärdigt behandlad den finansiella redovisningen.

Rekommendationer

Granskningen visar att regeringens ambitioner inom hållbart företagande i de statligt ägda bolagen i praktiken handlar mycket om processer för styrning och uppföljning av bolagens arbete. Men regeringens faktiska genomförande av dessa processer överensstämmer inte alltid med hur de beskrivs av regeringen, avseende bland annat frekvens.

Rekommendationer till regeringen:

- Genomför uppföljningen av de statligt ägda bolagens arbete med hållbart företagande mer systematiskt och återkommande.
- Förtydliga informationen till de statligt ägda bolagen så att det blir tydligt för dem vilka internationella riktlinjer som de ska beakta och vad det innebär.
- Utveckla informationen till riksdagen så att den inkluderar upplysningar om hur styrningen genomförts och hur långt regeringen kommit med att balansera en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling i statens bolagsägande.
- Överväg att införa krav på utvärdering och kontroll av de statligt ägda bolagens hållbarhetsredovisning så att den behandlas mer likvärdigt den finansiella redovisningen.

1 Inledning

Den statliga bolagsportföljen består av 46 aktiebolag (39 helägda och 7 delägda), och hade 2019 ett sammanlagt värde på cirka 640 miljarder kronor. Bolagen är verksamma inom en rad olika sektorer, varav basindustri/energi värdemässigt är den största.¹ De flesta av bolagen är vinstdrivande och verksamma på affärsmässiga grunder i konkurrensutsatta marknader. Knappt hälften av bolagen (22 stycken) har också samhällsuppdrag. Dessa uppdrag har riksdagen särskilt beslutat om och de innebär att bolagen ska uppnå andra mål utöver ekonomisk avkastning.²

Riksdagen vill att de statligt ägda bolagen ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.³ Regeringens ägarpolicy anger bland annat att statligt ägda bolag ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas. I syfte att främja ett långsiktigt hållbart värdeskapande i statligt ägda bolag integreras hållbart företagande i bolagsstyrningen. Det innebär att de statligt ägda bolagen ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt agera på ett sådant sätt att de åtnjuter offentligt förtroende.⁴

1.1 Motiv till granskning

Arbetet med hållbart företagande i företag kan stärka varumärken, skapa nya affärsmöjligheter och konkurrensfördelar, underlätta rekryteringar, öka möjligheten till finansiering, öka lönsamheten och hjälpa företaget att identifiera och hantera risker.⁵ Företag behöver i allt större utsträckning lämna mer och bättre information till sin omvärld om till exempel klimatrisker och klimatarbete för att vara attraktiva för investeringar.⁶ Riksdagen har påpekat att det under det senaste decenniet pågått ett arbete för att stärka de statligt ägdas bolagens

¹ Per sektor fördelade sig värdet av bolagen på följande sätt 2019: basindustri/energi 49 procent, fastighet 12 procent, telekom 10 procent, infrastruktur 9 procent, finans 8 procent, tjänst 7 procent, transport 3 procent, konsument 2 procent. 2019 uppgick antalet anställda i bolagen till 129 000 och utdelningen till 17,6 miljarder kronor. Se skr. 2018/19:140, bet. 2019/20:NU4, rskr. 2019/20:139.

² Skr. 2018/19:140, bet 2019/20:NU4, rskr 2019/20:139.

³ Skr. 2018/19:140, bet 2019/20:NU4, rskr 2019/20:139. Se även elektroniska bilaga 2 för en översikt av Näringsutskottets överväganden och ställningstaganden 2014–2019 om förvaltningen av bolagen, bland annat avseende statens ägarpolicy och hållbart företagande, med anledning av regeringens årliga skrivelser om bolagen till riksdagen.

⁴ Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020, s. 1. Regeringens beslutade nuvarande ägarpolicy den 27 februari 2020. Den ersatte en tidigare ägarpolicy från den 22 december 2016. Se även elektronisk bilaga 2 för en översikt avseende Statens ägarpolicy 2014–2019. Se <https://www.regeringen.se/rapporter/2020/03/statens-agarpolicy-och-principer-for-bolag-med-statligt-agande-2020/>, hämtad 2020-12-14.

⁵ FAR, "Frågor och svar om hållbarhet", hämtad 2020-12-14.

⁶ Se till exempel, Dagens Industri, "Klimatredovisning – snart lika skarp som finansiell", hämtad 2021-01-24.

hållbarhetsarbete. Det är enligt riksdagen viktigt att regeringen fortsätter att utveckla arbetet med hållbart företagande i förvaltningen av de statligt ägda bolagen.⁷

Hållbarhet handlar om samhällens och ekonomiers framtida förutsättningar. Den så kallade Brundtlandskommissionen gav en tidig impuls som fick ett stort genomslag. Kommissionen definierade hållbarhet på följande sätt, ”En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.”⁸

Staten kan som en av landets största bolagsägare i termer av värde, omsättning och antal anställda⁹ genom förvaltningen av de statligt ägda bolagen visa gott och ansvarsfullt exempel och därigenom bidra till utveckling utöver de egna bolagen.

Enligt regeringens definition innebär hållbart företagande att de statligt ägda bolagen inom sin verksamhet ska balansera en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Regeringen pekar särskilt på betydelsen av miljöhänsyn och socialt ansvarstagande såsom etik, arbetsvillkor, mänskliga rättigheter, bekämpning av korruption samt jämställdhet och mångfald. För att främja detta betonar regeringen vikten av en aktiv och professionell förvaltning och av att hållbart företagande är integrerat i styrningen.¹⁰

Regeringens styrning avseende hållbart företagande behandlar framför allt processer. Genom åren har ett antal statligt ägda bolag erhållit priser och utmärkelser inom hållbarhetsområdet. Dock finns det i förhållande till de ambitioner och den inriktning som regeringen har pekat ut direkta och indirekta problemindikationer inom flera områden. Det har till exempel handlat om att regeringens styrning inte fått tillräckligt genomslag¹¹, att rapporteringen till riksdagen kan utvecklas samt flera konkreta fall där det kan ifrågasättas om statligt ägda bolag har agerat föredömligt, som till exempel Telias affärer i Centralasien.

⁷ Skr. 2016/16:140, bet. 2016/17:NU4.

⁸ Se Svenska FN-förbundet, ”FN-fakta – hållbar utveckling”, hämtad 2021-02-24.

⁹ Följande uppgifter illustrerar det statliga bolagsinnehavets storlek i förhållande till privata bolagsägare i Sverige. Enligt verksamhetsberättelsen för bolag med statligt ägande 2019 uppgick det uppskattade värdet av statens bolag till 640 miljarder kronor. Bolagens omsättning uppgick till 405 miljarder kronor och antalet anställda uppgick till 129 000. Detta kan jämföras med Investor som lämnade följande uppgifter i sin årsredovisning 2019. Bolagets substansvärde uppgick till 485 miljarder kronor (bedömda marknadsvärden för de större dotterföretagen och partnerägda investeringar), omsättningen i bolaget uppgick till 144 miljarder kronor och antalet anställda i bolag som Investor ägde andelar i uppgick till över 500 000. 2018 omsatte de statliga bolagen 386 miljarder kronor och hade 131 000 anställda. Det kan jämföras med till exempel AB Volvo som 2018 hade en omsättning som uppgick till 390 miljarder kronor och 91 000 anställda. Ericssons omsättning 2018 uppgick till 210 miljarder kronor och de anställda uppgick till 97 000 (se Ekonomifakta, ”Sveriges största företag”, hämtad 2021-02-23).

¹⁰ Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020.

¹¹ Se exempelvis Borglund et al., *Effekterna av hållbarhetsredovisning – en studie av konsekvenserna av de nya riktlinjerna om hållbarhetsinformation i statligt ägda företag*, 2010.

Det kan också handla om när och hur statligt ägda bolag ska göra konsekvensanalyser inom specifika hållbarhetsområden.¹²

Den pågående pandemin har satt även statligt ägda bolag under press. Bolagens agerande mot kunder, leverantörer och intressenter får också i olika avseenden större betydelse. Konsumentombudsmannen har till exempel ställt krav på SAS avseende åtgärder som bolaget vidtagit under pandemin. Det handlar om rutiner avseende ersättningar till konsumenter för inställda flygresor.¹³

Granskningen ger ett mervärde genom att genomlysna resultatet av ambitioner och initiativ som funnits länge.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om regeringens styrning mot hållbart företagande i de statligt ägda bolagen har lett till att ambitionerna som regeringen uttrycker i statens ägarpolicy uppnåtts och hur de omsätts i praktiken. Den övergripande revisionsfrågan besvaras genom följande delfrågor:

1. Ger regeringen genom sin styrning verkningsfulla incitament för de statligt ägda bolagens arbete med hållbart företagande?
2. Är regeringens uppföljning av de statligt ägda bolagens arbete med hållbart företagande tillräcklig i förhållande till ambitionerna inom området?
3. Informerar regeringen riksdagen om de statligt ägda bolagens resultat inom hållbart företagande och om det underlag som informationen bygger på?

1.2.1 Avgränsningar

Granskningens övergripande fråga behandlar regeringens styrning. Vi granskar inte de statligt ägda bolagen utan endast hur regeringen styr och hur de följer upp resultatet i bolagens verksamhet för att se om dessa ligger i linje och nivå med de förväntningar som riksdagen och regeringen ställt upp.

I granskningen fokuserar vi på områdena miljö och klimat samt de sociala områdena mänskliga rättigheter, arbetsmiljö och jämställdhet. Vi behandlar även översiktligt missbruk av särställning. Regeringen har pekat ut bland annat dessa områden som särskilt viktiga och gör också vissa uppföljningar inom dessa områden. Beträffande den ekonomiskt hållbara utvecklingen menar vi att den är och har varit föremål för en omfattande och strukturerad uppföljning över tid, varför vi avgränsar oss från att undersöka den.

¹² Se Statskontoret, *FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter – utmaningar i statens arbete*, 2018.

¹³ Se Konsumentverket, "KO kräver att SAS betalar för uteblivna resor i tid", hämtad 2021-01-14.

Regeringens styrning avseende hållbart företagande har tagit form över tiden genom olika utvecklingssteg. Mot bakgrund av dessa utvecklingssteg inriktas granskningen primärt på perioden 2014–2019 så att vi kan granska effektiviteten i den nya uppföljningsprocess som regeringen införde 2014. I viss mån kommer vi också att beröra förhållanden och omständigheter under år 2020. Detta mot bakgrund av att granskningen publiceras första halvåret 2021.

Granskningen fokuserar på Näringsdepartementets förvaltning av statligt ägda bolag (vissa bolag förvaltas av andra departement) men behandlar samtliga statligt ägda bolag när det gäller regeringens uppföljning och informationen till riksdagen.

1.3 Bedömningsgrunder¹⁴

Riksdagen beslutar om de statligt ägda bolagens övergripande uppdrag medan regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta bolagen.¹⁵

Riksdagen uttrycker att de statligt ägda bolagen ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företag representerar och strukturanpassning.¹⁶

1.3.1 Regeringen ska vara en aktiv och professionell förvaltare

Vi utgår i granskningen från att det är befogat att bedöma hur och i vilken mån den styrning som regeringen ger uttryck för i statens ägarpolicy följs och uppfattas av de statligt ägda bolagen. I det senare avseendet beaktar vi om de statligt ägda bolagen upplever att regeringens styrning är tydlig och hjälpsam. Vi undersöker till exempel bolagens kännedom om de internationella riktlinjer som pekas ut i ägarpolicy, hur bolagen beaktar dessa riktlinjer, styrelserekryteringen, kraven på hållbarhetsredovisning och styrningen mot föredömlighet och föregångarskap.

Vi gör detta baserat på följande:

Regeringen ska enligt riksdagen vara en aktiv och professionell förvaltare så att de statligt ägda bolagen genererar en god avkastning och med fokus på långsiktigt värdeskapande.¹⁷

¹⁴ I den elektroniska bilagan 2 finns en översikt över riksdagens uttalanden om de statliga bolagens förvaltning 2014–2019 med anledning av regeringens årliga skrivelse till riksdagen om de statliga bolagen samt statens ägarpolicy för motsvarande period.

¹⁵ Jämför 1 kap. 4 § andra stycket, 9 kap. 8 och 9 §§ regeringsformen (RF). Av dessa bestämmelser framgår att riksdagen beslutar om grunderna för förvaltningen och förfogandet över statens tillgångar, medan regeringen som huvudregel förvaltar och förfogar över dessa tillgångar. Andelarna i de statligt ägda bolagen utgör sådana statliga tillgångar. I 8 kap. 1–4 §§ budgetlagen (2011:203) finns närmare bestämmelser för tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Se även SOU 2012:14 s. 89 och bet. 2014/15:NU4 s. 8.

¹⁶ Prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, se även till exempel skr. 2015/16:140, bet. 2016/17:NU4.

¹⁷ Prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, se även till exempel skr. 2015/16:140, bet. 2016/17:NU4.

Riksdagen har uttalat att statens ägarpolicy utgör ett ramverk där förhållandet mellan ägare, styrelse och bolagsledning tydliggörs.¹⁸ Statens ägarpolicy anger till exempel att internationella riktlinjer syftar till att ge näringslivet vägledning i hantering av risker och affärsmöjligheter inom området hållbart företagande. De statligt ägda bolagen ska agera ansvarsfullt och arbeta aktivt för att följa internationella riktlinjer om miljö- och klimathänsyn, mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, antikorrupktion och affärsetik.¹⁹

1.3.2 Regeringens uppföljning ska öka medvetenheten och kunskapen om risker i de statligt ägda bolagen

För att bedöma om regeringen är en aktiv ägare studerar vi i granskningen flera olika verktyg för uppföljning, bland annat regeringens ägardialoger med de statligt ägda bolagen, samt de hållbarhetsanalyser och andra analyser av bolagen som regeringen gör. Vi granskar också om regeringen följer upp att de statligt ägda bolagen har relevanta policyer på plats, om regeringen säkerställer att bolagens hållbarhetsmål lever upp till kraven som ställs i statens ägarpolicy och om regeringen följer upp om bolagen uppvisar en positiv utveckling avseende klimatavtryck och jämställdhet. För att uppföljningen ska vara tillräcklig menar vi att den ska vara återkommande med en viss regelbundenhet, omfatta alla ovan nämnda avseenden och hela bolagsportföljen i så stor utsträckning som möjligt. Uppföljningen bör också ligga till grund för fortsatt styrning.

