

Hållbarhetsredovisning i statligt ägda företag

1.1 Hållbar utveckling och hållbarhetsredovisning

Vad är hållbar utveckling?

Vi på McDonald's ser allvarligt på nutidens miljöproblem. Samhället måste utvecklas hållbart. Det innebär att vi ska tillgodose våra behov idag utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina. Därmed måste alla vara beredda att förändra invanda beteenden.

Så har vi på McDonald's resonerat i många år.

Vi vill ständigt bli bättre, och vi vill veta vad Du tycker. Gå därför in på www.fragamcdonalds.se ...

Källa: VD:s inledning i "McDonald's i Sverige, Vårt miljöengagemang"

Centrala teman i detta citat är dels företagets öppet redovisade medvetenhet om vad saken gäller, dels att kravet på hållbar utveckling avser hela samhället, dels att alla måste vara beredda att förändra invanda beteenden och slutligen att företaget önskar en aktiv dialog med sina intressenter och inbjuder till en sådan.

OECD:s riktlinjer från 1976, Brundtlandkommissionen från 1987 och FN:s Global Compact från 1999 utgör kända dokument när det gäller formuleringar om hållbar utveckling.

Brundtlandkommissionen lade fast den numera klassiska och kanske mest citerade definitionen av hållbar utveckling i boken *Vår gemensamma framtid*, nämligen följande:

"En hållbar utveckling kan definieras som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov." För att kunna tala om helheten talar man om hållbar utveckling i tre dimensioner - miljömässiga, sociala och ekonomiska. Den hållbara utvecklingen sades i rapporten *Vår gemensamma framtid*, bestå av tre ömsesidigt beroende delar: ekologisk hållbarhet, social hållbarhet och ekonomisk hållbarhet. Många vill komplettera med kulturell och demokratisk hållbarhet. Men även om Brundtlandkommissionen pekade på sambanden mellan miljö och utveckling lämnade den frågetecknen efter sig eftersom det egentligen inte finns klara svar på hur fort man skall gå fram och vilka vägar som skall väljas.

Definitionen väcker flera tankar. Det är möjligt att uppfatta ordet *kan* i definitionen som att kommissionen såg sitt synsätt på eller definition av hållbar utveckling som ett exempel av flera möjliga. Ordet *kan* lämnar fältet öppet för alternativa tolkningar av termen hållbar utveckling. Det kan tyckas paradoxalt, men begreppets vaghet kan vara orsaken till dess popularitet.

I centrum för definitionen står människans behov i dag och i morgon och Brundtlandkommissionens definition betraktas numera som en utgångspunkt i internationell och nationell diskussion om hållbar utveckling. Definitionen ger en normativ bild av hållbar utveckling, som å ena sidan riktar uppmärksamheten på socialt ansvar och ekologiskt synsätt vilket antyder att målen för ekonomins aktiviteter även måste inkludera hänsynstagande och inte enbart vara vinstmaximerande. Men å andra sidan förutsätter hållbar utveckling en utveckling som skall generera tillväxt i ekonomin och blir därmed kopplad till begrepp som rationalisering, industrialisering, modernisering och ökad effektivitet som utgör våra etablerade och självklara uttryck för och former av framsteg eller progression.

Vagheten i termen hållbar utveckling gör det möjligt att använda den så som passar egna syften. Vagheten orsakas av komplexiteten i det fenomen eller företeelse termen betecknar. Det är befogat att ställa frågorna: *Vad* skall vara hållbart och *vad* skall utvecklas? Kan även det som är hållbart utvecklas?

Av Brundtlanddefinitionen framgår att vi i dag bör leva på ett sätt som inte äventyrar kommande generationers behov. Hållbar utveckling innefattar därmed ett perspektiv över tiden. En omtanke om mindre resursstarka grupper visar att social medvetenhet krävs och utvecklingen måste även omfatta sociala frågor. I diskussionerna om hållbar utveckling framträder en etisk dimension, en etisk kärna, som emellanåt uppfattas innehålla fyra idéer. Två idéer rör ömsesidiga beroenden, dels mellan människor och biosfär, dels mellan människorna. Den tredje idén kan kallas för en rättvisa mellan generationer, och den fjärde idén handlar om delaktighet i beslutsfattande, ett demokratiskt ideal.

Hållbar utveckling antyder dessutom en teknokratisk respektive en ekocentrisk riktning för utvecklingen. Den ekocentriska riktningen sätter relationer mellan människa och natur i fokus samt de värderingar som skall styra dessa. En teknokratisk hållbar utveckling sätter det av människan skapade samhället med dess funktioner i centrum. Den teknokratiska riktningen är en antropocentriskt färgad utveckling där människan utnyttjar naturen för sina syften och har en instrumentell inställning till naturen. Naturen ses som en nästan oändlig resurs för människan. En ekocentrisk utvecklingsriktning utgår från att naturen har ett värde i sig och människan uppfattas som en del av naturen.

Termen hållbar utveckling kan sålunda ses ur minst två olika etiska perspektiv. Personer som utgår från ett ekonomiskt perspektiv och förespråkar en teknokratisk väg för den hållbara utvecklingen ger termen en väsentligt annorlunda innebörd än den som förordar en ekocentrisk hållbar utveckling.

Att balansera alla dessa motstridiga riktningar, krafter och effekter över tiden framstår som en grannlaga för att inte säga svårlöst fråga, som kräver betydande politisk och ekonomisk fingerfärdighet. Komplexiteten speglas i hållbarhetsredovisningarnas mångfald då det gäller både form och innehåll. Ofta framträder dessa redovisningar som en slags litterär genre karakteriserade av gemensamma stilgrepp och speciell vokabulär, men visar sig brista i redovisning av väsentliga fakta. Det har därför varit svårt att göra jämförelser mellan företag och jämförelser över tiden och detta har medfört krav på standardisering. Den internationellt mest kända och tillämpade redovisningsstandard torde vara de riktlinjer för hållbarhetsredovisning som utgivits av Global Reporting Initiatives, GRI.

1.2 Intressentfokus som grund för GRI:s riktlinjer

Genom regeringsbeslutet 29 november 2007 betonas indirekt, men med stor kraft, de statligt ägda företagens relationer till sina intressenter, eftersom intressentrelationerna är en central idé i GRI:s synsätt och hållbarhetsredovisningen knyts till GRI:s riktlinjer. Intressenternas betydelse framgår av nedanstående utdrag ur "Stakeholder Inclusiveness" som inleds med:

The reporting organization should identify its stakeholders and explain in the report how it has responded to their reasonable expectations and interests.

Källa: Sustainability Reporting Guidelines, s.11
www.globalinitiative.org 2008-08-05

Värdet av att engagera företagets intressenter utvecklas och betonas av GRI:

For a report to be assurable, the process of stakeholder engagement should be documented. When stakeholder engagement processes are used for reporting purposes, they should be based on systematic or generally-accepted approaches, methodologies, or

principles. The overall approach should be sufficiently effective to ensure that stakeholders' information needs are properly understood. The reporting organization should document its approach for defining which stakeholders it engaged with, how and when it engaged with them, and how engagement has influenced the report content and the organization's sustainability activities. These processes should be capable of identifying direct input from stakeholders as well as legitimately established societal expectations. An organization may encounter conflicting views or differing expectations among its stakeholders, and will need to be able to explain how it balanced these in reaching its reporting decisions.

Failure to identify and engage with stakeholders is likely to result in reports that are not suitable, and therefore not fully credible, to all stakeholders. In contrast, systematic stakeholder engagement enhances stakeholder receptivity and the usefulness of the report. Executed properly, it is likely to result in ongoing learning within the organization and by external parties, as well as increase accountability to a range of stakeholders. Accountability strengthens trust between the reporting organization and its stakeholders. Trust, in turn, fortifies report credibility.

Källa: Sustainability Reporting Guidelines, s.11
www.globalinitiative.org 2008-08-05

GRI:s rapporteringsriktlinjer har sin teoretiska grund i stakeholderteori; GRI nämner *stakeholder* 133 gånger i rapporteringsriktlinjerna. GRI formulerar ett antal preciserade krav avseende företagens relationer till sina intressenter, som måste uppfyllas för att en rapport skall vara "assurable" enligt ovanstående citat. Företaget skall dokumentera sin princip för att definiera sina intressenter, hur och när man har kontakter med dem samt hur detta påverkat rapportinnehållet och företagets verksamhet med hållbar utveckling. Även hantering av intressenters motstridiga synsätt och av samhällets förväntningar skall ingå i procedurerna. Ett misslyckande i dessa avseenden resulterar enligt GRI troligtvis i rapporter som inte är användbara och därför inte heller trovärdiga för alla intressenter.