Att vi gör bedömningar i dessa avseenden baserar vi på följande.

Enligt riksdagen är regeringens aktiva arbete med mål och måluppföljning samt hållbarhetsfrågor en central del i statens ansvar att vara en ansvarsfull och professionell ägare.²⁰

I linje med riksdagens uttalande uttrycker regeringen att statens ägarpolicy ska vara ett förutsägbart ramverk till de statligt ägda bolagen som beskriver hur uppföljningen av bolagens arbete ska gå till. När det gäller hållbart företagande ska utfallet diskuteras på ägardialogen gentemot de strategiska mål för hållbart företagande som varje statligt ägt bolag ska sätta liksom eventuella åtgärder som planeras för att nå målen. Dessa mål ska fokusera på värdeskapande, vara relevanta för bolagets affärsverksamhet och väsentliga hållbarhetsaspekter, vara långsiktiga, utmanande, uppföljningsbara, tydliga och jämförbara, samt i förekommande fall relevanta för bolagets särskilt beslutade samhällsuppdrag.²¹

¹⁸ Se skr. 2016/17:140 bet. 2017/18:NU4.

¹⁹ Följande internationella riktlinjer pekas ut i statens ägarpolicy: de tio principerna i FN:s Global Compact, FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, OECD:s riktlinjer för multinationella företag.

²⁰ Skr. 2014/15:140, bet. 2015/16:NU4 s. 17.

²¹ Statens ägarpolicy beslutad 2020, men även den ägarpolicy som beslutades 2016.

Hållbarhetsanalyser ska enligt riksdagen öka bolagsförvaltningens medvetenhet och kunskap om risker i de statligt ägda bolagen.²² Förvaltningsorganisationen på Näringsdepartementet gör bolagsspecifika hållbarhetsanalyser för att utvärdera de statligt ägda bolagens arbete med hållbart företagande. Utöver att bidra med kunskap till regeringen har hållbarhetsanalyserna fler användningsområden. De ligger till grund för det aktiva ägandet i form av den årliga styrelsenomineringsprocessen och den återkommande dialogen med bolaget och är också en viktig del i processen att ta fram ekonomiska mål och uppdragsmål.²³

De statligt ägda bolagen ska enligt riksdagen vara föregångare i hållbart företagande genom ett långsiktigt och ansvarsfullt ställningstagande i fråga om mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö, antikorrupcion, affärsetik, jämställdhet och mångfald samt säkerställa att missbruk inte sker av särställning. De statligt ägda bolagen ska också agera föredömligt.²⁴

Enligt statens ägarpolicy ska de statligt ägda bolagen agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt agera på ett sådant sätt att de åtnjuter offentligt förtroende. För de specifika hållbarhetsområden som granskningen avgränsats till uttrycker regeringen i ägarpolicyen att de statligt ägda bolagen ska arbeta för följande:²⁵

- en sund och säker arbetsmiljö
- att visa respekt för mänskliga rättigheter, inklusive barns rättigheter, samt goda och anständiga arbetsvillkor
- att vara föredömen i jämställdhetsarbetet och arbeta aktivt med jämställdhetsfrågor i sin verksamhet, inte minst vid tillsättningar på chefsnivå och även beakta mångfaldsaspekten och arbeta för en inkluderande kultur
- att uppvisa en miljömässigt hållbar utveckling med minskad klimat- och miljöpåverkan, inom sin bransch vara föredömen på miljö- och klimatområdet och arbeta för att de av riksdagen beslutade nationella miljö- och klimatmålen samt det så kallade Parisavtalet²⁶ ska uppnås
- att i övrigt säkerställa att missbruk inte sker av den särställning som det kan innebära att vara ett statligt ägt bolag, bland annat genom att tillämpa skäligena villkor i förhållande till kunder och leverantörer, exempelvis avseende betalningstider.

Regeringen uttrycker att ett föredömligt agerande inkluderar ett strategiskt och transparent arbete med samarbete i fokus. Internationella riktlinjer, Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling ska vara vägledande för detta arbete.

²² Skr. 2015/16:60 bet. 2015/16:NU21, skr. 2015/16:140 bet. 2016/17:NU4.

²³ Skr. 2019/20:140.

²⁴ Se skr. 2015/16:140, bet. 2016/17:NU4.

²⁵ Skr. 2019/20:140.

²⁶ Klimatavtalet från Paris december 2015.

Ett led i att säkerställa förtroendet för de statligt ägda bolagen enligt statens ägarpolicy är att de ska fastställa policydokument, och tillhörande uppföljningsprocesser, som är relevanta för deras verksamhet.

1.3.3 Regeringens information till riksdagen ska ständigt utvecklas

Vi bedömer i granskningen om regeringens årliga skrivelse till riksdagen om de statligt ägda bolagen ger en tydlig bild av regeringens styrning samt bolagens utveckling, såväl positiv som negativ, inom social och miljömässig hållbarhet. Vi bedömer också om regeringen är tydlig mot riksdagen om de förutsättningar som finns för att informera om de statligt ägda bolagens utveckling inom hållbart företagande.

Avseende de statligt ägda bolagens rapportering som underlag till regeringens uppföljning, bedömer vi särskilt följande:

- om bolagen rapporterar öppet om verksamheten och resultatet så att även problem och utmaningar lyfts fram,
- om redovisningen är förståelig även för icke experter,
- om redovisningen har ett omvärldsperspektiv.

Att vi gör bedömningar i dessa avseenden baserar vi på följande.

Riksdagen har upprepade gånger uttalat att regeringens årliga skrivelse om de statligt ägda bolagen till riksdagen ständigt bör utvecklas innehållsmässigt så att riksdagen på ett bättre sätt ska kunna få en bild av bolagens utveckling.

Regeringens information till riksdagen är i mycket avhängig av de statligt ägda bolagens rapportering om sin verksamhet. Bolagens verksamhet ska enligt riksdagen präglas av öppenhet.²⁷ Enligt statens ägarpolicy är hållbarhetsredovisning ett verktyg för att med transparens i fokus driva arbetet med hållbart företagande framåt genom att systematiskt arbeta med tydlig rapportering och uppföljning.²⁸

En hållbarhetsredovisning ska upprättas enligt GRI:s riktlinjer (GRI Standards²⁹) eller annat internationellt ramverk för hållbarhetsredovisning och offentliggöras på respektive bolags webbplats i samband med offentliggörandet av bolagets årsredovisning. De statligt ägda bolagen ska följa de regler om hållbarhetsrapport i årsredovisningslagen (1995:1554) som gäller för större företag och hållbarhetsredovisningen ska vara kvalitetssäkrad genom oberoende granskning och bestyrkande av bolagets externa revisor. Hållbarhetsredovisningen ska

²⁷ Se skr. 2015/16:140 bet. 2016/17:NU4.

²⁸ Statens ägarpolicy, s. 15. Styrelserna i bolagen med statligt ägande ansvarar för att bolagen presenterar en hållbarhetsredovisning som tillsammans med övrig finansiell rapportering utgör ett samlat underlag för utvärdering och uppföljning.

²⁹ Global Reporting Initiative, internationella riktlinjer för hållbarhetsredovisning, se till exempel Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2019, s. 116.

innehålla de upplysningar som behövs för förståelsen av bolagets utveckling, ställning och resultat samt konsekvenserna av verksamheten.

1.4 Metod och genomförande

För att besvara våra revisionsfrågor har vi använt oss av dokumentstudier, intervjuer, skriftliga frågor samt enkäter till styrelseordförande och vd:ar. Vi beskriver de olika metoderna i följande avsnitt och i bilaga 1. I denna bilaga finns också en översiktlig diskussion om metodologiska osäkerheter och risker.

1.4.1 Dokumentstudier av styrande dokument, uppföljningar samt års- och hållbarhetsredovisningar för att bedöma styrningens utformning och genomslag

I granskningen har vi bland annat gått igenom regeringens styrande dokument. Utöver detta har vi också gått igenom annat underlag om styrningen från bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet som till exempel analyser avseende hållbart företagande. Vi har gått igenom 18 slumpmässigt utvalda bolags ägardialoger för 2014 respektive 2019. Vi har också gått igenom sammanfattande rapporter av de hållbarhetsanalyser som genomförts under perioden 2014 till 2019 för två slumpmässigt utvalda bolag.³⁰

Vi har tagit del av data om aspekter av hållbart företagande som bolagsförvaltningen samlar in från de statligt ägda bolagen. Det handlar om till exempel statistik om bolagens verksamhet avseende arbetsmiljö, klimatpåverkan och förekomsten av policyer. Vi har använt dessa data för att besvara såväl den första revisionsfrågan om regeringens styrning som den andra revisionsfrågan om hur regeringen följer upp de statligt ägda bolagens insatser inom hållbart företagande.

Vi har gjort en genomgång av års- och hållbarhetsredovisningar 2019 för 11 slumpmässigt valda bolag, som vi använt som en del av granskningen avseende regeringens styrning. Bolagens års- och hållbarhetsredovisningar är en viktig källa för att ta del av bolagens arbete inom hållbart företagande och därmed för att kunna bedöma hur framgångsrik regeringens styrning av bolagen har varit inom området. I vår genomgång och analys av bolagens års- och hållbarhetsredovisningar har vi använt ett enhetligt bedömningsschema som fångar upp ett antal aspekter utgående från bedömningsgrunderna (se avsnitt 1.3).³¹

Vi har haft en löpande dialog med bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet med anledning av genomgången för att undvika missförstånd och feltolkningar med anledning av vår genomgång av underlagen.

³⁰ För det ena av bolagen hade det genomförts tre hållbarhetsanalyser och för det andra en. Detta innebär att vi gått igenom sammanlagt fyra hållbarhetsanalyser.

³¹ Bedömningsschemat återfinns i bilaga 1.

1.4.2 Skriftliga frågor till Regeringskansliet för att besvara frågor som väckts av dokumentstudierna

För att besvara följdfrågor som uppstått i dokumentstudierna har vi kontinuerligt ställt skriftliga frågor till företrädare för Regeringskansliet.³² Utöver detta har vi haft upprepade möten med tjänstemän på Regeringskansliet, i syfte att säkerställa att vi fått del av alla relevanta underlag.

1.4.3 Intervjuer med aktörer i omvärlden för orientering om utmaningar och utvecklingsmöjligheter

Vi har inhämtat perspektiv från externa aktörer genom intervjuer (Global Compact Network Sweden, Nätverket för Hållbart Näringsliv). För frågor kring utmaningar avseende hållbart företagande och redovisning har vi haft intervjuer och mejlkorrespondens med företrädare för FAR (Föreningen auktoriserade revisorer) och Riksrevisionens årliga revision.

1.4.4 Intervjuer med styrelseordförande och vd:ar i statligt ägda bolag för att få deras syn på regeringens styrning

Vi har genomfört intervjuer med sju personer som för närvarande är eller har varit styrelseordförande och eller vd i ett antal statligt ägda bolag och med erfarenhet även av privata bolag. Detta har vi gjort framför allt för att få perspektiv till besvarandet av den första revisionsfrågan om regeringens styrning. Dessa personer har bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet föreslagit för oss. Vi dokumenterade intervjuerna i skriftliga anteckningar som justerades av dem vi träffat. Vår bedömning är att intervjuerna sammantaget har gett en nyanserad bild av arbetet med hållbart företagande eftersom de vi intervjuat tagit upp utmaningar och utvecklingsområden.

När vi utformat frågorna till intervjuerna har vi beaktat information som framkommit i dokumentstudierna och även utformat intervjufrågorna så att de täcker de områden som vi tar upp i enkäterna vi skickat till styrelseordförande och vd:ar.

³² Bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet och enheten för främjande och hållbart företagande på Utrikesdepartementet.

1.4.5 Enkäter till styrelseordförande och vd:ar för att få en samlad bild av hur regeringens styrning uppfattas och fungerar

Vi har skickat ut enkäter med frågor till i stort sett samtliga styrelseordförande och vd:ar i de statligt ägda bolagen.³³ Vi valde att inkludera båda dessa nivåer i syfte att se om uppfattningarna skiljde sig åt på något väsentligt sätt. Detta skulle i så fall vara en signal om enskilda områden att undersöka mer på djupet.

Enkäterna till styrelseordförande respektive vd:ar skiljde sig något åt men frågorna baserades i bägge fallen på resultat från vår genomgång av dokumentation. Enkäterna innehöll för varje fråga ett öppet kommentarsfält för fritextsvar. Vi har fått ett stort antal fritextsvar.

Enkäterna var frivilliga att besvara eftersom bolagen inte är föremål för granskningen. Svarsfrekvensen blev 91 procent för styrelseordförande (svar från 40 av 44 styrelseordförande) och 98 procent för vd:ar (42 av 43 vd:ar).

För varje fråga i enkäterna var det möjligt att uttryckligen avstå från svar. Denna möjlighet utnyttjades i viss utsträckning av dem som besvarade enkäterna. I den elektroniska bilagan 3 redogör vi för enkätsvaren och för omfattningen av detta per frågeområde.

1.4.6 Projektgrupp och externa referenspersoner

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Dimitrios Ioannidis och Jana Fromm. Maria Arvidsson och Jonas Hällström har bidragit med kommentarer till den slutliga rapporten avseende redovisning.

Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Susanne Arvidsson, docent Ekonomihögskolan vid Lunds universitet och Lin Lerpold, docent Center för sustainability research vid Handelshögskolan. Företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

³³ Enkäten har inte skickats till det europeiska bolaget Eurofima (ägarandel 2 procent) samt till stiftelserna Industrifonden och Norrlandsfonden. Enkäten till vd:ar gick inte heller till Sweden House då bolaget inte har en vd (uppgifterna sköts av ett managementbolag).

2 Översikt över de statligt ägda bolagen och styrningen mot hållbart företagande

Vi ger i detta kapitel en bakgrundsbeskrivning över de statligt ägda bolagen, regeringens styrning av dem och hur styrningen mot hållbart företagande har utvecklats genom åren.

2.1 De statligt ägda bolagen

Staten är en stor bolagsägare sett till värde, omsättning och antal anställda. Statens bolagsportfölj består av 46 bolag och har sin tyngdpunkt inom basindustri/energi. De övriga sektorer som de statligt ägda bolagen är verksamma i är i fallande ordning värdemässigt: fastighet, telekom, infrastruktur, finans, tjänst, transport, och konsument.

Nedanstående tabell innehåller uppgifter om de sju omsättningsmässigt största statligt ägda bolagen, vilka tillsammans står för 80 procent av omsättningen i statens bolagsinnehav och 78 procent av de anställda. De resterande 39 bolagen står således för 20 procent av omsättningen och 22 procent av de anställda.

Tabell 1 De sju omsättningsmässigt största statligt ägda bolagen³⁴

Bolag (ägarandel %)	Omsättningsfördelning, %	Antal anställda	Nettoomsättning, mnkr, januari–december 2019	Rörelseresultat, mnkr, januari–december 2019
Vattenfall (100 %)	41,1	19 815	166 360	22 141
Postnord (60 %)	9,5	28 627	38 278	184
Telia Company (39,4 %)	8,1	20 215	85 965	12 293
Systembolaget (100 %)	8,0	3 613	32 211	262
LKAB (100%)	7,7	4 348	31 260	11 788
Apoteket (100 %)	5,0	3 047	20 321	365
Samhall (100 %)	2,3	20 654	9 130	16

Källa: skr. 2018/19:140, bet. 2019/20:NU4, rskr. 2019/20:139.

2019 lämnade de statligt ägda bolagen 17,6 miljarder kronor i utdelning till staten.

³⁴ Den statliga ägarandelens andel av nettoomsättningen inklusive intressebolag (405 miljarder kronor).

2.2 Styrningen mot hållbart företagande

Det finns en verkställighetskedja för styrningen av de statligt ägda bolagen där ansvar och uppgifter fördelas.

Faktaruta: Ramarna för styrningen av statligt ägda bolag

Riksdagen beslutar om de statligt ägda bolagens övergripande uppdrag medan regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta bolagen.

Regeringens förvaltningsprinciper följer i huvudsak OECD:s riktlinjer för bolagsstyrning av statligt ägda företag. I statens ägarpolicy utvecklar regeringen bolagsövergripande mål, och identifierar tillämpliga ramverk och viktiga principfrågor avseende regeringens bolagsstyrning. Statens ägarpolicy inkluderar två delar som är särskilt relevanta för granskningen: principer för statligt ägda bolag (som bland annat innehåller regeringens syn på hållbart företagande) och principer för extern rapportering i bolagen.

Bolagsstämman är det högsta beslutande organet för alla aktiebolag, även de statligt ägda. På bolagsstämmorna fastställer regeringen i sin roll som ägare, bolagens bolagsordning som inkluderar verksamhetens syfte, ekonomiska mål, uppdragsmål och särskilda ägaranvisningar (de senare för bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag).

Regeringen nominerar styrelser i bolagen. Styrelserna ansvarar för bolagens organisation och för att utveckla övergripande strategier. Styrelserna fastställer strategiska mål för verksamheten, till exempel strategiska mål för ett hållbart företagande. Styrelserna utser den verkställande direktören som har det operativa ansvaret för bolagets löpande verksamhet och för att målen för verksamheten uppnås.

Majoriteten av bolagen förvaltas av en särskilt enhet på Näringsdepartementet vars statsråd även ansvarar för den övergripande ägarpolitiken. Näringsdepartementet stöder även andra departement vid behov, exempelvis vid frågor om styrelserekrytering, analys och juridik.

I ägardialogen med bolagets ledning följer regeringen upp att bolagen följer uppdraget och de beslutade målen. Regeringen återrapporterar genom en årlig skrivelse till riksdagen.

Källa: Underlag presenterat för Riksrevisionen av Avdelningen för bolag med statligt ägande vid Näringsdepartementet, 2020-05-07.

Hållbart företagande är ett begrepp som växt fram över tid och saknar en allmänt accepterad och använd definition.³⁵ Regeringen fastställer att det för statligt ägda bolag innebär att de inom sin verksamhet ska balansera ekonomisk, social och miljömässig utveckling. Utgångspunkten för hållbart företagande är att statligt ägda bolag ska driva sin verksamhet på ett sätt som gynnar en hållbar utveckling. Med det menar regeringen en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att

³⁵ Se bilaga 2. Regeringen har över tid gjort vissa justeringar i terminologin inom området. I den senaste beslutade statliga ägarpolicyen 2020 skriver regeringen om hållbart värdeskapande, snarare än hållbart företagande. Vi använder dock begreppet hållbart företagande i stället, eftersom det är så det uttrycks i tidigare ägarpolicy samt i andra tidigare sammanhang. Innebörden i begreppen ska, i det här sammanhanget, ses som synonyma. När hänvisningar görs till den senaste ägarpolicyen kan dock begreppet hållbart värdeskapande förekomma. Vi bedömer att det i stort sett handlar om samma sak.

äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Hållbart företagande innebär enligt regeringen att agera ansvarsfullt och minimera risken för negativ påverkan men också att tillvarata möjligheter till hållbart värdeskapande genom innovativa affärsmodeller och lösningar.³⁶

Statens ägarpolicy pekar ut ett antal områden som det är av särskild vikt att de statligt ägda bolagen arbetar med. Några av dessa ingår i de bedömningsgrunder som vi redogjort för i det förra kapitlet.

Faktaruta: Några utvecklingssteg i regeringens styrning avseende hållbart företagande fram till 2019

- 2007 Krav på hållbarhetsrapportering i linje med Global Reporting Initiatives Standards (GRI) och på kvalitetssäkring av hållbarhetsrapporteringen
- 2012 Ägarpolicyn förtydligar hållbart företagande
- 2013 Krav på strategiska hållbarhetsmål
- 2014 Uppföljningsprocess införs (hållbarhetsanalys)
- 2015 Klimatanalys av portföljbolagen
- 2016 Agenda 2030 ska från och med 2017 vara vägledande för bolagens arbete med hållbart företagande
- 2017 Mänskliga rättigheter – uppföljning bolagens arbete
- 2018 Mänskliga rättigheter – vägledning för styrelser

För arbetet med hållbart företagande ska internationella riktlinjer³⁷, Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling vara vägledande.

Det är styrelsens ansvar att utveckla bolagets övergripande strategi och fastställa strategiska hållbarhetsmål. Regeringen ställer krav på de strategiska målen (se vidare i avsnitt 1.3.2). Utfallet gentemot målen ska diskuteras inom ramen för ägardialogen mellan regeringen och styrelsens ordförande, liksom eventuella åtgärder som planeras för att nå målen.³⁸

³⁶ Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020.

³⁷ De tio principerna i FN:s Global Compact, FN:s vägledning principer för företag och mänskliga rättigheter och OECD:s riktlinjer för multinationella företag.

³⁸ Se till exempel Statens ägarpolicy 2020 s. 5, 8–9.

3 Regeringens styrning av statligt ägda bolag

Nedan går vi igenom våra iakttagelser med anledning av den första revisionsfrågan om regeringens styrning. Vi bedömer om regeringens styrning uppfattas som tydlig och hjälpsam av bolagen. Våra iakttagelser tyder på att så är fallet avseende ägarpolicy generellt sett och styrelserekrytering. Avseende de internationella riktlinjer som regeringen pekat ut är bilden blandad. De hållbarhetsmål som bolagen ska sätta följer regeringens riktlinjer. Det finns i detta avseende visst utvecklingsutrymme i enskilda bolag men också exempel på bolag som kommit långt. När det gäller kraven på hållbarhetsredovisning visar våra iakttagelser på att de uppfattas vara till stöd men att de kan utvecklas. När det gäller regeringens styrning mot föredömlighet och föregångarskap visar iakttagelserna att det kan finnas behov av att utveckla meningsfullheten och förtydliga tidsperspektiven.

3.1 Statens ägarpolicy som stöd

Statens ägarpolicy inkluderar delar som är särskilt relevanta för granskningen: principer för statligt ägda bolag (som bland annat innehåller regeringens syn på hållbart företagande) och principer för extern rapportering i bolagen.

Statens ägarpolicy har länge varit uppbyggd på i stort sett samma sätt, men den har utvecklats över åren. När det gäller internationella riktlinjer och överenskommelser har Agenda 2030 och Parisavtalet tillkommit 2017. När det gäller hållbarhetsredovisning har kravet på att denna ska göras enligt GRI ändrats så att bolagen numera kan välja internationell redovisningsstandard. Hållbarhetsområdena är oförändrade mellan 2015 och 2019 men beskrivs utförligare i ägarpolicy 2020.

En stor majoritet av styrelseordförande och vd:ar anser enligt enkätsvaren att statens ägarpolicy är det styrande dokument som varit av särskild vikt för bolagens arbete med hållbart företagande. Styrelseordförande och vd:ar uppfattar ägarpolicy 2020 som ett bra stöd i arbetet med hållbart företagande.³⁹

Bilden av statens ägarpolicy som central och stödjande bekräftas i de intervjuer vi har genomfört. Grunden i regeringens styrning är bra, menar en person, men det är viktigt att regeringen är genomtänkt och uthållig i sina styr signaler så att bolagen kan hinna agera utefter styrningen. Regeringen borde därför enligt personen inte ändra och justera styrningen för ofta, eftersom man på bolagsnivå behöver kunna få möjlighet att bryta ned styrningen och föra ut den i verksamheten.⁴⁰ Samtidigt anser en annan person att regeringen tydligare borde prioritera vilka frågor som är viktiga; allt kan inte vara lika viktigt hela tiden. Personen uttryckte att ägaren kan

³⁹ Se elektronisk bilaga 3: för styrelseordförande fråga 2 s. 2 och fråga 6 s. 5. För vd:ar se fråga 2 s. 28 och fråga 6 s. 31.

⁴⁰ Intervju 2020-11-09.

ha en viss ovilja till att prioritera.⁴¹ En annan person kopplar behovet av prioritering till vad som händer internationellt, exempelvis på europeisk nivå. Hen efterlyser att ägaren har en överblick över utvecklingen och förmedlar insikter om detta till bolagen.⁴² Vissa personer lyfter också fram att regeringens styrning behöver vara mer individuellt anpassad till respektive verksamhet och ge ett mer aktivt anpassat stöd till respektive företag som komplement till de tydliga förväntningar som regeringen kommunicerar till samtliga statligt ägda bolag. Det är viktigt att regeringen kan röra sig från det standardmässiga.⁴³ En förutsättning för detta är enligt vissa av våra intervjupersoner att regeringen har god kunskap om bolagen och deras verksamhet genom inblick i den operativa verksamheten.⁴⁴

En av de intervjuade menar att 46 bolag inte är för många för att man ska kunna ha anpassad styrning och uppföljning.⁴⁵

3.2 Angivna internationella riktlinjer i statens ägarpolicy

Regeringen identifierar i ägarpolicyen särskilt följande internationella principer och riktlinjer som väsentliga för statligt ägda bolag:

- de tio principerna i FN:s Global Compact
- FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter
- OECD:s riktlinjer för multinationella företag.

Därutöver lyfter regeringen i ägarpolicyen också särskilt fram de globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030.

Å ena sidan uppfattar styrelseordförande och vd:ar att Agenda 2030, FN:s Global Compact och FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter är till praktisk hjälp. Nästan 9 av 10 styrelseordförande och vd:ar anser att Agenda 2030 är till praktisk hjälp, och två tredjedelar tycker övriga två riktlinjer från FN är till praktisk hjälp och stöd.⁴⁶

Bland de fritextsvar svar vi fått genom enkäterna till styrelseordförande och vd:ar om de internationella ramverken framträder å andra sidan följande teman.

1. Dokumenten har spelat en positiv roll initialt men i takt med att bolagens arbete fördjupats har deras betydelse avtagit.
2. Dokumenten uppfattas som mer teoretiska och mindre praktiska.

Styrelseordförande och vd:ar uttrycker i fritextsvaren en liknande sammansatt uppfattning beträffande om de får en bra vägledning från regeringen om hur de

⁴¹ Intervju 2020-11-18.

⁴² Intervju 2020-10-28.

⁴³ Intervjuer 2020-10-11, 2020-10-27, 2020-11-11, 2020-11-20.

⁴⁴ Intervjuer 2020-10-27, 2020-10-28.

⁴⁵ Intervju 2020-10-28.

⁴⁶ Se elektronisk bilaga 3: för styrelseordförande fråga 3 s. 3 och för vd:ar fråga 3 s. 29.

ska applicera riktlinjerna. En majoritet uttrycker nöjdhet, men det finns en tydlig grupp som skulle vilja ha mer handfast vägledning då riktlinjerna inte uppfattas som praktiskt orienterade.