Enligt GRI handlar hållbarhetsredovisning i stora drag om att visa det rapporterade företagens konkreta relationer till interna och externa intressenter:

Sustainability reporting is the practice of measuring, disclosing, and being accountable to internal and external stakeholders for organizational performance towards the goal of sustainable development.

Källa: Sustainability Reporting Guidelines, s. 4
www.globalreporting.org 2008-08-05

Sammanfattningsvis förmedlar dessa formuleringar GRI:s övergripande synsätt, nämligen att intressenterna förväntas ge företaget impulser att förverkliga målet "hållbar utveckling." Intressentrelationerna blir med detta synsätt helt avgörande för om företaget skall lyckas att förverkliga målet.

1.3 Engagemang i Global Compact

I regeringsbeslutet den 29 november 2007 finns en punkt som anger att företaget skall redovisa företagets ställningstaganden "i form av internationella konventioner, såsom exempelvis FN:s Global Compact."

FN:s Global Compact och GRI har publicerat ett gemensamt dokument¹ som beskriver hur en GRI-baserad hållbarhetsredovisning kan kompletteras med den information till intressenterna som erfordras enligt Global Compact krav på årlig framstegrapporering.

¹ Making the connection, the GRI guidelines and the UNGC Communication on Progress.

1.4 Hållbarhetsarbete och intressentrelationer

Avhandlingen fokuserar på implementeringen av Global Reporting Initiatives (GRI) riktlinjer för hållbarhetsredovisningar i de cirka 50 statligt ägda företagen. Enligt argumentationen i regeringsbeslutet² förväntas en strukturerad hållbarhetsredovisning driva arbetet med hållbar utveckling:

”Hållbarhetsredovisning är ett verktyg för att driva arbetet med hållbar utveckling framåt genom att systematiskt arbeta med tydlig rapportering och uppföljning.”

Det handlar med andra ord om en blandning av de statligt ägda företagens arbete med hållbar utveckling och dessa företags rapportering av sitt samhällsansvar, corporate social responsibility, det som även betecknas CRS-rapportering. Regeringsbeslutet fokuserar dock på rapporteringsmomentet och ger inga direktiv om arbetet med hållbar utveckling.

Avhandlingen behandlar förutom själva implementeringen av GRI:s rapporteringsriktlinjer även påvisbara konkreta effekter på företagens faktiska beteende då det gäller arbetet med hållbar utveckling. Anledningen till sistnämnda inriktning är givetvis att förväntade effekter på hållbar utveckling, enligt citatet ovan, utgör det politiska skälet att införa GRI:s riktlinjer för hållbarhetsredovisning. Rapporteringen i sig skulle i annat fall framstå som ett självändamål.

2. Regeringsbeslut om hållbarhetsredovisning

2.1 Bakgrund

Bakgrunden till regeringsbeslutet presenteras på följande sätt:

Inledning

Staten är en betydande företagsägare i Sverige. Företagen representerar stora värden och företagen ägs ytterst gemensamt av svenska folket, vilket ställer krav på en öppen och professionell informationsgivning. Ledord för regeringens förvaltning är öppenhet, aktivt ägande samt ordning och reda. Övergripande mål med förvaltningen av företagen är att skapa värde och att i förekommande fall se till att uttryckta samhällsintressen infrias. De statligt ägda företagens externa rapportering, som omfattar årsredovisning, kvartalsrapporter, bolagsstyrningsrapport, rapport om intern kontroll och hållbarhetsredovisning, ska vara lika transparent som i börsnoterade företag. Rapporteringen ska dels ge en god beskrivning av de statligt ägda företagens verksamhet, dels utgöra underlag för kontinuerlig uppföljning och utvärdering av företagens verksamhet och uppsatta mål. Regeringen kommer att utvärdera efterlevnaden av riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande. Utvärderingen kommer att redovisas i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om företag med statligt ägande. En ansvarsfull och professionell ägare bör bland annat ta ansvar för frågor om hållbar utveckling, som till exempel frågor som rör etik, miljö, mänskliga rättigheter, jämställdhet och mångfald. Det är alla företags ansvar, men de statligt ägda företagen ska vara föredömen och ligga i framkant i arbetet med detta. Regeringen förstärker sina högt ställda ambitioner på området och genom dessa riktlinjer ställer regeringen tydligare krav på rapportering och redovisning. I statens ägarpolicy anges att styrelserna i de statligt ägda företagen ansvarar för frågor som rör exempelvis etik, miljö, mänskliga rättigheter, jämställdhet och mångfald. Att företagen har en genomtänkt strategi för att hantera dessa hållbarhetsfrågor är en viktig del av regeringens ägarpolicy. Arbetet ska kommuniceras såväl internt som externt. Hållbarhetsredovisning är ett verktyg för att driva arbetet med hållbar utveckling framåt genom att systematiskt arbeta med tydlig rapportering och uppföljning. Styrelserna i de statligt ägda företagen ansvarar för att företagen presenterar en hållbarhetsredovisning enligt Global Reporting Initiative (GRI):s riktlinjer som tillsammans med övrig finansiell rapportering utgör ett samlat underlag för utvärdering och uppföljning. GRI:s riktlinjer är internationella normgivande riktlinjer för hållbarhetsredovisning.

² Regeringsbeslut 29 november 2007, s. 3.

Av vikt för denna avhandling är kraven på hållbarhetsredovisning i regeringsbeslutet:

Hållbarhetsredovisning

En *hållbarhetsredovisning* enligt GRI:s riktlinjer ska publiceras på respektive företags hemsida i samband med publiceringen av företagets årsredovisning. Hållbarhetsredovisningen kan antingen vara en fristående rapport eller ingå som en del i årsredovisningsdokumentet.

I en hållbarhetsredovisning enligt GRI:s riktlinjer ingår exempelvis:

Redogörelse och kort analys av vilka hållbarhetsfrågor som bedömts som viktiga för företaget med motivering varför.

Tydlig redovisning av risker och möjligheter med hänsyn till hållbarhetsfrågor, i synnerhet sådana icke-finansiella risker och möjligheter som behövs för förståelsen av företagets utveckling, resultat och ställning.

En tydlig redovisning av genomförd intressentanalys och intressentdialog i syfte att identifiera och ta ställning till väsentliga risker och möjligheter med hänsyn till hållbarhetsfrågor för företagets viktigaste intressenter.

Redogörelse för företagets strategier och anpassning till kraven om hållbar utveckling samt hur strategi och anpassning påverkar företagets resultat och ställning nu och i framtiden.

Redovisning av företagets ställningstaganden i egna policydokument och i form av internationella konventioner, såsom exempelvis FN:s Global Compact.

Redogörelse för hur det aktiva hållbarhetsarbetet bedrivs med mål, handlingsplaner, ansvarsfördelning, utbildningssatsningar samt styr- och incitamentssystem för uppföljning.

En tydlig redovisning av resultat och mål med utgångspunkt i valda resultatindikatorer. Dessa ska kompletteras med löpande text som förklarar utfall i förhållande till mål tillsammans med redovisning av nya mål.

Redovisningsprinciper som tydliggör företagets utgångspunkter för redovisningen och avgränsningen för densamma.

Hållbarhetsredovisningen ska vara kvalitetssäkrad genom oberoende granskning och bestyrkande. Tidpunkten för avgivandet av redovisningen ska följa årsredovisningens rapporteringscykel.

Enligt vad som anges i regeringsbeslutet har de tidigare riktlinjerna kompletterats med utökade och tydligare informationskrav avseende hållbarhetsinformation. Det anförs att

”de statligt ägda företagen lyder under samma lagar som privatägda företag, exempelvis aktiebolagslagen, bokförings- och årsredovisningslagen. Riktlinjerna är ett komplement till gällande redovisningslagstiftning och god redovisningssed. Företagen ska senast från och med det räkenskapsår som inleds den 1 januari 2008 rapportera enligt riktlinjerna.”

Det framgår vidare av regeringsbeslutet att efterlevnaden av riktlinjerna kommer att följas upp:

Utvärdering

Efterlevnaden av dessa riktlinjer kommer att utvärderas och redovisas i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om företag med statligt ägande.

Att implementeringen av GRI:s riktlinjer är politiskt betingad framgår av följande uttalande av näringsministern i förordet till *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2007*, s. 3:

En del i att utveckla statens styrning var regeringens beslut i höstas om nya riktlinjer för extern rapportering med utökade informationskrav för hållbarhetsrapportering för de statligt ägda företagen. Att vara en ansvarsfull och professionell ägare innebär bland annat att ta ansvar för de frågor som rör socialt ansvar och hållbar utveckling. Det är alla företags ansvar, men de statligt ägda företagen ska vara föredömen, ta ledning och ligga i framkant i det arbetet. De statligt ägda företagen ska presentera en hållbarhetsredovisning enligt GRI:s riktlinjer.