När det gäller de riktlinjer från OECD som anges i statens ägarpolicy anser knappt hälften av styrelseordförande och vd:ar att de är till praktisk hjälp och stöd. I maj 2018 antogs av OECD en kompletterande rapport till dessa riktlinjer som syftar till att ge multinationella företag praktisk vägledning och vara till stöd för bolagen i implementeringen avseende vissa områden i OECDs riktlinjer för multinationella bolag. Få styrelseordförande och vd:ar har kännedom om den rapporten.⁴⁷

Regeringskansliet anger att OECD:s riktlinjer för multinationella företag ska beaktas av alla bolag, men att riktlinjernas betydelse varierar beroende på bolagets verksamhet.⁴⁸

3.3 Regeringens styrelserekrytering

En stor majoritet av styrelseordförandena svarar i enkäterna att styrelserekryteringen säkrar styrelsens kompetens inom hållbart företagande.⁴⁹

Denna bild delas av de personer vi intervjuat. De har omfattande erfarenhet av styrelsearbete och operativt arbete i statligt ägda bolag, och har i huvudsak lämnat positiva omdömen om styrelserekryteringen. De intervjuade lägger särskild tonvikt på att styrelserekryteringen är en logisk och ordnad process. En person lyfte fram att ägaren har en tydlig och omsorgsfull process för hur man bemannar och rekryterar till de statliga bolagens styrelser. De som arbetar med rekrytering till styrelser är aktiva i ägardialoger och har en djup förståelse för bolagens behov och utmaningar.⁵⁰ En annan person lyfte fram att hållbart företagande är en mycket levande fråga i samband med rekrytering av styrelseledamöter.⁵¹

Ytterligare en person hänvisade till att det i de årliga styrelseutvärderingarna som styrelseordföranden låter utföra ingår en bedömning av om det är någon kompetens som saknas i styrelsen.⁵² Information om detta ges till dem som arbetar med

⁴⁷ Se elektronisk bilaga 3: för styrelseordförande fråga 3 s. 3 och frågorna 4 och 5 s. 4, för vd:ar fråga 3 s. 29 och frågorna 4 och 5 s. 30.

⁴⁸ Uppgift i mejl till Riksrevisionen 2020-12-17 från företrädare för bolagsförvaltningen på Regeringskansliet.

⁴⁹ Se elektronisk bilaga 3, fråga 6 s. 6.

⁵⁰ Intervju 2020-11-11.

⁵¹ Intervju 2020-11-09.

⁵² Styrelseordföranden ska se till att styrelsens arbete årligen utvärderas. I de statligt helägda bolagen ska Regeringskansliet informeras om utvärderingens resultat och detta bör ske senast vid årsskiftet. I samband med avrapportering av styrelseutvärderingen ska styrelseordföranden även informera Regeringskansliet om samtliga styrelseledamöters andra uppdrag. Se skr. 2020/21:140 s. 113.

styrelserekrytering inom bolagsförvaltningen och som styrelseordföranden har en kontinuerlig dialog med över året om hur styrelsearbetet utvecklas.⁵³

Det är naturligtvis så att de styrelseordförande som svarat på våra frågor blivit rekryterade genom den process som de uttalar sig om och de kan därför uppfattas som part i målet. Men de är också intressenter i den kontinuerliga rekryteringen av styrelseledamöter i de styrelser de leder och därigenom har de skäl att förhålla sig öppet och krävande.

3.4 Kraven på hållbarhetsredovisning

En majoritet av styrelseordförande och vd:ar har uppfattningen att regeringens krav på hållbarhetsredovisning är till stöd i arbetet med hållbart företagande.⁵⁴

I de intervjuer vi genomfört med personer med omfattande erfarenhet av styrelsearbete och operativt arbete i statligt ägda bolag har det framkommit uppfattningar om det utvecklingsutrymme som finns i bolagen. En person lyfter till exempel fram att det nog var ett faktum att ett visst bolags års- och hållbarhetsredovisning i ett läge innehöll mycket ”meningslöst pladder”. Det blev då avslöjande dialoger med ägaren av typen ”varför gör ni inte det här?”. Bolaget menade då att ”det gör vi visst, fast det inte ingick i redovisningen”. Så man arbetade med att bättre synliggöra det bolaget gör.⁵⁵ En annan person lyfter fram att det är viktigt att redovisa det som är påverkansbart. Givet att processerna och målen inom hållbart företagande är så pass långsiktiga är det viktigt att bibehålla energi och positiva drivkrafter. Därför behöver redovisningen konstruktivt lyfta fram även mindre inkrementella framgångar samtidigt med kvarvarande större utmaningar och problem.⁵⁶

Men i intervjuerna framkom det också uppfattningar om att ägaren kan utveckla sin styrning. Ett exempel på detta är en person som påpekade att det nog kunde vara bra om ägaren fokuserade på att det ska finnas integrerade års- och hållbarhetsredovisningar.⁵⁷ En annan person kommenterade att integrerade års- och hållbarhetsredovisningar är en form som är mer ”läsvärd” och att hållbarhetsfrågorna tas mer på allvar när de behandlas med de andra frågorna.⁵⁸

Vi har gått igenom års- och hållbarhetsredovisningarna för 11 slumpmässigt utvalda bolag 2019 utifrån faktorer som bygger primärt på det som statens ägarpolicy beskriver, men också utifrån faktorer som lyfts av våra intervjupersoner.

⁵³ Intervju 2020-10-28

⁵⁴ Se elektronisk bilaga 3: för styrelseordförande fråga 6 s. 5 och för vd:ar fråga 6 s. 31.

⁵⁵ Intervju 2020-11-10.

⁵⁶ Intervju 2020-11-09.

⁵⁷ Intervju 2020-10-27.

⁵⁸ Intervju 2020-10-28.

De års- och hållbarhetsredovisningar vi gått igenom har över lag ett icke-tekniskt och tillgängligt språk. De är omfattande och detaljerade. Det saknas dock ofta jämförelser/benchmarks och framför allt beskrivningar av utmaningar och motgångar och inte bara framgångshistorier.

I vår genomgång av års- och hållbarhetsredovisningar har vi kunnat konstatera att det finns skillnader avseende revision av finansiella data och hållbarhetsdata.⁵⁹ När det gäller revision av finansiella data finns det en revisionsberättelse. För vissa bolag innehåller denna revisionsberättelse ett avsnitt om ”särskilt betydelsefulla områden”. När det gäller den finansiella rapporteringen finns det ett särskilt avsnitt i bolagsstyrningsrapporten (enligt årsredovisningslagen och svensk kod för bolagsstyrning) om ”intern kontroll och riskhantering avseende den finansiella rapporteringen”.

För hållbarhetsredovisningen finns inget motsvarande och revisorns utlåtande om hållbarhetsredovisningen är ”en rapport över översiktlig granskning”. Statens ägarpolicy inbegriper däremot i avsnittet om principer för extern rapportering i statligt ägda bolag en skrivning om något som tangerar detta. Där framgår att hållbarhetsredovisningen ska innefatta en diskussion om vilka hållbarhetsfrågor som är mest väsentliga för verksamheten i bolagets värdekedja och för bolagets intressenter. Bolagens års- och hållbarhetsredovisningar synes innehålla sådan information men den är då inte behandlad på samma sätt som den finansiella informationen.

Redovisningsexpertis har också uppmärksammat att bolagsrapportering för hållbarhet är mindre ”uppstyrd”.⁶⁰ Innehåll och upplägg i hållbarhetsrapporterna kan variera över åren, vilket försvårar möjligheterna att bedöma utvecklingen över tid. Företag har stora möjligheter att själva välja vilka aspekter de vill redovisa (och vilka de väljer bort). Risken är att företagen ”plockar russin ur kakan” och väljer att rapportera om endast vissa förmånliga delar, snarare än att täcka hela verksamheten. Hållbarhetsrapporterna riskerar därför att bli därmed mindre användbara och möjligheten att jämföra med liknande företag till exempel inom samma bransch kan försvåras.

⁵⁹ Det allmänna ramverk som finns beträffande bolagens rapportering har tydliga rāmärken för vad som är tillräcklig information. Exempel på sådana rāmärken är följande: att revisorernas bestyrkande av års- och hållbarhetsredovisningen i princip begränsas till att intyga att det finns en hållbarhetsredovisning; att revisorernas utlåtande inte behöver informera om något eller några särskilda områden uppmärksammas; att behandlingen av uppgifterna avseende hållbarhetsredovisningen skiljer sig från hur uppgifterna i den finansiella redovisningen behandlas avseende intern styrning, kontroll och riskhantering.

⁶⁰ Fagerström et al., 2016, ”Redovisning av hållbart förädlingsvärde”, 2016.

3.5 Styrning mot föredömlighet och de statligt ägda bolagen som föregångare

En majoritet av både styrelseordförande och vd:ar anser att regeringen följer upp bolagens arbete med att vara föredömliga och föregångare.⁶¹

I de intervjuer vi genomfört med personer med omfattande erfarenhet av styrelsearbete och operativt arbete i statligt ägda bolag framför de uppfattningen att det finns höga ambitioner i bolagen. En person uppger till exempel att hen upplever att de statligt ägda bolagen och svenskt näringsliv i stort har ambitioner och vill mycket vad gäller hållbarhet. Ofta har man större ambitioner än vad det politiska systemet lyft upp, enligt denna person. Det är inte så att man motvilligt arbetar med hållbart företagande, utan man gör det av egen kraft och vilja.⁶²

Men de vi intervjuat lyfter också frågan om hur meningsfull styrningen mot föredömlighet och att vara föregångare är. En person frågar till exempel hur klokt det är av regeringen att styra mot att de statligt ägda bolagen ska vara föredömen.⁶³ Enligt den personen är det inte helt riskfritt att sträva efter att vara föredöme då det innebär att man behöver vara innovativ och banbrytande med sådant som inte prövats av andra. En annan person lyfter fram att det är en ömsesidig process. Ägaren behöver också agera föredömligt. Det handlar då om att ägaren behöver vara påläst med djup förankring i varje bolags enskilda verksamhet för att när det behövs kunna vara steget före.⁶⁴

Enkäterna till styrelseordförande och vd:ar innehöll också en fråga om huruvida regeringen varit tydlig med vilken tidshorisont som är aktuell med avseende på när bolagen ska nå de övergripande målen inom hållbart företagande, kort-, medel och långsiktigt. Såväl styrelseordförande som vd:ar gav i sina svar en blandad bild.⁶⁵ Bland både styrelseordförande och vd:ar är det en relativt hög andel som avstår från att svara på frågan, 20 procent och mer. Bland dem som svarat är det kring 20 procent som svarat att regeringen varit mycket tydlig med att ange tidsperspektiv medan drygt 20 procent svarat att regeringen varit mycket otydlig.

Inom granskningen har vi mot bakgrund av den pågående pandemin undersökt om regeringen vidtagit några särskilda styrande åtgärder med avseende på att bolagen inte ska utnyttja sin särställning generellt och under pandemin. Bolagsförvaltningen har lämnat svaret att utöver vad som framgår av ägarpolicyen har regeringen inte vidtagit några särskilda styrande åtgärder under pandemin. Vid tre tillfällen har statssekreteraren skickat brev till samtliga bolag med avseende på pågående pandemi. Inget av dessa tar dock upp risken med att bolagen

⁶¹ Se elektronisk bilaga 3: för styrelseordförande fråga 6 s. 5 och för vd:ar fråga 6 s. 31.

⁶² Intervju 2020-11-09.

⁶³ Intervju 2020-11-10.

⁶⁴ Intervju 2020-10-27.

⁶⁵ Se elektronisk bilaga 3: för styrelseordförande fråga 7 s. 6, för vd:ar fråga 7 s. 33.

utnyttjar sin särställning i pandemin (breven handlar i stället om att begränsa smittspridningen och bidrag till sjukvården).

I granskningen har vi också sett att under åren 2016–2018 har Näringsdepartementets politiska ledning skickat brev till styrelserna för de statligt ägda bolagen. Breven innehåller information och uppmaningar till styrelserna att arbeta med särskilt identifierade frågor med koppling till hållbart företagande och att där vara särskilt aktiva. Det kan handla om frågor som digitalisering och mänskliga rättigheter.

4 Regeringens uppföljning av de statligt ägda bolagens insatser inom hållbart företagande

I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser av regeringens uppföljning av de statligt ägda bolagens insatser inom området hållbart företagande. Vi bedömer om regeringen är en aktiv ägare genom att genomföra återkommande uppföljande ägardialoger och hållbarhetsanalyser, om regeringen följer upp att bolagen har relevanta policyer på plats och om regeringen följer upp bolagens hållbarhetsmål. Vi bedömer också om regeringen följer upp utvecklingen inom hållbarhetsområden som miljö och sociala förhållanden och om bolagens hållbarhetsrapportering uppfyller kraven i ägarpolicyen.

Våra iakttagelser pekar på följande i förhållande till våra bedömningsgrunder. De ägardialoger som genomförs beaktar hållbart företagande men några bolag nås förhållandevis sällan i ägardialoger. Regeringens hållbarhetsanalyser ska generera kunskap om risker och sedan ligga till grund för vidare styrning. Regeringen genomför hållbarhetsanalyser men både den frekvens med vilken de görs och den dialog som regeringen har med bolagen kring dem, kan förbättras.

Hållbarhetsanalyser som verktyg för uppföljning introducerades 2014. Fram till 2020 års slut har hållbarhetsanalyser gjorts för 26 bolag. Under 2021 planeras hållbarhetsanalyser för 6 bolag. När vi beaktar även de hållbarhetsanalyser som regeringen planerar att genomföra 2021 kommer 10 bolag fortfarande inte ha någon hållbarhetsanalys. Ett argument för att genomföra analyserna mer frekvent är att det finns företrädare för bolagen som pekat på att analyserna främst har kortsiktig påverkan.

Regeringens data visar att bolagen har relevanta policyer på plats men det finns frågor om praktisk implementering.

Regeringen följer upp bolagens hållbarhetsmål men det finns exempel på mål som det är oklart i hur hög grad de uppfyller regeringens krav på hållbarhetsmålen.

Regeringen har genomfört även andra uppföljningar av specifika hållbarhetsområden, som till exempel klimatanalyser, som kan ge värdefull information men som ibland bygger på bristfälliga underlag.

4.1 Ägardialogerna – behandling av hållbart företagande och frekvens

Den dokumentation vi gått igenom från ett antal ägardialoger är detaljerad och konkret. Den visar att hållbart företagande är ett stående och centralt inslag och att regeringen uttrycker konkret och ingående intresse för de statligt ägda bolagens arbete med hållbart företagande.

Däremot genomförs inte ägardialoger regelbundet för alla statligt ägda bolag. För de 41 bolag som Näringsdepartementet förvaltar är det i genomsnitt 10 bolag per år under åren 2015 till 2019 som det inte genomförts ägardialoger med. Dessa bolags omsättning motsvarar i snitt under dessa år 4 procent av omsättningen och 4 procent av tillgångarna i den statliga bolagsportföljen under dessa år. Det är förhållandevis låga andelar. Men det är viktigt att beakta att bland de i genomsnitt 10 bolag som det inte genomförs ägardialog med varje år återfinns 1 bolag som under åren 2015 till 2019 inte haft någon ägardialog alls, 3 bolag som haft ägardialog endast ett år, 4 bolag som haft två ägardialoger och 1 bolag som haft tre ägardialoger under dessa fem år.

Tabell 2 Genomförda ägardialoger 2015–2019 – bolag förvaltade av Näringsdepartementet⁶⁶

	2015	2016	2017	2018	2019
Antal med en genomförd ägardialog respektive år	19	19	16	19	17
Antal bolag med två eller fler genomförda ägardialoger respektive år	11	13	17	4	13
Antal bolag där ingen ägardialog genomförts respektive år	13	8	8	14	8

Källa: Uppgifter från bolagsförvaltningen på Regeringskansliet.

Av en majoritet av enkätsvaren från styrelseordförande och vd:ar framgår att hållbart företagande är en stående punkt i ägardialoger. På ägardialogerna diskuteras utfallet mot de strategiska hållbarhetsmålen och eventuella åtgärder för att nå hållbarhetsmålen enligt en majoritet av styrelseordförande och vd:arna.⁶⁷

I de intervjuer vi genomfört lyfter en person fram att ägardialogerna följer en principiell dagordning. Uppföljningen av de strategiska hållbarhetsmålen är utgångspunkten, det är där man börjar.⁶⁸

Att det är ett stort stöd att ägaren intresserar sig så som man gör lyfts fram av en annan person. Hen påpekar också att bolaget får inleda varje ägardialog med att föredra hur bolaget ligger till i alla sina verksamhetsmål, sociala mål och hållbarhetsmål. Det är enligt denna person betydelsefullt att ägarens intresse kan kommuniceras till bolagets ledningsgrupp och ut till bolaget.⁶⁹

Att ägardialogerna inte når alla bolag speglas i viss mån av enkäternas fritextsvar. Ett svar betonar att bolaget har mycket lite dialog med ägaren. Ett annat svar är att de inte har haft ägardialog på över ett år, men uppskattar att inte bli detaljstyrda.

⁶⁶ 6 av bolagen förvaltas av andra departement och dessa har genomfört ägardialoger varje år för dessa bolag. För hälften av dessa bolag har det genomförts fler än en ägardialog per år.

⁶⁷ Se elektronisk bilaga 3: för styrelseordförande fråga 6 s. 5 och för vd:ar fråga 6 s. 31.

⁶⁸ Intervju 2020-10-28.

⁶⁹ Intervju 2020-11-09.

I ett par svar anger styrelseordförande att de saknar insyn i om och hur ägaren följer upp verksamhet och mål.

4.2 Genomförandet av hållbarhetsanalyser

Bolagsförvaltningen gör bolagsspecifika hållbarhetsanalyser för att utvärdera bolagens arbete med hållbart företagande. Hållbarhetsanalysen utgår från en bred omvärldsanalys som beaktar globala trender, risker samt möjligheter kopplade till den värdekedja som bolaget verkar i. Utöver att bidra med kunskap till ägaren menar Regeringskansliet att resultatet från hållbarhetsanalysen har fler användningsområden. Det ligger till grund för dels det aktiva ägandet i form av styrelsenomineringsprocessen, dels dialogen mellan ägaren och bolaget vilket ger förutsättningar för en långsiktig och konsekvent styrning av bolagen.⁷⁰

I hållbarhetsanalyserna ställer bolagsförvaltningen frågor på tre nivåer:

- styrning: ansvar, policy, mål, strategi
- genomförande och uppföljning: aktiviteter, resultat, uppföljning
- extern rapportering: intressentdialog, rapportering.

Bolagsförvaltningen har sedan 2014 genomfört 26 hållbarhetsanalyser.⁷¹ För 3 av bolagen har fler än 1 hållbarhetsanalys genomförts (för 2 bolag har det genomförts 2 hållbarhetsanalyser och för 1 bolag har det genomförts 3). För ungefär hälften av bolagen har bolagsförvaltningen hittills inte genomfört någon hållbarhetsanalys.

Riksrevisionen har gått igenom sammanfattande rapporter av de hållbarhetsanalyser som genomförts under perioden 2014 till 2019 för 2 slumpmässigt utvalda bolag.⁷² Vår genomgång visar att underlagen från analyserna omfattar information om det som hållbarhetsanalyserna ska omfatta enligt regeringens beskrivning, det vill säga styrning, genomförande och extern rapportering.

4.2.1 Hållbarhetsanalyser har ännu inte genomförts för alla bolag

Arbetet med hållbarhetsanalyser påbörjades 2014. Fram till och med utgången av 2020 hade 30 analyser genomförts för 26 bolag. Det betyder att för 21 av de statligt ägda bolagen hade regeringen ännu inte genomfört någon hållbarhetsanalys. Dessa bolags sammanlagda omsättning 2019 var 15 procent av omsättningen och 30,33 procent av tillgångarna i den statliga bolagsportföljen. Under 2021 planerar regeringen för att genomföra hållbarhetsanalyser för 6 ytterligare bolag, enligt bolagsförvaltningen. Om denna planering håller, kommer det vid utgången av

⁷⁰ Skr. 2019/20:140 och underlag presenterat för Riksrevisionen av Avdelningen för bolag med statlig ägande vid Näringsdepartementet, 2020-05-15.

⁷¹ Underlag presenterat för Riksrevisionen av Avdelningen för bolag med statlig ägande vid Näringsdepartementet, 2020-05-15.

⁷² För det ena bolaget hade det genomförts tre hållbarhetsanalyser och för det andra en. Detta innebär att vi gått igenom sammanlagt fyra hållbarhetsanalyser.

2021 fortfarande saknas hållbarhetsanalyser för 10 bolag. Hälften av dessa bolag förvaltas av andra departement än Näringsdepartementet.

4.2.2 Styrelseordförande och vd:ar har förväntningar om att hållbarhetsanalyserna utvecklas

En stor andel av styrelseordförande och vd:ar i de bolag där hållbarhetsanalyser har genomförts anser att hållbarhetsanalyserna har legat till grund för en utvärdering av bolagens strategiska hållbarhetsmål. De har också uppfattningen att analyserna har använts som underlag i ägardialogerna och att de har resulterat i ett antal rekommendationer. Man upplever även att bolagsförvaltningen följer upp arbetet med rekommendationerna. Jämförelsevis är det dock ett färre antal som upplever att hållbarhetsanalysen har gett dem riktmärken mot andra bolag eller har bidragit till att identifiera bästa praxis och metoder. Inte heller upplever man att analyserna har använts som underlag för styrelserekryteringarna.⁷³

En relativt stor andel av styrelseordförande och vd:ar har avstått från att besvara flera av frågorna rörande hållbarhetsanalyser, även i bolag som det genomförts hållbarhetsanalyser av. Det gäller till exempel frågorna om huruvida regeringen följt upp arbetet med rekommendationerna i hållbarhetsanalysen och huruvida hållbarhetsanalysen har använts som underlag för styrelserekryteringar. Det kan vara ett tecken på att styrelseordförande och vd har låg kännedom om hållbarhetsanalyserna och hur de har använts i regeringens styrning. En delförklaring kan vara att hållbarhetsanalyser genomfördes innan nuvarande styrelseordförande och vd fanns på plats och att analysen inte har återkommit i ägardialoger och så vidare efter genomförandet.

Våra intervjuer ger en något splittrad bild av hållbarhetsanalysernas bidrag från bolagens perspektiv.

Bra dialog men kan finnas skillnader mellan större och mindre bolag

Å ena sidan uppger en person att hen haft en bra dialog med ägaren i samband med hållbarhetsanalysen som också tagits upp på ägardialogerna. Hållbarhetsanalysen driver utvecklingen framåt enligt denna person och är ett bra exempel på ett verktyg i styrningen som är individuellt anpassat för varje bolag.⁷⁴

Å andra sidan menar en annan person att hållbarhetsanalyserna fungerar olika bra för större och för mindre bolag. Hållbarhetsanalysen är enligt denna person ett sätt för ägaren att skapa någon form av revision/kontroll. De mindre företagen kan sakna den interna kompetens som behövs för att utmana sig själva och hitta utvecklingsområden. De mindre bolagen kan därför uppskatta att få den typen av support och den funktionen. För de stora bolagen, menar denna person, kan det

⁷³ Se elektronisk bilaga 3: för styrelseordförande fråga 9 s. 7 och för vd:ar fråga 9 s. 34.

⁷⁴ Intervju 2020-11-10.

vara svårare för bolagsförvaltningen att faktiskt bidra eftersom de stora bolagen kan ha en intern kompetens i hållbarhetsfrågorna.⁷⁵

Tillfällig och oregelbunden effekt

En annan person menar att hen inte vet om hållbarhetsanalysen får någon avgörande betydelse för bolagens långsiktiga hållbarhetsarbete. När hållbarhetsanalysen görs så höjer den enligt hen temperaturen i arbetet med hållbarhetsfrågorna genom att skapa en diskussion i styrelsen i stunden. Denna person lyfter fram att det nu onekligen finns en metodik och standard för hållbarhetsanalyserna som uppföljning. Men denna person menar att *när* hållbarhetsanalysen genomförs så händer det något. I stunden skapar de fokus och har inslag av revision.

Men hållbarhetsanalyserna är mycket beroende av vem som gör dem, och den personens kompetens. Därför ger de en oregelbunden genomlysning av verksamheten avseende hållbart företagande. Sammantaget upplever inte hen att hållbarhetsanalyserna har varit en avgörande punkt i ägardialogerna.⁷⁶

Förväntningar om fortsatt utveckling

De personer vi intervjuat har uttryckt förväntningar om att hållbarhetsanalyserna utvecklas.

En person hänvisar till att regeringen introducerade hållbarhetsanalyserna på särskilda styrelseseminarier för de statligt ägda bolagens styrelser. Det var till hjälp med att komma i gång med arbetet med hållbart företagande. Det gav en teoretisk bas att koppla verksamheten till som var bra för bolagen. Hållbarhetsanalyserna har enligt denna person varit viktiga för att göra arbetet konkret och föra det vidare. Men personen menar också att det nu kanske vore lämpligt att göra ett omtag givet att hållbarhetsanalyserna är ett av de viktigaste och tydligaste verktyg som ägaren har i sin styrning av bolagen. Hållbarhetsanalyserna skulle därför kunna genomföras mer regelbundet, så att det inte bara sker en gång och att man sen lämnar analyser och resultat och är nöjd med det. Baserat på hållbarhetsanalysen bör man ha en kontinuerlig dialog med bolagen på samma sätt som man har kring den ekonomiska uppföljningen.⁷⁷

Denna person tar upp att en utgångspunkt skulle kunna vara att utgå från de statligt ägda bolag som kommit längst i utvecklingen av hållbarhetsfrågorna och arbetet med att integrera dem i verksamhetsutvecklingen. Bolagsförvaltningen skulle kunna ha en referensgrupp för att samla erfarenheter som behöver spridas till övriga bolag. Ett annat sätt vore enligt hen att ange olika riktmärken och eller

⁷⁵ Intervju 2020-11-11.

⁷⁶ Intervju 2020-11-18.

⁷⁷ Intervju 2020-10-28.

goda exempel på hur framgångsrika bolag arbetar med hållbarhetsfrågorna. Det skulle också kunna fungera som en kunskapsbas för regeringen.⁷⁸

En annan person tar upp att det skulle kunna övervägas att ha bolagsanalyser med en betydande hållbarhetsdel. Regeringen skulle då tydligt signalera att hållbarhetsfrågorna är en integrerad del av bolagets arbete.⁷⁹

4.3 Uppföljningen av bolagens strategiska hållbarhetsmål

En majoritet av styrelseordförande och vd:ar upplever enligt svaren i enkäterna att regeringen följer upp de strategiska hållbarhetsmålen. Uppföljningen görs såväl inom ramen för ägardialogerna, som i andra sammanhang.⁸⁰

I de intervjuer vi genomfört framförs uppfattningen att regeringen möter bolagens arbete med de strategiska hållbarhetsmålen på ett bra sätt. En person uppger till exempel att regeringen påminner om och följer upp sina förväntningar tydligt vid ägardialogerna där man bland annat diskuterar de strategiska hållbarhetsmålen.⁸¹ En annan person uttrycker att regeringen verkligen är intresserad av bolagets hållbarhetsmål.⁸²

De vi intervjuat framför också att arbetet med de strategiska hållbarhetsmålen i bolagen fungerar bra. En person uppger till exempel att arbetet med dessa mål är en del i styrelsens arbete. De är en del i årshjulet utifrån bolagsstyrningsperspektiv. Man återbesöker de specifika hållbarhetsmålen och fortsätter att utveckla dem och byter ut dem utifrån de intressentdialoger som sker. Det är en väldigt naturlig och välintegrerad del idag enligt denna person.⁸³ En annan person tar upp att målen ger en linje för bolagen och deras utveckling av affärer. Målen skapar enligt den personen kontinuitet bland annat genom att de tas upp och konsekvent följs upp på ägardialogerna.⁸⁴

Den övervägande majoriteten av de sammanlagt 185 hållbarhetsmål som anges för vart och ett av de statligt ägda bolagen i 2020 års redogörelse för företag med statligt ägande ligger väl i linje med regeringens riktlinjer för de strategiska hållbarhetsmål som bolagsstyrelserna ska sätta.⁸⁵ Men det finns exempel på

⁷⁸ Intervju 2020-10-28.

⁷⁹ Intervju 2010-10-27.

⁸⁰ Se elektronisk bilaga 3: för styrelseordförande fråga 6 s. 6 och för vd:ar fråga 6 s. 32.

⁸¹ Intervju 2020-10-27.

⁸² Intervju 2020-11-09.

⁸³ Intervju 11 november 2020.

⁸⁴ Intervju 2020-11-28.