Min övertygelse är att de företag som kommer att vara framgångsrika i framtiden är de som de arbetar aktivt och integrerat med dessa frågor, som förstår att se möjligheterna och se hur det påverkar företagets konkurrenskraft, och hur det bidrar till det långsiktiga

värdeskapandet.

Vi är stolta över att vårt arbete med hållbarhetsfrågor i de statligt ägda företagen har fått internationell uppmärksamhet. Regeringen har bland annat inlett ett samarbete med Kina och de kinesiska statligt ägda företagen. Det gläder mig också att tre av fyra priser för bästa hållbarhetsredovisning gick till statligt ägda företag hösten 2007. Dessa var Green Cargo, Vattenfall och SAS, som dessutom fick pris för bästa årsredovisning.

...

I årets verksamhetsberättelse har vi valt att göra ett utökat avsnitt om socialt ansvar och hållbar utveckling, med bland annat konkreta exempel från de statligt ägda företagen.

Det anges vidare (ibid, s. 31) att antalet statligt ägda företag som rapporterar enligt GRI ökat under senare år och att för räkenskapsåret 2007 rapporterade följande tio företag enligt GRI: Apoteket, Svenska Spel, Green Cargo, Posten, SAS, SJ, TeliaSonera, Vasakronan, Vattenfall och Vin&Sprit. Dock anges inte vilken rapporteringsnivå (C, C+, B, B+, A eller A+) som respektive företag tillämpat för sin rapportering. Inte heller anges huruvida någon hållbarhetsredovisning granskats av Global Reporting Initiative och därvid erhållit kvalitetsbeteckningen "GRI checked."

De statligt ägda företagens intressentrelationer betonas i *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2007*, sid. 23:

VIKTIGT MED INTRESSENTDIALOGER

En viktig del av hållbarhetsarbetet är att ha en aktiv dialog med företagets intressenter, såsom ägare, investerare, anställda, kunder, leverantörer och lokalsamhälle. Genom att företag i en intressentanalys identifierar sina intressenter och deras förväntningar på företagen fås information om viktiga förtroendefrågor och stöd kring att skapa en agenda för förändring. Resultaten från intressentdialogerna utgör också en grund för hållbarhetsredovisningens innehåll och resultaten bör också redovisas i hållbarhetsredovisningen som ett sätt att visa transparens. Att arbeta med intressentdialoger är något som betonas också inom GRI.

De statligt ägda företagen har precis som andra företag många olika intressenter. Gemensamt för de statligt ägda företagen är att staten (ägaren) är en viktig intressent.

2.2 Staten som företagsägare

Styrningen av de statligt ägda företagen beskrivs i *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2007*, s. 10 på följande sätt:

"Inom en särskild enhet på Näringsdepartementet, enheten för statligt ägande, finns samlade resurser och kompetens för förvaltning av det statliga ägandet av företag. Denna ordning ger goda förutsättningar för att bedriva en enhetlig ägarpolitik med tydliga mål och riktlinjer för företagen. Näringsdepartementets enhet för statligt ägande ansvarar för merparten av förvaltningen av de statligt ägda företag som förvaltas av Regeringskansliet. Sammantaget förvaltar Näringsdepartementet 40 företag. För 14 företag ligger ansvaret för förvaltningen på andra departement. Dessa företag förvaltas av Utrikesdepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet, Finansdepartementet, Miljödepartementet, Integrations- och jämställdhetsdepartementet och Kulturdepartementet. Näringsministern är ansvarig för samtliga av Regeringskansliet förvaltade företag i sådana frågor som ställer krav på enhetlig ägarpolitik."

På regeringens hemsida på Internet lämnas följande information om det statliga ägandet.

*"Staten som företagsägare"*³

³ Källa: Hwww.regeringen.se/sb/d/2819/a/16065H 2008-07-11

Staten är en stor företagsägare. Inom Regeringskansliet förvaltas 55 företag, varav 42 är helägda. Företagen representerar stora värden och är stora arbetsgivare. Dessutom ägs de ytterst av alla svenska skattebetalare gemensamt. Staten har därför ett stort ansvar att vara en aktiv och professionell ägare.

Övergripande mål för förvaltningen är att skapa värde och i förekommande fall se till att de uttryckta samhällsintressena infrias. Så länge företagen ägs av staten ska den aktiva förvaltningen fortsätta på ett professionellt sätt med värdeskapande som övergripande mål. Statens styrning måste också vara tydlig och skötas målmedvetet. En professionell och strukturerad styrelsenomineringsprocess tillsammans med ett effektivt och aktivt styrelsearbete utgör viktiga delar i detta arbete. En god genomlysning av förvaltningen och en effektiv kapitalstruktur är andra viktiga verktyg i ägarstyrningen.

Regeringen anser att det statliga ägandet av företag ska minskas. En del i att vara en aktiv och ansvarsfull ägare är att avyttra företag när det inte längre finns skäl till fortsatt ägande.

2006 omsatte de statligt ägda företagen 339 miljarder kronor och resultatet efter skatt uppgick till 55,3 miljarder kronor. Företagens utdelningar till staten för verksamhetsåret 2006 uppgick till drygt 37 miljarder kronor. Det sammanlagda värdet av de förvaltade tillgångarna bedöms uppgå till 770 miljarder kronor.

De statligt ägda företagen lyder under samma lagar som privatägda företag. Beslut som rör företagen följer förvaltningsregler inom Regeringskansliet. Vid ärendehantering tillämpas bland annat regelverket för offentlighet och sekretess.

Likt andra ägare har staten olika verktyg för att påverka företagen. I ägarpolicyn redogör regeringen för sin syn på principfrågor kring förvaltningen, bland annat synen på bolagsstämman, styrelsenomineringsprocessen, styrelsens ansvar, extern rapportering, företagsledning och dess ersättningar.”

Regeringsbeslutet den 29 november 2007 anger under rubriken Riktlinjernas tillämpning:

”Företag med statligt ägande ska tillämpa dessa riktlinjer. I de fall staten är en av flera ägare avser regeringen att i samråd med företaget och övriga ägare verka för att dessa riktlinjer tillämpas även i de delägda företagen.”

I dokumentet *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2007* anges följande om det statliga företagsägandet: ”Staten är en betydande företagsägare i Sverige. I den statliga bolagsportföljen finns 55 hel- eller delägda företag, tre är börsnoterade.”

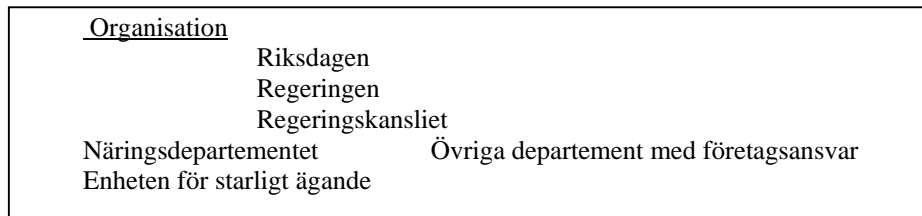
Huruvida det totala statliga företagsägandet är begränsat till exakt dessa 55 företag kan inte med säkerhet bedömas av formuleringen. Det förefaller emellertid inte orimligt att anta förekomsten av ytterligare ett antal bolag. En indikation på svårigheten att tillfredsställa förvalta statens egendom är den dokumenterade bristen i dokumentation av statligt bildade stiftelser, som påtalats av Riksrevisionens årliga rapport 2008, sid. 26:

OKÄNT ANTAL STIFTELSE MED OKÄND FÖRMÖGENHET

Vår granskning visar att det saknas officiella uppgifter om hur många statligt bildade stiftelser som finns och hur stor förmögenhet de förvaltar. Regeringen har således ingen överblick över statens intresse som stiftare. Via länsstyrelsernas stiftelseregister har vi identifierat cirka 145 stiftelser som staten varit med om att bilda. Detta kan jämföras med de cirka 60 stiftelser som Regeringskansliet uppgett ligga inom deras ansvarsområde. Utifrån en genomgång av årsredovisningar för år 2006, kompletterad med information från länsstyrelsernas stiftelseregister, bedömer vi att stiftelsernas samlade förmögenhet enligt bokfört värde i balansräkningarna uppgår till cirka 30 miljarder kronor. Storleken på stiftelsernas förmögenhet varierar stort - från några tusen upp till flera miljarder kronor.

I denna avhandling har emellertid en avgränsning gjorts till de 55 statligt ägda företag som administreras av Regeringskansliet och frågan om förekomsten av eventuella ytterligare statligt ägda företag har lämnats därhän.

Förvaltningen av de statligt ägda företagen som berörs av regeringsbeslutet den 29 november 2007 sker, såvitt kan utläsas av organisationsmatrisen nedan, huvudsakligen inom regeringskansliet på enheten för statligt ägande. Den tillhör som framgår av schemat organisatoriskt näringsdepartementet och består av 25 personer.



Figur 1-1. Organisationsschema

Källa: Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2007, sid. 9

2.3 Minskat statligt ägande

Alliansregeringen har på regeringens hemsida på Internet tillkännagivit en tydlig avsikt att minska det statliga ägandet av företag⁴:

"Staten ska ge näringslivet goda förutsättningar, sätta reglerna och se till att de följs. Men precis som i fotboll bör domaren sköta sitt och inte dubblera som spelare på planen."

Uttalandet kommer från Mats Odell, statsråd med ansvar för regeringens arbete med att minska det statliga ägandet av företag.

Staten äger 55 företag eller koncerner med omkring 190 000 anställda. Värdet på företagen uppskattades till ca 770 miljarder kronor i juni 2007. Det gör staten till en av Sveriges största ägare av företag.

Staten ska vara en ansvarsfull ägare av företagen och säkerställa att värdena utvecklas på bästa sätt. En del i att vara en aktiv och ansvarsfull ägare är att avyttra företag när det inte längre finns skäl till fortsatt ägande.

Regeringen har i en proposition till riksdagen uttryckt sin avsikt att minska ägandet i sex bolag. Det gäller följande företag:

- Bankkoncernen Nordea (staten äger 19,9%)
- Börsföretaget OMX (6,6%)
- Bolåneinstitutet SBAB (100%)
- Teleoperatören TeliaSonera (37,3%)
- Fastighetsbolaget Vasakronan (100%)
- Sprittillverkaren Vin & Sprit (100%)

Dessa företag verkar idag på marknader som är helt kommersiella och därmed präglas av fritt tillträde och fri konkurrens. Regeringen anser att företagen skulle få bättre förutsättningar att utvecklas med en annan ägare än staten. Att minska statens ägande kan därmed skapa bättre förutsättningar för tillväxt och bidra till att stärka svensk konkurrenskraft och sysselsättning.

Hittills har staten sålt innehav i tre företag. Regeringen tillkännagav den 31 mars 2008 att staten säljer Vin och Sprit för 55 miljarder kronor. I maj 2007 såldes åtta procent av aktierna i TeliaSonera för 18 miljarder kronor till statskassan. Staten har även sålt sin aktiepost i börsbolaget OMX vilket drog in 2,1 miljarder kronor. Genom försäljningen bildades ett av världens största börsbolag NasdaqOMX.

⁴ Källa: Hwww.regeringen.seH 2008-07-25

Intäkterna från försäljningen ska användas till att betala av på statsskulden för att minska skuldbördan för kommande generationer. Statsskulden uppgick i slutet av år 2007 till 1 115 miljarder kronor. Regeringens ambition är att under åren 2007-2010 sälja företag till ett värde av 200 miljarder kronor.

Regeringens förvaltningsmandat

Av verksamhetsberättelsen för 2007, s. 9, framgår att regeringen av riksdagen har bemyndigats att helt eller delvis avveckla det statliga ägandet i Arbetslivsresurs AB, AB svensk Exportkredit, Civitas Holding AB, Imego AB, Nordea Bank AB, OMX AB, Posten AB, SBAB, TeliaSonera samt Vin&Sprit AB. Av dessa har hittills (april 2009) OMX AB och Vin&Sprit AB avvecklats.

2.4 Undersökningar, rapporter etc – underlag för regeringens implementeringsbeslut

Enligt muntlig uppgift från regeringskansliet⁵ består underlaget för beslutet att implementera GRI:s rapporteringsriktlinjer av ett dokument *Genomlysning av de statligt ägda företagens hållbarhetsredovisning 2006*. Det består av två separata delar, en första del författad av Greger Hatt, Samhällsnytta AB, daterat mars 2007 och en andra del författad av Lars-Olle Larsson och Maria Flock Åhlander, daterat januari 2007. Sammantaget omfattar dokumentet 24 sidor. Det innehåller ett drygt tiotal illustrerande utdrag ur olika företags årsredovisningar. Till följd av alltför långt driven förminskning är illustrationerna i princip oläsbara.

Genomlysningsdokument, del 1

Den första delen av genomlysningsdokumentet (s. 1-10) redovisar en undersökning där man ”har gått igenom års- och hållbarhetsredovisningar för de statligt ägda företagen där staten har minst 50 % för att göra en genomlysning av den icke-finansiella rapporteringen.” (ibid, s. 4). Syftet med undersökningen beskrivs på följande sätt (ibid, s. 4):

Vi har själva valt tio delasppekter som utöver reguljär bolagsrapportering är användbar som beslutsunderlag för den politiska processen. Detta är inget facit eller en exakt vetenskap, utan utger sig bara för att vara indikatorer på om återkopplingen mellan företag och den politiska processen fungerar tillfredsställande.

1. Hur väl beskrivs samhällsnyttan av företagets verksamhet?
2. Hur väl beskrivs de särskilda och specificerade samhällsuppdragen som företaget har fått?
3. Hur pedagogisk är redovisningen?
4. Hur väl tar man upp och resonerar om kritik som riktas mot företaget och/eller branschen?
5. Hur väl beskrivs de särskilda komplikationer som uppstår av att vara ett statligt företag i exempelvis konkurrenshänseende eller som förvaltare av monopol?
6. Hur beskrivs och integreras hållbarhetsfrågorna med betoning på klimat och miljö i redovisningen?
7. Hur väl redovisas företagets förmåga att ta vara på de anställdas kompetens och påverkan på deras hälsa?
8. Hur väl beskrivs företagets arbete med jämställdhet, etnisk mångfald och tillgänglighet?
9. Hur väl beskrivs företagets ställningstagande och arbete med etikfrågor?
10. Hur beskrivs företagets arbete med Mänskliga Rättigheter och risker respektive efterlevnad i relation till andra FN-konventioner?

En bedömning har gjorts för varje ämnesområde med en skala mellan 0 (ingen information) till 5 (föredömlig och innovativ). Undersökningen gör inget anspråk på att vara vetenskaplig och kan säkert i varje enskilt betyg ifrågasättas.

Syftet med undersökningen har varit att utveckla företagets redovisning och ägarstyrning. I vårt underlag har också funnits en genomgång av Lars-Olle Larsson och

⁵ Jenny Didong, 2007-07-03

Maria Flock Åhlander från Öhrlings PriceWaterhouseCoopers av företagens hållbarhetsredovisningar från 2005 i relation till Global Reportings normer.

Denna första del av dokumentet avslutas med avsnittet *Intryck och förslag*:

Det finns stora variationer i de statligt ägda företagens årsredovisningars kvalitet som beslutsunderlag för allmänheten. En del av dessa skillnader kan bero på skillnader i omsättning (från Vattenfalls 129 miljarder kr till AB Bostadsgaranti 37 Mkr). Skillnaderna ger också intrycket av att bero på olika attityd till att vara ägd av svenska folket.

Det är en svår konst att göra ändamålsenliga och användbara beslutsunderlag för demokratiska beslut. Bra och demokratiskt användbara beslutsunderlag åstadkoms inte av en part ensam.

Den viktigaste informationen är vad beslutsfattare konkret vill ha - det vill säga tydliga direktiv om vilken information som är viktig.

Den som är föremål för besluten måste också vilja bidra till genomlysningen. I längden är också detta den bästa grogrunden för att de företag som fortsätter att vara i statlig ägo också får den rörelsefrihet och arbetsro som de behöver.

En särskild svårighet i redovisningarna och ägarstyrningen är avvägningen mellan avkastningskrav och särskilda samhällsuppdrag. Genom att förtydliga samhällsuppdragen, och i samråd med företagen i möjligaste mån även prissätta dem, kan de sedan bättre redovisas och följas upp. Det öppnar också för möjligheten att i vissa fall konkurransutsätta samhällsuppdragen, det vill säga ge fler än de statliga ägda företagen en möjlighet att ta på sig sådana uppdrag.

Idag är de styrdokument som gäller för företag i den statliga sfären inte samlade på ett överblickbart sätt. Att själv leta sig fram i den massa av propositioner som är en del av den statliga styrningen är inte tidsmässigt möjligt för den medborgare som vill bilda sig en uppfattning.

I den i och för sig goda ambitionen att kunna jämföra företagen har dessa idag likartade krav på viss rapportering, typ förekomst och eventuellt styrelsebeslut om etikpolicy. Sammanställningen blir visserligen lättare, men det säger inte mycket om ägarstyrningen i dessa frågor. För stora företag som Vattenfall, Apoteket osv är en förekomst av dessa dokument närmast en självklarhet - och med nya bolagskoden ett uttalat styrelseansvar. För de allra minsta företagen kan det vara mer meningsfullt att lägga kraft och energi på den hållbarhetsparameter där de har störst risk, exempelvis MR för SEK och miljö för Vasallen.