⁸⁵ Bolagens strategiska hållbarhetsmål ska fokusera på värdeskapande, vara relevanta för bolagets affärsverksamhet och väsentliga hållbarhetsaspekter, vara långsiktiga, utmanande, uppföljningsbara, tydliga och jämförbara, samt i förekommande fall relevanta för bolagets särskilt beslutade samhällsuppdrag.

tveksamt formulerade mål med avseende på regeringens krav om att hållbarhetsmålen ska vara utmanande och relevanta:

- Arlandabanan (AIAB): ”Följa lagar och regler”
- LKAB: ”LKAB efterlever sin uppförandekod”
- Saminvest: ”Avyttra direktinvesteringar i Fouriertransform och Inlandsinnovation enligt uppdraget där andel avyttrade bolag ska vara 100 procent år 2026.”

Men det finns också exempel på särskilt ambitiösa mål. Särskilt ett mål har vi bedömt som nydanande, innovativt och utmanande. RISE har som ett av sina hållbarhetsmål att en tredjedel av bolagets omsättning 2020 ska ha genererats som en direkt följd av hållbarhetsarbetet. Detta menar vi är ett intressant exempel på ett försök att balansera en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling.

4.4 Regeringens andra uppföljande analyser

Vid sidan av hållbarhetsanalyserna har regeringen också genomfört andra analyser inom centrala hållbarhetsområden i uppföljningssyfte. Vi har sett att det saknas kontinuitet i uppföljningarna så att rekommendationer från tidigare uppföljningar inte följs upp i senare uppföljningar. Det finns också problem med data från bolagen, framför allt inom miljöområdet.

2020 lät bolagsförvaltningen genomföra en klimatanalys av samtliga bolag och hela bolagsinnehavet. En liknande analys gjordes 2015. Båda dessa klimatanalyser identifierar visserligen tydliga och konkreta rekommendationer och slutsatser och det finns vissa data avseende såväl direkta som indirekta växthusgasutsläpp på portfölj-, sektors- och bolagsnivå. Klimatanalyserna och de data som presenteras bygger dock på redovisning som inte är komplett och behöver därför utvecklas för att bli robustare.

Inom det sociala området ser vi att regeringens uppföljande data är mer heltäckande men att det kan finnas skäl att överväga vad nästa steg i uppföljningen ska vara.

4.4.1 Rekommendationer från klimatanalyser följs inte upp

Klimatanalysen 2015 innehåller tydliga rekommendationer:

- Klimat- och energistrategier bör utarbetas för respektive bolag.
- Bolagen bör regelbundet följa upp verksamhetens utsläpp och fokusera på de största utsläppen.
- För att styra leverantörskedjan mot en mer hållbar klimat- och energiomställning är inköpsavdelningen nyckeln, enligt rekommendationerna i rapporten.
- FoU-avdelningen bör ha klimataspekten och energieffektivitet som ett kriterium vid utveckling av framtida produkter och tjänster.

Beträffande rapportering av koldioxidintensitet och identifiering av rätt nyckeltal för respektive verksamhet rekommenderar klimatanalysen 2015 att bolagen tydligt bör informera om förändringar i redovisning av klimat- och energidata. Rekommendationen i rapporten är att bryta ner verksamheten till produktgrupper eller verksamhetsrelaterade nyckeltal för att följa upp och styra klimatarbetet. Bolagen kan också använda intern prissättning på koldioxid för att prioritera aktiviteter och säkerställa att rätt investeringsbeslut tas.

Dessa rekommendationer följs inte upp i klimatanalysen 2020 utan den lägger till följande slutsatser, som i vissa avseenden anknyter till slutsatserna från klimatanalysen 2015.⁸⁶

Det finns enligt klimatanalysen 2020 ett behov av tydliga absoluta mål för minskning av utsläppen. Det är också viktigt att samla in insikter kring bolagens indirekta utsläpp och att bolagen aktivt samarbetar med aktörer i värdekedjan för att minska utsläppen (vilket kan jämföras med fokus på inköpsavdelningarna 2015).

Det finns också enligt klimatanalysen 2020 ett behov av redovisning som underlättar analys.⁸⁷ En tydlig analys av bolagens klimatrelaterade risker och möjligheter kan enligt klimatanalysen i större utsträckning leda till bättre förståelse för de potentiella finansiella positiva och negativa effekter på portföljen som föranleds av klimatförändringen.

4.4.2 Uppföljningen av bolagens växthusgasutsläpp kan förbättras om bolagens redovisning förbättras

Våra iakttagelser av resultaten beträffande den miljömässigt hållbara utvecklingen i regeringens klimatanalys har vi strukturerat efter portfölj- och sektornivå. Iakttagelserna bygger främst på Riksrevisionens genomgång av de två klimatanalyserna som regeringen låtit utföra 2015 och 2020.

På portföljnivå visar klimatanalyserna 2015 och 2020 att utvecklingen är positiv. Utsläppen och energianvändningen utvecklas över tid i önskvärd riktning. Utsläppen och energianvändningen går ned och det sker en successiv övergång till förnyelsebar energi. Vi har använt de upplysningar som klimatanalyserna tillhandahåller om portföljen. Men det kan finnas kvalitetsproblem i dessa data som kan påverka tillförlitligheten i informationen om portföljen.

⁸⁶ Bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet har lämnat uppgift om att de två klimatrapporterna är fristående och gjorda av två olika konsulter. Det ingick inte i uppdraget till dem som utförde klimatanalysen 2020 att utgå från klimatanalysen 2015 (återkoppling från Regeringskansliet till Riksrevisionens iakttagelser av klimatanalysen 2020, bilaga i mejl till Riksrevisionen 2020-10-16).

⁸⁷ Förändringar i bolagens verksamheter så som avyttringar eller förvärv hanteras redovisningsmässigt på olika sätt av olika bolag, vilket försvårar analys av bolagsportföljens arbete med växthusgasutsläpp som helhet. Enhetliga riktlinjer för hur bolagen i portföljen ska redovisa dessa förändringar i verksamhetens omfattning skulle förenkla konsekvent uppföljning av bolagens utfall och ställning.

Klimatanalysen 2020 visar att det för ett antal sektorer finns tydliga utvecklingsområden. För sektorerna basindustri, energi och fastighet är utvecklingen i huvudsak positiv.

För ett antal andra sektorer pekar klimatanalysen på ett utvecklingsbehov, även om det också sker en positiv utveckling inom vissa områden. Det vi sett är till exempel att bolag inte klimatkompenserar och att direkta och indirekta utsläpp kan ha ökat. Vår samlade bedömning är att bilden bland annat därför är oklar inom detta centrala hållbarhetsområde.

En viktig förklaring till att bilden av utvecklingen inom miljöområdet är oklar är att rapporteringen från bolagen är ojämn. Se nedanstående tabell som visar uppgifter för ett antal sektorer.

Tabell 3 Riksrevisionens sammanställning av sektorer med utvecklingsbehov avseende redovisning enligt uppgifter i klimatanalysen 2020

Sektor	Redovisningsbrist
Fastighet	3 av 6 bolag har inte redovisat sina totala direkta utsläpp. 3 av 6 bolag har inte redovisat sina indirekta utsläpp.
Finans	4 av 6 bolag har inte redovisat sina totala direkta utsläpp. 3 av 6 bolag redovisar inte indirekta utsläpp. 4 av 6 bolag rapporterar inte sin energianvändning för år 2016–2018. 3 av 6 bolag redovisar inte klimatrelaterade risker i sin rapportering.
Infrastruktur	7 av 8 bolag har inte konsekvent redovisat indirekta utsläpp.
Konsument	Enligt Hållbarhetsredovisningen 2017 bestämde Systembolaget att sluta redovisa utsläpp i scope 3 (indirekta utsläpp). Detta leder till att det inte går att jämföra siffrorna med för 2017 och 2018 med tidigare. Bolagen i konsumentsektorn redovisar ingen energianvändning.
Transport	2 av 4 bolag redovisar inte indirekta utsläpp.
Tjänst	7 av 11 bolag har inte redovisat sina totala direkta utsläpp. 5 av 11 bolag har inte redovisat sina indirekta och övriga utsläpp. 7 av 11 bolag rapporterar inte sin energianvändning.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter i Klimatanalys 2020.

Merparten av bolagen i portföljen med väsentliga utsläpp rapporterar detta (15 stycken). Vad gäller de bolag som inte rapporterar handlar det oftast om att de har så pass små utsläpp att det inte anses utgöra en väsentlig påverkan på helheten av de statligt ägda bolagens utsläpp.⁸⁸ Däremot är det dock enligt Riksrevisionen viktigt att beakta att utöver att helheten i portföljen ska utvecklas i önskvärd riktning så är det också viktigt att det sker en positiv utveckling för varje enskilt bolag.

⁸⁸ Uppgift från Regeringskansliets faktagranskning 2021-03-15.

4.4.3 Social hållbarhet – policyer på plats men frågor om praktisk implementering

De data som regeringen samlat visar att majoriteten av bolagen har en policy eller styrdokument som inkluderar många av de områden som efterfrågas av regeringen (exempelvis miljö och klimat, arbetsmiljö och säkerhet och så vidare).⁸⁹ De flesta bolag har i någon utsträckning sina policyer externt tillgängliga och i alla bolag har åtminstone en eller flera policyer (eller alla) beslutats av styrelsen.

En majoritet av bolagen (79 procent) har enligt regeringens data antagit en policy kopplad till mänskliga rättigheter. 10 av de statligt ägda bolagen uppger att de mellan 2017 och 2019 har genomfört en konsekvensanalys med anledning av mänskliga rättigheter. Över hälften av bolagen (25 bolag) anger att de har en obligatorisk utbildning för chefer eller andra utpekade inom affärsetik. 23 bolag rapporterar att de har haft ett eller flera fall rapporterade internt eller till en visselblåsarfunktion. Det är värt att notera att uppgiften endast visar på inrapporterade fall, inte utfallet av själva rapporteringen.

Mer i detalj har vi noterat att dessa data visar att bara 10 bolag genomfört konsekvensanalyser mellan 2017 och 2019 angående mänskliga rättigheter. Att drygt hälften av bolagen har genomfört en obligatorisk utbildning i affärsetik för chefer betyder att nästan hälften inte gjort det. Tre fjärdedelar av bolagen har inte satt upp tydliga hållbarhetsmål som kopplar till sjukfrånvaro eller arbetsolyckor.

4.4.4 Vissa bolag har jämställdhet som strategiskt hållbarhetsmål

Avseende jämställdhet visar regeringens data att 12 bolag har satt upp som ett strategiskt hållbarhetsmål att öka jämställdheten inom bolagen (exempelvis bland anställda eller chefer).

Riksrevisionen har gjort en enkel analys av om det finns skillnader mellan bolag som män respektive kvinnor är styrelseordförande i med avseende på bolagens storlek under perioden 2014–2019.

Styrelserna i statligt ägda bolag är jämställda. Det framkommer av regeringens skrivelse att 51 procent av alla styrelseordförande och 48 procent av alla styrelseledamöter är kvinnor.⁹⁰

⁸⁹ Informationen finns tillgänglig för 43 av de statliga bolagen. Informationen samlas inte in för Sweden House, Eurofima, Industrifonden eller Norrlandsfonden.

⁹⁰ Se regeringens årliga skrivelser till riksdagen om de statliga bolagen 2014–2019.

En jämförelse av nettoomsättningen i bolag med en kvinna respektive en man som styrelseordförande visar att kvinnor är styrelseordförande i bolag med betydligt lägre nettoomsättning. Bolag där en kvinna är styrelseordförande har i genomsnitt en nettoomsättning som motsvarar 16 procent av den genomsnittliga nettoomsättningen i bolag med en man som styrelseordförande.⁹¹

Skillnaden mellan bolag där en kvinna respektive en man är vd är mindre, men tendensen är densamma. Bolag där en kvinna är vd har i genomsnitt en nettoomsättning som motsvarar 82 procent av den genomsnittliga nettoomsättningen i bolag med en man som vd.⁹²

4.4.5 Bolagens hållbarhetsrapporter utförs i enlighet med regeringens riktlinjer

I princip samtliga bolag gör enligt regeringens insamlade data om bolagens hållbarhetsarbete en hållbarhetsredovisning enligt GRI:s (Global Reporting Initiatives) riktlinjer och har en hållbarhetsredovisning som granskats översiktligt.⁹³

⁹¹ Se regeringens årliga skrivelser till riksdagen om de statliga bolagen 2014–2019.

⁹² Fördelningen utifrån genomsnittlig omsättning torde i dagsläget visa på en stor förändring efter det att en kvinna har anställts som vd för Vattenfall 2020. Att vissa bolag står för en så stor del av omsättningen gör att det kan bli mycket stora förändringar vid byten av styrelseordföranden och vd i dessa bolag när man mäter och jämför genomsnittlig nettoomsättning utifrån kön (uppgift från Regeringskansliets faktagranskning 2021-03-15).

⁹³ Undantagen utgörs av Vasallen, ett bolag som är under avveckling, samt Telia Company AB som inte rapporterar enligt GRI men har en bestyrkt hållbarhetsredovisning.

5 Regeringens information till riksdagen

Vi bedömer i detta kapitel om regeringens årliga skrivelse till riksdagen om de statligt ägda bolagen ger en tydlig bild av regeringens styrning samt bolagens utveckling, såväl positiv som negativ, inom social och miljömässig hållbarhet. Vi bedömer också om regeringen är tydlig mot riksdagen om de förutsättningar som finns för att informera om bolagens utveckling inom hållbart företagande.

Vår genomgång av regeringens årliga skrivelse till riksdagen 2015 och 2019 visar att regeringen utvecklat informationen till riksdagen framför allt beträffande beskrivningar av processer i enlighet med hur styrningen utvecklats. Däremot saknar skrivelserna samlad information om det faktiska genomförandet av dessa processer, det samlade resultatet för samtliga hållbarhetsområden och förutsättningarna för att kunna förmedla information om detta till riksdagen på basis av bolagens redovisning och rapportering.

Grundläggande utfallsfakta om regeringens styrning saknas.