Det är som bland annat Riksrevisionen konstaterat också företagets ansvar att styrningen och därmed rapporteringen är otydlig. Flera möjligheter att själva begära förtydliganden finns, formella och informella. Modellen som används i svensk kod för bolagsstyrning om *comply or explain* vore värdefull för att hantera de olika direktiven i relation till det specifika företaget verksamhet. En möjlig uppdelning i olika storlekskategorier skulle också kunna skapa bättre jämförbarhet. (ibid, s. 10)

Avslutningsvis lämnas i dokumentet ett antal referenser, som visar att styrning av de statligt ägda företagen tilldragit sig Riksrevisionens upprepade intresse:

Expertgruppen för studie i offentlig ekonomi (ESO), *Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag*, (Ds 1998:64)

Förtroendekommissionen, *Näringslivet och förtroendet*, SOU 2004:47

Jämställhetsombudsmannen, *Vad gör de statliga företagen*, april 2005

OECD, *OECD Guidelines on corporate governance of state owned enterprises*, OECD 2005

Riksdagens revisorer, *Statens roll som ägare av bolag*, förslag 1997/98:RR9

Riksrevisionen, *Skydd mot korruption i statlig verksamhet*, RiR 2006:08

Riksrevisionen, *Vad och vem styr de statliga bolagen?*, RiR 2006:11

Riksrevisionen, *Statliga bolag och offentlig upphandling*, RiR 2006:15

Riksrevisionen, *Statliga bolags årsredovisningar*, RiR 2005:29

Riksrevisionen, Vattenfall AB - uppdrag och statens styrning, RiR 2004:16
Brandinger, Rune, *Bolagsstyrning i statliga företag*, i *Näringslivet och förtroendet*, SOU 2004:47
Statskontoret, *Samhällsintresset och konkurrensen - ägarpolicy för styrning och tillväxt*, rapport 2002:24
(ibid, s. 10)

Genomlysningsdokument, del 2

Den andra delen av genomlysningsdokumentet (s. 11-24) utgörs av en redovisning från företaget ÖhrlingsPricewaterhouseCoopers (en revisionsbyrå) av ett, som det förefaller, likartat uppdrag från näringsdepartementet inom samma ämnesområde. Uppdraget beskrivs på följande sätt:

3000 företag har förbundit sig att efterleva Global Compacts tio principer (www.unglobalcompact.org) och med detta följer också nya krav på hållbarhetsredovisning. Det är i ljuset av denna utveckling som näringsdepartementets uppdrag till ÖhrlingsPricewaterhouseCoopers ska ses. Genom att genomlysa ett urval av statens ägda företags hållbarhetsredovisningar avseende 2005 och lyfta fram vägledande goda exempel vill vi med denna rapport tillsammans med bilagan "European Sustainability Reporting Association report for Sweden" bidra till utvecklingen av god sed i detta nya och viktiga redovisningsområde.
(ibid, s. 11)

I rapporten (ibid, s. 12) ingår en översiktlig information om Global Compact och sambandet mellan denna organisation och GRI:

På "World Economic Forum" i Davos 1999 uppmanade FN:s dåvarande generalsekreterare, Kofi Annan, näringslivet att ta globalt ansvar. Generalsekreterarens initiativ ledde till bildandet av "The Global Compact", som omfattar principer för mänskliga rättigheter, arbetsrättsliga frågor, miljö och korruption riktade till företag. Principerna baseras på

- FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna
- ILO:s grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter i arbetslivet
- Rio-deklarationen
- FN:s konvention mot korruption.

Företag som väljer att ansluta sig till Global Compact skall redovisa sina förbättringar; Communication on Progress (COP). Ungefär 3 500 företag har anslutit sig hittills⁶ och ca 600 företag har strukits för att de inte har redovisat sina förbättringar. GRI och Global Compact har i skriften "Making the Connection - Using the GRI's G3 Reporting Guidelines for the UN Global Compacts Communication on Progress", skapat en länk mellan GRIs riktlinjer och Global Compacts krav på redovisning (www.globalreporting.org).

Rapporten innehåller (ibid, s. 13) viss statistik över europeiska företags hållbarhetsredovisning:

I detta avsnitt visas utdrag ur statistik från CorporateRegister.com som behandlar hållbarhetsredovisningar. Diagram 1 visar antal hållbarhetsredovisningar per land i Europa för perioden 2000-2006 (www.sustainabilityreporting.eu). Sverige hamnar på åttonde plats av tjugo länder. Denna statistik skall förstås ses utifrån perspektivet hur många företag som är verksamma i länderna⁷. Diagram 2 visar redovisningar i Sverige. I diagrammet framgår att andelen hållbarhetsredovisningar i Sverige som är redovisade enligt GRI är 27 procent⁸ samt att andelen oberoende bestyrkta redovisningar är 8 procent. I Storbritannien är 36 procent av hållbarhetsredovisningarna oberoende bestyrkta. I Holland är motsvarande

⁶ Det lämnas i rapporten ingen uppgift om antalet svenska företag.

⁷ Författarens kommentar: Information om antalet företag i respektive land lämnas inte, vilket gör statistiken svårbedömd.

⁸ Författarens kommentar: Huruvida detta är en låg, ordinär eller hög andel jämfört med genomsnittet i EU-länderna framgår inte.

siffran 32 procent. 2 procent av redovisningarna i Sverige refererar till AccountAbility 1000 Assurance Standard (AA1000 AS) som är ett initiativ med fokus på intressentdialog.

Rapporten beskriver omfattningen av granskningen på följande sätt. ”Av fyrtiosex statligt ägda företag har tretton företag ingått i genomlysningen.” (ibid, s.13). Urvalskriterierna har varit följande⁹:

Företagens redovisning avseende 2005 ingår i denna genomlysning i de fall företaget publicerat:

1. Separat hållbarhetsredovisning i den tryckta årsredovisningen.
2. Separat från årsredovisningen fristående hållbarhetsredovisning (tryckt eller publicerad i pdf-format på företagets hemsida).
3. Hållbarhetsupplysning om minst fyra sidor i förvaltningsberättelse som upplyser om miljö, socialt ansvar och bolagsstyrning med bäring på hållbar affärsutveckling.

Detta kan jämföras med undersökningen i del 1 utförd av Greger Hatt, Samhällsnytta AB, som omfattade 39 statligt ägda företag. Det kan noteras att tre företag, som *inte* ingår i den första undersökningen, ingår i den andra delen, nämligen SAS, TeliaSonera och Svenska Spel. Mot bakgrund av de urvalskriterierna vid den första undersökningen (ägarandel överstigande 50 %) skulle frånvaron av dessa tre företag kunna förklaras. Emellertid ägs Svenska Spel till 100% av staten, varför bortfallet av detta företag i den första undersökningen torde ha annan förklaring.

Genomlysningen i den andra delen har gjorts på följande sätt (ibid, s. 14):

Bedömningsgrunder för genomlysningen

I GRI G3:s fem särredovisade upplysningsområden har totalt 15 kriterier valts. I vart och ett av de fem områdena bedöms de underliggande kriterierna som åsätts poängen 0, 1, 2 eller 3 där 3 är guldstjärna. Poängen läggs samman inom varje upplysningsområde och divideras med kriterieantalet i det genomlysta upplysningsområdet. Medelpoängen i de fem upplysningsområdena läggs samman och utgör det samlade resultatet av genomlysningen. Upplysningsområdena är sinsemellan inte viktade. Företagens arbete med hållbarhetsfrågor är inte bedömd. Det är redovisningen som är bedömd.

Vi har i denna genomlysning inte bedömt:

- Huruvida den redovisade informationen är riktig, dvs ingen granskning eller bedömning av underliggande information eller rapporteringssystem är gjord.
- Materialitetsaspekten (väsentligheten) av den redovisade informationen vare sig utifrån ett intressentperspektiv eller utifrån andra utgångspunkter.
- Företagens utgångspunkter för val av vare sig redovisningsprinciper, kriterier för redovisning eller val av resultatindikatorer.
- Huruvida valda resultatindikatorer möter GRI G3's definitioner.

Resultatet av genomlysningen redovisas som en poängtabell:

Tabell 1

RESULTAT FRÅN GENOMLYSNINGEN, TOTALT

Vattenfall	13,1
SAS	13,0
Green Cargo	10,8
TeliaSonera	10,1
Sveaskog	9,5
Apoteket	9,3
Posten	8,6
Vin & Sprit	8,6

⁹ Källa: ibid, sid. 13.

Vasakronan	7,1
Svenska spel	6,9
Systembolaget	6,0
LKAB	5,3
Samhall	4,9

Källa: ibid, s. 15

Den andra delen av genomlysningsskildringen avslutas med ”några exempel på möjliga förbättringar av hållbarhetsredovisningarna i vår genomlysning inför nästa redovisningsår.”

- Bättre redogörelse för företagets strategier och anpassning till kraven om en hållbar utveckling samt hur strategi och anpassning påverkar företagets resultat och ställning i framtiden.
- VD-ordet skall tydligare redovisa risker och möjligheter med hänsyn till hållbarhetsfrågor.
- Det skall finnas redovisningsprinciper som tydliggör företagets utgångspunkter för redovisningen som samtidigt bidrar till förbättrad trovärdighet i den lämnade informationen.
- Tydligare redovisning av intressentanalys och intressentdialog i syfte att identifiera och ta ställning till väsentliga risker och möjligheter.
- Tidpunkt för avlämnande av redovisningen skall inte dröja alltför långt efter att årsredovisningen lämnas. Helst skall hållbarhetsredovisningen publiceras samtidigt med årsredovisningen så att analytiker kan väga in information från hållbarhetsredovisningen i sina analyser.
- Kvalitetssäkring av redovisningen genom oberoende bestyrkande i bestyrkanderapport.
- Tydligare redovisning av resultat och mål med utgångspunkt i valda resultatindikatorer. Dessa skall kompletteras med löpande text som förklarar utfall i förhållande till mål tillsammans med redovisning av nya mål.
- Analyser skall tydligare kopplas till resultatredovisningen.

Det finns anledning att närmare ta del av de i referensavsnittet ovan nämnda rapporterna från Riksdagens revisorer, Riksrevisionen etc. De kommer att diskuteras utförligare i följande framställning, eftersom de indirekt kan sägas utgöra en del av underlaget till beslutet att införa GRI:s rapporteringsriktlinjer och även i övrigt ge värdefull information om styrningen av de statligt ägda företagen..

2.5 Global Reporting Initiative, GRI

Som ovan nämnts finns det en marknad för standarder för företages uppförande (uppförandekoder) alternativt icke-finansiell redovisning av sitt förhållningssätt till miljö, anställda, samhälle etc, således det som brukar betecknas Corporate Social Responsibility, CSR. Det handlar om en fri marknad, där respektive normformulerande organ har att söka acceptans för sina normer och vinna genomslagskraft för dessa. Proceduren för normskapandet, exempelvis öppenhet och demokratiska styrmedel inom det normformulerande organet, torde rimligtvis ha betydelse för normernas upplevda legitimitet. Nästan samtliga normgivande organ har det gemensamma draget att de är av privaträttslig natur och är svåråtkomliga för extern insyn. Denna aspekt berörs inte i regeringsbeslutet om hållbarhetsrapportering.

Den tveklöst mest kända CSR-standardern har utgivits av Global Reporting Initiative. Bakgrunden till Global Reporting Initiative är enligt Willis (2003) följande¹⁰:

År 1997 hade "the Coalition for Environmentally Responsible Economies" (CERES) observerat att företag fick ett ökande antal förfrågningar från olika intressentgrupper om

¹⁰ Framställningen bl.a. baserat på översättning ur artikel av C.A. Willis i Journal of Business Ethics (2003) nr 43, s. 233-237.

sina miljömässiga och samhällliga insatser. Dessutom noterades även att de rapporter som företagen lämnade inom berörda frågor lämnade mycket i övrigt att önska; de var ofullständiga, saknade möjligheter till jämförelse, varierade stort i innehåll och så vidare. Slutligen noterades att det fanns tecken på ett ökande antal riktlinjer och ramverk för hållbarhetsredovisning, framställda i olika länder, sektorer och källor.

För CERES föreföll lösningen vara att arbeta fram ett globalt ramverk för format och innehåll i den frivilliga miljöredovisningen, vilket bekräftades av United Nations Environmental Programme (UNEP), som redan skapat sina egna riktlinjer på området. Därav föddes Global Reporting Initiative i slutet av 1997 som ett projekt administrerat av CERES. GRI:s tillkännagivna målsättning var att höja hållbarhetsredovisningspraxis till en nivå motsvarande vad som gällde för finansiell redovisning då det gällde precision, jämförbarhet, granskningsbarhet och allmän acceptans.

I början av år 1998 hade GRI utvecklats till en organisation med en styrkommitté samt arbetsgrupper med representanter från olika delar av världen. Man hade då beslutat att verka för mer ambitiösa mål, nämligen att även ta sig an redovisning av samhälllig och ekonomisk rapportering av hållbarhet.

Willis (2003, s. 235) betonar att "The Guidelines do not represent a code of conduct or a performance standard." Detta kan ses som ett alternativt synsätt till regeringens uttalande att hållbarhetsredovisning är ett verktyg för att driva arbetet med hållbar utveckling.

Nu mera är GRI en fristående organisation med huvudkontor i Amsterdam, som fungerar som officiell samarbetspartner till UNEP och FN:s Global Compact. Syftet med organisationen är att framställa ett globalt användbart regelverk för hållbarhetsredovisning. GRI:s riktlinjer är baserade på principer som syftar till att en GRI-baserad rapport bör ge en tillförlitlig beskrivning av ett företags hållbarhetsprestationer. GRI:s riktlinjer har under hand reviderats och de nu gällande betecknas som "3G". De är ursprungligen publicerade på engelska och finns numera översatta till en handfull språk, sedan oktober 2008 även till svenska.

Riktlinjerna för hållbarhetsredovisning kan fritt användas av de företag som så önskar. De är relativt allmänna och utan anknytning till viss bransch, vilket är både en styrka och svaghet. Den senaste versionen avser att även hantera interna ledningssystem samt leda till större jämförbarhet mellan företagen. Det förekommer tre tillämpningsnivåer för redovisningen vilket bör ge viss valfrihet. Nivåerna betecknas A till C, där A är den högsta och det finns även tilläggsymbolen + som anger att rapporten är granskad av en extern part. Dessutom finns en möjlighet att låta organisationen GRI kontrollera hållbarhetsredovisningen och efter godkännande beteckna den "GRI checked."

På detaljnivå sker hållbarhetsredovisningen i form av resultatindikatorer: huvudindikatorer (Core) och tilläggsindikatorer (Additional). Med huvudindikatorer avses sådana som anses vara av intresse för de flesta företag inom alla branscher medan tilläggsindikatorer är sådana som kan vara av intresse för vissa men inte för alla företag, beroende på exempelvis branschtillhörighet. Totalt finns ett 80-tal resultatindikatorer.

GRI:s riktlinjer utgår från Brundtlandkommissionens definition av hållbar utveckling, men antyder även svårigheter att nå målet:

The goal of sustainable development is to "meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs." As key forces in society, organizations of all kinds have an important role to play in achieving this goal. Yet in this era of unprecedented economic growth, achieving this goal can seem more of an aspiration than a reality. As economies globalize, new opportunities to generate prosperity and quality of life are arising through trade, knowledge-sharing, and access to

technology. However, these opportunities are not always available for an ever-increasing human population, and are accompanied by new risks to the stability of the environment.

Redan inledningsvis har begreppets vaghet diskuterats och GRI tillför inga preciseringar eller förtydliganden. Man lämnar därmed öppet för företag och organisationer att göra sina egna tolkningar av termen hållbar utveckling. Regeringens beslut om hållbarhetsredovisning ger inget förtydligande till hållbar utveckling och öppnar därmed för företagsspecifika tolkningar.

2.6 Aktuella studier avseende GRI

En sökning efter "Global Reporting Initiative" på databasen Business Source Premier gav 189 träffar (2008-08-01) och på databasen Academic Search Premier 57 träffar. Trots den icke obetydliga mängden av studier visar det sig att få av dessa intar en reflekterande, analyserande inställning till fenomenet Global Reporting Initiative när det exempelvis gäller organisationens bakgrund, huvudmän och finansiering samt rapporteringsriktlinjernas eventuella påvisbara effekter på företagens praktiserade samhällsansvar. Det saknas studier som belyser den underliggande etiken i GRI:s rapporteringsriktlinjer och hur GRI bedömer den önskvärda relationen mellan företaget och dess intressenter, således stakeholderteori. Mot bakgrund av GRI:s motstridiga intressentdefinitioner kunde man förväntat sig sådana studier.

Empiriska studier avseende Corporate Social Reporting förekommer sparsamt och där de förekommer är de av deskriptiv natur. Några exempel är följande:

Douglas, Doris och Johnson (2004) har skrivit en artikel om "Corporate Social Reporting in Irish financial institutions." Thompson och Zakaria (2004) har undersökt Corporate Social Responsibility Reporting i Malaysia. Holcomb, Upchurch och Okumus (2007) ställer i sin artikel frågan "Corporate social responsibility: what are top hotel companies reporting?" Vuontisjärvi (2006) undersöker rapporteringen från de största finska företagen. Paul m.fl. (2006) studerar rapporteringen från 75 mexikanska företag. Belal m.fl. (2006) undersöker Corporate Social Reporting i Bangladesh medan Quaak m.fl. (2007) fokuserar på transparens i holländska bryggeriers samhällsansvar.