Regeringens skrivelse till riksdagen saknar grundläggande fakta om regeringens styrning i praktiken, till exempel information om antalet genomförda ägardialoger och hållbarhetsanalyser. Alla bolag har inte en ägardialog varje år och hållbarhetsanalyser har inte genomförts för alla bolag.

5.1 Beskrivningen av resultat och förutsättningar

De olika delarna i hållbart företagande ges olika vikt i skrivelsen. Till exempel finns en sammanfattande bild av jämställdheten i statligt ägda bolag, medan en sådan saknas för frågor kopplade till sjukfrånvaro. Däremot beskrivs kort olycksfallsfrekvens med åtföljande sjukfrånvaro och arbetsrelaterade dödsolyckor på portföljnivå. Det ger ingen bild av sjukfrånvaron och eventuella arbetsjukdomar, som ändå är ett område där ägaren samlar in information från bolagen.

Regeringen hänvisar i sin redovisning till riksdagen till analyser av specifika hållbarhetsområden, men tar inte upp att till exempel analyserna inom miljöområdet visar att resultaten är blandade. Regeringen beskriver inte att det förekommer att bolagens redovisning av uppgifter inom miljömässig och social hållbarhet är ofullständig eller kan ha brister.⁹⁴ Regeringen beskriver det inte tydligt som ett problem att det förekommer att de uppgifter som de statligt ägda bolagen lämnar till Regeringskansliet är ofullständiga. Detta förekommer till

⁹⁴ I verksamhetsberättelsen för statligt ägda bolag 2019 redovisar regeringen uppgifter om klimatpåverkan i portföljen på sidan 5. I fotnoter ges följande uppgifter om tillgången på uppgifter. Dels att "Informationen baseras på information som rapporterats till Regeringskansliet men exkluderar nio bolag som ej haft statistik tillgänglig" och dels att "ett antal bolag exkluderats då de inte haft denna information tillgänglig".

exempel inom klimatområdet. Att sådana brister finns har enligt Riksrevisionen rimligen ett visst informationsvärde.

Detta förhållande medför enligt Riksrevisionens bedömning att regeringen inte får en fullständig och heltäckande bild av den sammantagna utvecklingen. Information om detta skulle höja informationsvärdet i regeringens information till riksdagen.

Bolagens rapportering är en viktig del av regeringens underlag till den information regeringen lämnar till riksdagen. För att bland annat kunna återrapportera till riksdagen behöver regeringen ett utförligare underlag från bolagen. Det kan därför finnas skäl för regeringen att överväga att skärpa kraven på rapportering från bolagen.

6 Slutsatser och rekommendationer

Den övergripande revisionsfrågan är om regeringens styrning mot hållbart företagande i de statligt ägda bolagen har lett till att ambitionerna som regeringen uttrycker i statens ägarpolicy uppnåtts och hur de omsätts i praktiken. Den övergripande revisionsfrågan besvaras genom följande delfrågor:

1. Ger regeringen genom sin styrning verkningsfulla incitament för de statligt ägda bolagens arbete med hållbart företagande?
2. Är regeringens uppföljning av de statligt ägda bolagens arbete med hållbart företagande tillräcklig i förhållande till ambitionerna inom området?
3. Informerar regeringen riksdagen om de statligt ägda bolagens resultat inom hållbart företagande och om det underlag som informationen bygger på?

6.1 Statens ägarpolicy är ett bra stöd men kan bli tydligare avseende internationella riktlinjer

Regeringens viktigaste styrdokument är statens ägarpolicy. Här listar regeringen bland annat de krav som ställs på bolagen med kopplingar till internationella riktlinjer och policyer. Hållbart företagande är ett mycket brett begrepp och omfattar ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Kraven som ställs på bolagen är många. Bolagen uppfattar att ägarpolicy ger dem praktiskt stöd och praktisk vägledning. Vissa synpunkter har lyfts på att ägaren skulle kunna prioritera hårdare i vad som är extra viktigt, för att hjälpa bolagen.

I statens ägarpolicy pekar regeringen tydligt ut för bolagen de internationella riktlinjer som den vill att bolagen ska beakta i sitt arbete med hållbart företagande. En majoritet av bolagens styrelseordförande och vd:ar uppfattar att regeringen ger god vägledning i hur dessa riktlinjer ska tillämpas. Det finns dock också en grupp som skulle vilja ha en mer uttrycklig vägledning eftersom de inte uppfattar riktlinjerna som praktiskt orienterade. I granskningen har det också framkommit att bolagen upplever att det är svårt att förhålla sig till OECD:s riktlinjer; de har svårt att se hur de kan vara till praktiskt stöd i arbetet. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte varit tillräckligt tydlig avseende OECD:s riktlinjer och att den därigenom gett bolagen svagare incitament att beakta dessa riktlinjer.

6.2 Ägardialogerna berör hållbart företagande men når inte alla bolag systematiskt

Granskningen visar att hållbart företagande är en stående punkt på de ägardialoger som genomförs. Dessa är genomgripande och ger både ägare och bolag viktig information. För en del bolag genomför regeringen dock ägardialoger

mer sällan än för andra bolag. I och med att ägardialoger både av ägaren och bolagen själva utpekats som en så viktig del av styrningen är det anmärkningsvärt att det för vissa bolag kan gå flera år mellan ägardialogerna.

6.3 Bolagens strategiska hållbarhetsmål – förbättringsutrymme och goda exempel

Strategiska hållbarhetsmål är något som bolagen själva ska sätta enligt statens ägarpolicy, och de ska uppfylla speciella kriterier. Målen är en stående punkt på alla ägardialoger. Av resultaten från enkäten att döma tycks bolagen uppfatta att de strategiska målen är viktiga.

Trots detta har Riksrevisionens granskning identifierat exempel på mål som inte uppenbarligen uppfyller kriterierna om att målen ska vara utmanande och relevanta. För de fall som anges har Riksrevisionen särskilt gått igenom ägardialogerna för att se om det finns förtydligad information om dessa mål, och då inte tydligt sett att det finns sådan information. Samtidigt finns det exempel på mål som är innovativa och framåtblickande och som kan förtjäna att omfattas av fler bolag.

De mål Riksrevisionen bedömt som att de inte uppfyller kriterierna är inte många, sett till det totala antalet strategiska hållbarhetsmål som de statligt ägda bolagen sammantaget formulerat. Men givet att dessa mål är synliga för ägaren i ett antal bolagsspecifika forum såsom till exempel ägardialoger och hållbarhetsanalyser, väcker det frågor om regeringens aktivitetsnivå i uppföljningen. Om regeringen inte skärskådar de hållbarhetsmål som enskilda bolag sätter kan det ge en signal om att de trots allt inte är så viktiga.

6.4 Regeringens uppföljande analyser – dröjer och saknar information från många bolag och områden

Regeringens uppföljande analyser i form av generella hållbarhetsanalyser av enskilda bolag och tematiska analyser inom olika hållbarhetsområden har ett utvecklingsutrymme.

6.4.1 Hållbarhetsanalyserna av enskilda bolag sker i långsam takt och lämnar ett blandat avtryck i bolagen

Hållbarhetsanalyserna framträder som en viktig del av regeringens uppföljning av bolagens arbete med hållbart företagande. Hållbarhetsanalyserna introducerades av regeringen 2014. Fram till och med utgången av 2020 hade hållbarhetsanalyser gjorts för 26 bolag. Om även de hållbarhetsanalyser som regeringen planerar genomföra under 2021 inkluderas kommer 10 bolag att sakna hållbarhetsanalyser vid utgången av detta år. Hållbarhetsanalysen ska enligt regeringen stödja olika återkommande processer som till exempel styrelsenomineringsprocessen,

ägardialogerna och sättandet av ekonomiska mål och uppdragsmål. Därför är det en brist att hållbarhetsanalyser inte genomförts för samtliga bolag.

Hållbarhetsanalyserna har lämnat ett blandat avtryck hos bolagen. Vissa bolag verkar uppleva hållbarhetsanalyserna som en viktig faktisk del i styrningen som kan utvecklas mer. Det kan göras såväl för att ge kunskaper och insikt till styrelsen genom att förmedla exempel på bolag som kommit långt i arbetet med hållbart företagande, som genom att ge frågor om hållbart företagande en prioriterad plats på dagordningen. Det ger en möjlighet till mer fördjupad dialog med ägaren. Andra bolag har inte upplevt att de kommit i kontakt med den hållbarhetsanalys som är gjord och att de inte är en stark del i dialogen med ägaren.

6.4.2 Regeringens riktade uppföljande analyser behöver kopplas till varandra och bygga på förbättrad redovisning från bolagen

Regeringen har vid sidan av hållbarhetsanalyserna också utfört mer riktade analyser inom specifika hållbarhetsområden, som till exempel miljö. Utifrån de två uppföljande analyser som regeringen utfört för miljöområdet bedömer Riksrevisionen att det är en brist att de inte i större utsträckning bygger vidare på varandra.

De uppföljande analyser som regeringen gör beträffande miljömässigt hållbar utveckling visar också på ett behov av förbättrad återrapportering från bolagen så att resultat kan bedömas fullt ut.

6.5 Föredömlighet och föregångarskap – behov av starkare styrning

Ett föredömligt agerande inkluderar ett strategiskt och transparent arbete med samarbete i fokus. Internationella riktlinjer, Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling ska enligt regeringen vara vägledande för detta arbete. Granskningen har visat att bolagen kan ha svårt att förhålla sig till samtliga angivna internationella riktlinjer. Inte minst gäller detta OECD:s riktlinjer för multinationella företag som ska beaktas av samtliga bolag.

Att vara föregångare betyder ett långsiktigt och ansvarsfullt ställningstagande i fråga om mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö och antikorrruption, affärsetik, jämställdhet och mångfald samt att säkerställa att missbruk inte sker av särställning. Regeringens uppföljande data visar att flertalet bolag, men inte alla, antagit policyer inom dessa områden. Mer i detalj konstaterar Riksrevisionen att dessa data visar att bara tio bolag genomfört konsekvensanalyser mellan 2017 och 2019 angående mänskliga rättigheter. Att drygt hälften av bolagen har genomfört en obligatorisk utbildning i affärsetik för chefer betyder att nästan hälften inte gjort det. Tre fjärdedelar av bolagen har inte satt upp tydliga hållbarhetsmål som kopplar till sjukfrånvaro eller arbetsolyckor.

Att dessa uppgifter finns tillgängliga kan ses som uttryck för att regeringen gör det den ska. Men enligt Riksrevisionens bedömning visar de exempel på utvecklingsområden som vi här lyft fram på behov av starkare styrning som ger avtryck i bolagens verksamhet.

6.6 Regeringens information till riksdagen bör beskriva helheten bättre

Riksrevisionens granskning visar att regeringens information till riksdagen inte helt återger det faktiska genomförandet av styrningen av de statligt ägda bolagens arbete med hållbart företagande och dess resultat.

Skrivelsen till riksdagen innehåller de väsentliga delarna och är informativ. Men det är svårt att få en samlad bild av utvecklingen i bolagen med avseende på sociala och miljömässiga aspekter.

I statens ägarpolicy presenteras alla delar av hållbart företagande (ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet) som lika viktiga. Riksrevisionen bedömer att ägarpolicyens skrivningar om ekonomiskt, socialt och miljömässig hållbart värdeskapande i balans inte återspeglas i den årliga skrivelsen till riksdagen, där ett stort fokus ligger på den ekonomiska utvecklingen. Det har skett en utveckling där regeringen i skrivelsen presenterar mer data över framför allt klimatpåverkan på senare år. Riksrevisionen bedömer dock att redovisningen kan bli tydligare när det gäller utvecklingen på en aggregerad nivå i den statliga bolagsportföljen med avseende på social och miljömässig utveckling.

Med den insamling av data som utöver sjukfrånvaro innehåller data från bolagen om klimatpåverkan har regeringen möjlighet att presentera en mer utförlig beskrivning av utvecklingen inom statligt ägda bolag över de senaste åren. Ju längre tiden går, desto utförligare kan jämförelsen göras.

6.7 Kraven på bolagens rapportering kan utvecklas för att förbättra informationen till riksdagen

Bolagens rapportering är ett viktigt underlag till regeringens information till riksdagen. Granskningen visar att bolagens hållbarhetsrapporter utförs i enlighet med regeringens riktlinjer.

Bolagen uppger att regeringens krav på hållbarhetsredovisning är till stöd i arbetet med hållbart företagande. De uppger dock också att de själva ser att deras redovisning kan utvecklas. Det finns vissa förhållanden som än så länge särskiljer kraven på uppgifterna i en hållbarhetsredovisning från kraven på den finansiella redovisningen. Statens ägarpolicy innehåller en skrivning om att hållbarhetsredovisningen bör innefatta en diskussion om vilka hållbarhetsfrågor som är mest väsentliga för verksamheten. Men, givet att hållbarhetsinformation

över tid blivit av allt mer kritisk betydelse, till exempel för företagens externa intressenter som långivare och andra, bör regeringen överväga om det räcker med en diskussion. Regeringen kan som ägare naturligtvis ställa högre krav på de statligt ägda bolagen så att produktionen och kontrollen av hållbarhetsredovisningen blir mer likvärdigt behandlad med den finansiella.

Hållbarhetsredovisningen är för närvarande föremål för en i jämförelse med den finansiella redovisningen enklare ”översiktlig granskning” av bolagens externa revisor. Det centrala är enligt Riksrevisionens bedömning att hållbarhetsredovisningen kan behöva bli föremål för granskning och kontroll som i högre grad liknar den som utförs för den finansiella redovisningen. Detta kan ske genom att en ”berättelse” upprättas av en extern revisor men kan också i ett första skede vara föremål för en instruktion i statens ägarpolicy att bolagens styrelser med jämna mellanrum ska låta granska och utvärdera hållbarhetsredovisningen. Statens ägarpolicy innehåller i dagsläget en skrivning om att hållbarhetsredovisningen ska innefatta en diskussion om vilka hållbarhetsfrågor som är mest väsentliga för verksamheten i bolagets värdekedja och för bolagets intressenter. Givet hållbarhetsfrågornas allt större betydelse kan den ”diskussion” som för närvarande efterfrågas behöva övergå till mer vederbörlig rapportering.