Två studier har påträffats som anlägger ett mer övergripande perspektiv på Global Reporting Initiative. Den ena studien är teoretisk och fokuserar på den etiska aspekten och den andra empirisk och behandlar CRS-rapporteringens innehåll kontra det faktiska CRS-beteendet hos de rapporterade företagen.

2.7 Problemdiskussion

Ägarstyrning av hållbar utveckling

Den centrala meningen i regeringsbeslutet som också anger syftet med att föreskriva hållbarhetsredovisning, är följande:

"Hållbarhetsredovisning är ett verktyg för att driva arbetet med hållbar utveckling framåt genom att systematiskt arbeta med tydlig rapportering och uppföljning."

Stycket fortsätter:

"Styrelserna i de statligt ägda företagen ansvarar för att företagen presenterar en hållbarhetsredovisning enligt Global Reporting Initiative (GRI):s riktlinjer som tillsammans med övrig finansiell rapportering utgör ett samlat underlag för utvärdering och uppföljning. GRI:s riktlinjer är internationella normgivande riktlinjer för hållbarhetsredovisning."

Detta uttalade, som är av politisk karaktär, torde få tolkas på följande sätt. Som verktyg för att driva hållbar utveckling framåt anges inte direktiv, regler, lagstiftning, normer eller andra former av bestämmelser som direkt riktar sig mot termen hållbar utveckling, således utformningen av hållbar utveckling, målsättningen för hållbar utveckling eller den hållbara utvecklingens prioritet i förhållande till andra politiska eller ekonomiska mål.

Regeringen anför i stället att ”hållbarhetsredovisning är ett verktyg för att driva arbetet med hållbar utveckling framåt.”

Att regeringen förlitar sig på hållbarhetsredovisningens styrande effekt på hållbarhetsarbetet framgår även av regeringsbeslutet (s. 4), som beskriver innehåller i en hållbarhetsredovisning då det gäller resultatindikatorerna:

”En tydlig redovisning av resultat och mål med utgångspunkt i valda resultatindikatorer. Dessa ska kompletteras med löpande text som förklarar utfall i förhållande till mål tillsammans med redovisning av nya mål.”

Den bakomliggande tanken bakom denna indirekta styrning förefaller vara den att det statligt ägda företaget har ett fastställt mål (eventuellt för varje rapporterad resultatindikator) som gäller för det innevarande räkenskapsåret, i det här fallet år 2008. Vidare att företaget mäter och rapporterar det faktiska utfallet i hållbarhetsredovisningen för år 2008 och kommenterar utfallet i förhållande till det satta målet. Dessutom skall anges nya mål för nästa räkenskapsår, dvs. för år 2009. Detta framstår som en ganska omfattande uppgift om den skall genomföras på ett konsekvent och meningsfullt sätt.

Rimligtvis ställer en faktisk förbättring av ett företags arbete med hållbar utveckling ett antal krav såsom att företaget successivt år från år formulerar nya och skärpta mål och att företaget även når upp till dessa nya mål. Hur företaget lyckats eller misslyckats skall redovisas i påföljande års hållbarhetsredovisning för samma resultatindikatorer. En konsekvent användning av samma urval av resultatindikatorer är därför en förutsättning för att jämförbarhet mellan åren skall uppnås.

Hållbarhetsredovisning som verktyg för hållbar utveckling

Citatet ovan får tolkas som att regeringen inte ser hållbarhetsredovisning som ett godtyckligt valt verktyg utan som ett verksamt, effektivt och viktigt verktyg. Det framställs inte som ett komplement till direktiv, regler, lagstiftning, normer eller andra former av bestämmelser som direkt styr och befrämjar hållbar utveckling. Hållbarhetsredovisningen framträder snarare som ett förstahandsalternativ. I motsatt fall vore det föga rationellt att sätta verktyget i arbete så som skett genom regeringsbeslutet.

De statligt ägda företagens hållbarhetsrapportering för år 2008 kommer att utgöra en indikation på huruvida ägarstyrningen av dessa företags arbete med hållbar utveckling fungerar på det sätt som regeringen hävdar. Om regeringsbeslutet blivit omsatt inte enbart i form av ett antal hållbarhetsredovisningar utan även i form av utökat konkret hållbarhetsarbete, ”att driva arbetet med hållbar utveckling framåt”, kan effekten sägas utgöra ett bevis på att indirekt ägarstyrning via hållbarhetsredovisning fungerat.

Givetvis kan inte alltför stora växlar dras på enbart det faktum att statligt ägda företag lojalt upprättar hållbarhetsredovisningar – låt vara att det sker först sedan man fått ett regeringsdirektiv därom. Att upprätta hållbarhetsredovisningar torde inte vare sig den primära uppgiften för statligt ägda företag när det gäller arbetet med hållbar utveckling eller ens den mest resurskrävande. Om å andra sidan de statligt ägda företagen inte är villiga att eller inte

förmår att följa regeringsbeslutet om att publicera hållbarhetsredovisning är det en klar indikation på väsentliga brister i styrningen.

Om företagen visserligen formellt implementerar GRI:s riktlinjer för hållbarhetsredovisning, men att det likväl framgår att företagen inte driver arbetet med hållbar utveckling framåt, så är det en indikation på att ägarstyrning av hållbar utveckling via krav på hållbarhetsredovisning inte fungerar så som det var tänkt. Det kunde utgöra en indikation på att vissa påståenden i *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2007*, sid. 10, kan ifrågasättas:

”Inom en särskild enhet på Näringsdepartementet, enheten för statligt ägande, finns samlade resurser och kompetens för förvaltning av det statliga ägandet av företag. Denna ordning ger goda förutsättningar för att bedriva en enhetlig ägarpolitik med tydliga mål och riktlinjer för företagen.

...

Näringsministern är ansvarig för samtliga av Regeringskansliet förvaltade företag i sådana frågor som ställer krav på enhetlig ägarpolitik.”

Även framgången för en målformulering på regeringens hemsida riskerar att ifrågasättas:

”Statens styrning måste också vara tydlig och skötas målmedvetet.”

Det kan göras en koppling till Dean (1999) om innebörden av termen styrning:

Government is any more or less calculated and rational activity, undertaken by a multiplicity of authorities and agencies, employing a variety of techniques and forms of knowledge, that seeks to shape conduct by working through our desires, aspirations, interests and beliefs, for definite but shifting ends and with a diverse set of relatively unpredictable consequences, effects and outcomes.

(Dean, 1999, s. 10)

Styrning är ett område inom organisationsteorin; det handlar om samspelet mellan den styrande och den styrda enheten. Det blir en central del i avhandlingen till följd av den koppling mellan hållbar utveckling och hållbarhetsredovisning som i regeringens beslut anförs som ett skäl till att kräva hållbarhetsredovisning. Beslutet förefaller formulerat som en politisk styrning av hållbar utveckling via hållbarhetsredovisning.

Uteblivna framgångar beträffande styrning av de statligt ägda företagen kan utgöra ett politiskt argument för att staten inte bör ägna sig åt att driva företag – vare sig de är verksamma på en fri marknad eller har en samhällsfunktion. En bristfällig ägarstyrning kan också förstärka argumenten för att öka takten i utförsäljningen av statligt ägda företag. Implementeringen av GRI:s riktlinjer för hållbarhetsrapportering i de statligt ägda företagen har således en politisk dimension som sträcker sig bortom rapporteringsfrågor kring fenomenet hållbar utveckling, som implementeringen formellt handlar om.

Samtidigt kan det konstateras att GRI:s riktlinjer för hållbarhetsredovisning har funnit i många år. I regeringsbeslutet förmedlas dock ett intryck av att det handlar om en nyhet som man genast anammat. Man anför (s. 1):

”En ansvarsfull och professionell ägare bör bland annat ta ansvar för frågor om hållbar utveckling, som till exempel frågor som rör etik, miljö, mänskliga rättigheter, jämställdhet och mångfald. Det är alla företags ansvar, men de statligt ägda företagen ska vara föredömen och ligga i framkant i arbetet med detta. Regeringen förstärker sina högt ställda ambitioner på området och genom dessa riktlinjer ställer regeringen tydligare krav på rapportering och redovisning.”

En tolkning av formuleringen är att man vill framstå som mer engagerad i hållbarhetsarbetet och/eller hållbarhetsredovisningsarbetet än den tidigare regeringen.