Rekommendationer

Granskningen visar att regeringens ambitioner inom hållbart företagande i de statligt ägda bolagen i praktiken handlar mycket om processer för styrning och uppföljning av bolagens arbete. Men regeringens faktiska genomförande av dessa processer överensstämmer inte alltid med hur de beskrivs av regeringen, avseende bland annat frekvens.

Rekommendationer till regeringen:

- Genomför uppföljningen av de statligt ägda bolagens arbete med hållbart företagande mer systematiskt och återkommande.
- Förtydliga informationen till de statligt ägda bolagen så att det blir tydligt för dem vilka internationella riktlinjer som de ska beakta och vad det innebär.
- Utveckla informationen till riksdagen så att den inkluderar upplysningar om hur styrningen genomförts och hur långt regeringen kommit med att balansera en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling i statens bolagsägande.
- Överväg att införa krav på utvärdering och kontroll av de statligt ägda bolagens hållbarhetsredovisning så att den behandlas mer likvärdigt den finansiella redovisningen.

Referenslista

Litteratur och artiklar

Fagerström A. et al., "Redovisning av hållbart förädlingsvärde", *Balans*, nr 1, 2016.

Utredningar

Borglund et al., *Effekterna av hållbarhetsredovisning – en studie av konsekvenserna av de nya riktlinjerna om hållbarhetsinformation i statligt ägda företag*, Regeringskansliet, 2010.

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

Statskontoret, *FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter – utmaningar i statens arbete*, 2018:8.

Författningar med mera

Aktiebolagslagen (2005:551).

Budgetlagen (2011:203).

Regeringsformen (RF).

Årsredovisningslagen (1995:1554).

Riksdagstryck

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

Skr. 2014/15:140, *2015 års redogörelse för företag med statligt äggande*, bet. 2015/16:NU4, rskr. 2015/16:43.

Skr. 2015/16:60, *Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag*, bet. 2015/16:NU21, rskr. 2015/16:263.

Skr. 2015/16:140, *2016 års redogörelse för bolag med statligt äggande*, bet. 2016/17:NU4, rskr. 2016/17:61.

Skr. 2016/17:140, *2017 års redogörelse för företag med statligt äggande*, bet. 2017/18:NU4, rskr. 2017/18:67.

Skr. 2018/19:140, *2019 års redogörelse för företag med statligt äggande*, bet. 2019/20:NU4, rskr. 2019/20:139.

Skr. 2019/20:140, *2020 års redogörelse för företag med statligt äggande*, bet. 2020/21:NU4, rskr. 2020/21:171.

Webbkällor

Dagens Industri, "Klimatredovisning – snart lika skarp som finansiell",
<https://www.di.se/debatt/klimatredovisning-snart-lika-skarp-som-finansiell/>,
hämtad 2021-01-24.

Ekonomifakta, "Sveriges största företag",
<https://www.ekonomifakta.se/fakta/foretagande/naringslivet/sveriges-storsta-foretag/>, hämtad 2021-02-23.

Svenska FN-förbundet, "FN-fakta – hållbar utveckling", <https://fn.se/wp-content/uploads/2016/08/Faktablad-2-12-H%C3%A5llbar-utveckling.pdf>,
hämtad 2021-02-24.

FAR, FAR, "Frågor och svar om hållbarhet",
<https://www.far.se/aktuellt/nyheter/2020/september/fragor-och-svar-om-hallbarhet/>, hämtad 2020-12-14.

Konsumentverket, "KO kräver att SAS betalar för uteblivna resor i tid",
<https://www.konsumentverket.se/aktuellt/nyheter-och-pessmeddelanden/pessmeddelanden/2020/sas/>, hämtad 2021-01-14.

Regeringen, "Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande",
<https://www.regeringen.se/rapporter/2020/03/statens-agarpolicy-och-principer-for-bolag-med-statligtagande-2020/>, hämtad 2020-12-14.

Bilaga 1. Metod

Dokumentstudier

Vi har gått igenom underlagen från 18 slumpmässigt utvalda bolags ägardialoger för 2014 respektive 2019. Från dessa underlag har vi särskilt gått igenom agendorna, minnesanteckningarna och bolagens presentation under ägardialogen.

Vi har också gått igenom sammanfattande rapporter av de hållbarhetsanalyser som genomförts under perioden 2014 till 2019 för 2 slumpmässigt utvalda bolag.

Vi har gått igenom 11 slumpmässigt utvalda bolags års- och hållbarhetsredovisningar för 2019 och vi har då använt följande bedömningsschema som fångar upp ett antal aspekter utgående från bedömningsgrunderna.

Tabell 4 Bedömningsschema för års- och hållbarhetsredovisningar

Från riksdagen	Från regeringen – statens ägarpolicy	Operationalisering
Bolagens verksamhet ska präglas av öppenhet		<p>Bolagen ska berätta öppet om verksamheten och dess resultat, inte förbigå det som är eller kan vara problem, inte fokusera bara på framgångar.</p> <p>För öppenheten är det viktigt att års- och hållbarhetsredovisningen kan läsas och förstås även av icke-expert. Att använda t.ex. bilder, tabeller och grafer för att åskådliggöra verksamheten och dess resultat är ett sätt.</p> <ul style="list-style-type: none"> Används bilder, grafer för att åskådliggöra verksamheten? Kan även externa icke experter läsa årsredovisningen och uppfatta det viktigaste? <p>Går informationen utöver traditionell redovisning?</p> <p>Finns det ett omvärldsperspektiv – gör man jämförelser med omvärlden och omvärldens syn på företaget?</p>
	Hållbarhetsredovisning är ett verktyg för att med transparens i fokus driva arbetet med hållbart företagande framåt genom att systematiskt arbeta med tydlig rapportering och uppföljning.	Se ovan.
	En hållbarhetsredovisning ska upprättas enligt GRI:s riktlinjer (GRI Standards) eller annat internationellt ramverk för hållbarhetsredovisning. Hållbarhetsredovisningen kan antingen vara en fristående rapport eller ingå som en integrerad del i årsredovisningen.	

Från riksdagen	Från regeringen – statens ägarpolicy	Operationalisering
	Hållbarhetsredovisningen ska vara kvalitets-säkrad genom oberoende granskning och bestyrkande av den revisor som utsetts till bolagets revisor av bolagsstämman.	
	Vid upprättande av hållbarhetsredovisningen ska bolagen med statligt ägande följa de regler om hållbarhetsrapport i årsredovisningslagen som gäller för större företag. Det innebär bl.a. att redovisningen ska innehålla de upplysningar som behövs för förståelsen av bolagets utveckling, ställning och resultat samt konsekvenserna av verksamheten.	Hänger bolagets redovisning ihop? Förmedlar årsredovisningen att det finns en strategi med koppling, en logisk kedja mellan affärsidé och företagets verksamhet avseende hållbart företagande. Det ska finnas en beskrivning av vilken strategi som bolaget har avseende hållbart företagande (bör bestå av mål, åtgärder, motiv och uppföljning och om de är många en helhetskurs). Går det att se om den "strategi" som uttrycks har en koppling till bolagets affär – till exempel "eftersom vårt största affärsområde är X och förhållandena där är typ Y, så har vi valt att fokusera på Z".
	Hållbarhetsredovisningen ska särskilt upplysa om frågor som rör miljö, personal och sociala förhållanden, respekt för mänskliga rättigheter och motverkande av korruption, där dessa bedöms väsentliga för bolaget eller dess intressenter.	
	En hållbarhetsredovisning bör även i övrigt innehålla: <ul style="list-style-type: none"> • en väsentlighetsanalys innefattande en diskussion om vilka hållbarhetsfrågor som är mest väsentliga för verksamheten, i bolagets värdekedja och för bolagets intressenter • en redogörelse för hur bolagets verksamhet styrs med avseende på dessa frågor, vilket innefattar men inte begränsas till viktiga policyer, strategiska prioriteringar och mål på kort och lång sikt • En tydlig redovisning av genomförd intressentanalys och intressentdialog • En redogörelse för aktiviteter som utförts under året med avseende på de väsentliga hållbarhetsfrågorna och vad som gjorts för att förstärka den positiva påverkan och minimera den negativa påverkan • En redogörelse för relevanta kvantitativa och kvalitativa resultatindikatorer som hänger samman med de prioriteringar och mål som fastställts • En redogörelse för verksamhetens klimatrelaterade finansiella risker och möjligheter. 	Tydlig redovisning av intressentanalysen omfattar till exempel följande: <ul style="list-style-type: none"> • något om hur intressentanalysen genomförts, syfte/tema • något om resultatet.

Intervjuer

Vi genomförde sju strukturerade intervjuer med styrelseordförande och vd:ar under hösten 2020. De intervjuade fick ta del av frågorna i förväg, inför intervjun. Frågorna fokuserade på regeringens styrning utifrån deras mångåriga erfarenhet som vd eller styrelseordförande för statligt ägda bolag. Alla intervjuer genomfördes som digitala möten eller per telefon (i ett fall). Med ett undantag genomfördes intervjuerna av två personer från Riksrevisionen. Vid samtliga intervjuer har de intervjuade fått möjlighet att ta del av och godkänna minnesanteckningar.

Tabell 5 Genomförda intervjuer

Intervjupersonens roller och erfarenhet – ett urval
Tidigare vd för Green Cargo och styrelseledamot för SJ AB. Nuvarande styrelseordförande Green Cargo.
Tidigare styrelseordförande Inlandsinnovation och Saminvest. Styrelseordförande Infranord och Sveaskog.
Tidigare vd Systembolaget och tidigare styrelseordförande för Svenska Spel och AFA Försäkring. Styrelseordförande Akademiska Hus och Teracom Group AB.
Erfarenhet som vd inom stora bolag i privata näringslivet och erfarenhet från statliga området. Styrelseordförande för Swedavia.
Styrelseordförande Vattenfall.
Tidigare vd Samhall, styrelseordförande för SSC (Svenska Rymdaktiebolaget) och vd för SJ.
Styrelseordförande Jernhusen och Lernia.

Frågeområden:

1. Framgångar och utmaningarna i regeringens styrning och bolagens arbete med hållbart företagande.
2. Tydligheten i regeringens förväntningar på bolagen avseende resultat vad gäller hållbarhet och föredömlighet.
3. Ägarstyrningen som ett stöd i bolagens strategiska och operativa arbete med hållbart företagande.
 - Styrelsens och bolagsledningens kompetens avseende hållbart företagande.
 - De strategiska hållbarhetsmålen roll i bolagets arbete med hållbart företagande.
 - Regeringens hållbarhetsanalyser.
 - Bolagens klimat- och energistrategi.
 - Inköpsavdelningen resp. FoU- och affärsutvecklingsfunktionernas betydelse.
 - Nyckeltal
 - Redovisningens betydelse som stöd i arbetet.
 - GRI-rapporteringens funktion.

- Betydelsen av internationella initiativ som till exempel SBT (Science based targets), TCFD (Task force on climate related financial disclosures) respektive Parisavtalet.

Vi har också tagit upp frågor som utgått från varje persons specifika erfarenheter.

Enkäter

Inom granskningen skickade vi ut två separata enkäter, till styrelseordförande och till vd:ar i statligt ägda bolag. Enkäterna skickades ut till samtliga bolag med undantag för det europeiska bolaget Eurofirma (ägarandel 2 procent) och stiftelserna Industrifonden och Norrlandsfonden. Enkäten skickades inte heller till vd för Sweden House då vd:ns uppgifter sköts av ett managementbolag.

En unik länk för att besvara frågorna skickades till respektive vd och styrelseordförande via enkätverktyget Webropol den 27 oktober 2020. Vi skickade ut två påminnelser via Webropol. Vi skickade ytterligare påminnelse per e-post till det fåtal styrelseordförande och vd:ar vars svar inte inkommit. Enkäterna var öppna till den 10 december 2020. Svarsfrekvensen blev 91 procent för styrelseordförande (svar från 40 av 44 styrelseordförande) och 98 procent för vd:ar (42 av 43 vd:ar).

Frågorna som riktades till styrelseordförande och vd:ar var till största delen desamma, men med vissa unika frågor för vd:ar. Frågorna samt missivbrevet som skickades med enkäterna finns att tillgå som digital bilaga till rapporten.

Vilka osäkerheter och risker finns med de metodologiska val vi gjort?

För intervju-urvalet av sju personer med styrelseerfarenhet och operativ erfarenhet har vi utgått från de förslag vi fått från bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet. Detta för att vi ville maximera möjligheten att de skulle ställa upp. Ett större eller ett annat urval av personer hade kanske gett ett annat resultat. Därför har vi använt den information vi fått från dessa intervjuer med viss försiktighet och i kombination med andra källor.

Enkäterna till styrelseordförande och vd:ar innehåller avseende bolagens resultat inom hållbart företagande ett stort mått av självskattning. Detta har vi försökt att hantera genom att kombinera resultaten från enkäten med andra datakällor.

Vi har uppnått en hög svarsfrekvens i enkäten men det förekommer partiellt bortfall i enskilda frågor eftersom enkätens frågor inte var obligatoriska. Vi valde att inte göra frågorna obligatoriska eftersom vi inte granskar bolagen och det därmed var frivilligt att besvara enkäten. Obligatoriska frågor kan även bidra till ett högre bortfall överlag, då risken ökar att respondenterna slutar besvara enkäten i förtid. Vi har analyserat och beaktat det partiella bortfallet när vi bedömer resultaten.

Vi har avstått från att inhämta information från enskilda styrelseledamöter och fokuserat på styrelseordförande. Detta för att det är styrelseordförande som statens ägarpolicy primärt pekar ut. Men det är inte otänkbart att enskilda styrelseledamöter skulle ha haft intressant information att förmedla. Det är dock viktigt att beakta att granskningen omfattar regeringens styrning och dess genomslag varför ett fokus på styrelseordförande är rimligt.

Vi har av detta skäl inte heller tagit del av styrelseutvärderingar från bolagen eller gjort en djupare informationsinsamling i bolagen genom till exempel kontakter med operativa befattningshavare under vd.