Det har visats att andelen statligt ägda företag som på eget initiativ rapporterat enligt GRI:s riktlinjer är synnerligen begränsad. Regeringens initiativ har därför blivit akut; även de statligt ägda företagen skall rapportera enligt en standardiserad hållbarhetsredovisning, något som på senare tid blivit praxis bland andra större eller allmänt kända svenska aktiebolag. Någon statlig pionjärinsats är det inte fråga om, även om de politiska uttalandena antyder att så skulle vara fallet. Det är dessutom tveksamt huruvida GRI:s rapporteringsriktlinjer i sig utgör ett kraftfullt incitament för förbättrat eller fördjupat arbete med hållbarhetsfrågor. Det förefaller som riktlinjerna snarare syftar till att hjälpa företagen att på ett mer precist och enhetligt sätt mäta och rapportera effekter av egna beslut i hållbarhetsfrågor som fattats inom organisationen. Riktlinjerna innehåller ett flertal formuleringar som stöder sistnämnda uppfattning om syftet:

Hållbarhetsredovisningar som följer GRI:s ramverk, ska redovisa uppnådda resultat för redovisningsperioden mot bakgrund av organisationens åtaganden, strategier och hållbarhetsstyrning.
Källa: GRI, Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, s. 3.

Redovisningen bör vara en del av den större process, där organisationen fastställer sin strategi, genomför handlingsplaner och utvärderar resultat.
Källa: GRI, Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, s. 6.

Den underliggande frågan för hållbarhetsredovisningen är hur en organisation bidrar, eller strävar att i framtiden bidra, till förbättring eller försämring av ekonomiska, miljömässiga och sociala förhållanden, samt utveckling och trender på lokal, regional och global nivå. Redovisning bara av trender för individuella resultat (eller organisationens effektivitet) svarar inte på denna underliggande fråga.

Källa: GRI, Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, s. 11.

Resultaten ska diskuteras mot bakgrund av organisationens egen hållbarhets- och affärsstrategi.

Källa: GRI, Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, s. 11.

Uttalande från organisationens högsta beslutsfattare (t.ex. vd, ordförande eller motsvarande position) om relevansen av hållbar utveckling för organisationen och dess strategi.

Källa: GRI, Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, s. 20.

Beskriv hur ofta styrelsen utvärderar verksamhetens resultat inom hållbar utveckling.

Källa: GRI, Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, s. 23.

Vid jämförelse med ovanstående utdrag ur GRI:s riktlinjer förefaller det som om regeringsbeslutet tillmäter förekomsten av hållbarhetsrapportering enligt GRI en större påverkan på arbetet med hållbar utveckling än vad som framgår av GRI-riktlinjernas innehåll. En sådan (miss)uppfattning om riktlinjernas syfte skulle kunna vara en förklaring till att regeringen inte direkt föreskriver konkreta åtgärder då det gäller arbetet med hållbar utveckling i de statligt ägda företagen.

Det finns en aktuell koppling mellan ägarstyrningen i hållbarhetsavseende och den ägarstyrning, som kommer till uttryck i ett regeringsbeslut om rörlig ersättning och bonus i statligt ägda företag:

Som första regering i världen ställer Sverige numera krav på att alla de statligt ägda bolagen, vid sidan om den ekonomiska rapporteringen, också ska presentera en årlig hållbarhetsredovisning för att tydliggöra bolagens sociala och miljömässiga ansvar.

...

Vi stänger alla möjligheter till rörlig ersättning och bonus. Alla de högsta cheferna i statligt ägda företag kommer enbart att ha fast ersättning enligt de nya riktlinjerna. Det

gäller redan för samtliga vd:ar och ska från och med nu vara regel för samtliga ledande befattningshavare i statliga företag. Annan personal kommer dock även i fortsättningen att kunna få rörlig lön i någon form för att styra mot mål som bedöms viktiga för företaget och staten som ägare. Styrelserna kommer att uppmanas att omförhandla nu gällande avtal med rörlig lön för att förändringen fullt ut ska slå igenom.

Källa: Debattartikel i Dagens Nyheter den 24 mars 2009 undertecknad av Maud Olofsson, Anders Borg, Mats Odell och Karin Pilsäter

Enligt debattartikeln skall hållbarhetsredovisningen ”tydliggöra bolagens sociala och miljömässiga ansvar”. Formuleringen kan jämföras med hur syftet med hållbarhetsredovisning formuleras av GRI:

Jämföra och bedöma hållbarhetsresultat i förhållande till lagar, normer, regler, standarder och frivilliga initiativ,

Visa hur organisationen påverkas och påverkar av förväntningar avseende frågor som rör hållbar utveckling, och

Jämföra resultat inom en organisation och mellan olika organisationer över tiden.

Källa: GRI, Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, s. 23.

Om med ”tydliggöra” avses *rapportera* eller *beskriva* så framstår debattartikelns målsättning med hållbarhetsredovisningen som mindre ambitiös än den framåtsyftande progressiva inriktningen, som formulerades i regeringsbeslutet den 20 november 2007. ”Tydliggöra” kan ges olika innebörd och vaghet och tvetydighet är ofta karaktäristiska drag för det politiska språket.

2.8 Forskningsfrågan

2.8.1 Några frågeställningar kring hållbarhetsredovisning

CRS och CRS-rapportering liksom även GRI:s rapporteringsriktlinjer utgår från en intressentmodell. Det handlar alltså om praktisk tillämpning av normativ stakeholderteori.

I CSR-sammanhang är det två relationer, som betonas:

1. relationen mellan företaget och det samhälle där företaget är verksamt
2. relationen mellan företaget och dess intressenter

En tolkning av dessa två relationers konkreta innebörder kan vara att den första fokuserar på företaget som god samhällsmedborgare och den andra på företagets etiska förhållningssätt till intressenterna. Till den förstnämnda kan knytas förekomsten av *corporate philanthropy* (företagsfilantropi) och till den senare betonande av *intrinsic value* (egenvärde) hos företagets stakeholder/intressenter. Flera kända teorier gör anspråk på att förklara fenomenet CRS, exempelvis Porter och Kramer (2002), Zambon och Del Bello (2005), Kakabadse och Kakabadse (2007).

Avhandlingen fokuserar på genomförandet på företagsnivå av regeringsbeslutet den 29 november 2007. Studien tar fasta dels på regeringens förväntan att hållbarhetsredovisning skall ha inverkan på företagets hållbarhetsarbete, dels på GRI:s fokusering på det rapporterade företagets relationer till intressenterna. Intressentperspektivet anknyter till grundläggande etiska frågor, som exempelvis behandlas av Reynolds och Yuthas (2007, s. 53). Studien aktualiserar ett antal frågeställningar kopplade till implementeringen:

1. Hur har företagets arbete med hållbar utveckling påverkats av kravet på hållbarhetsredovisning enligt GRI:s riktlinjer? Har, annorlunda uttryckt, specifika projekt inom hållbarhetsarbetet utförts under år 2008, som ett direkt resultat av kravet på hållbarhetsredovisning, som annars inte skulle ha utförts? Hur avspeglas i företagets definition av och förhållningssätt till sina respektive intressenter att de

statligt ägda företagen företag har en gemensam ägare och att ägaren genom att föreskriva riktlinjerna också formulerat en policy då det gäller företagens förhållande till intressenterna?

2. Har de statligt ägda företagen publicerat hållbarhetsredovisningar för år 2008 i form och innehåll som regeringsbeslutet föreskriver?

3. Hur förhåller sig de statligt ägda företagen till de olika definitioner av intressent som förekommer i GRI:s riktlinjer?

4. Vilka principer har styrt a) företagets identifiering av intressenter och vilka principer har styrt b) valet av intressenter som företaget har kontakt med respektive c) inte har kontakt med?

5. Innebär företagets anslutning till GRI:s modell för CRS-rapportering också att faktisk och seriös kommunikation med intressenterna äger rum?

6. Vilka frågor har lyfts genom intressentkontaktarna?

7. Hur har företagen hanterat dessa frågor?

8. Hur har företagen rapporterat om dem i hållbarhetsredovisningen?

9. Hur redovisar företagen sitt ställningstagande till internationella konventioner, såsom exempelvis FN:s Global Compact?

Det är den förstnämnda, övergripande, frågan som studien utgår från. Den kan dock inte besvaras direkt. Svaret får sökas indirekt genom analys och utvärdering av hur ett antal statligt ägda företag konkret agerat beträffande sitt arbete med hållbar utveckling och hur man förhåller sig till formuleringar och underliggande mening i GRI:s riktlinjer. Forskningsfrågan kan därmed konkretiseras till att utröna

- hur företagen motsvarat kraven på formaliserad hållbarhetsredovisning,
- hur företagen faktiskt agerat i form av nya projekt inom arbetet med hållbar utveckling,
- hur företagets förhållande till sina intressenter påverkats och
- hur företagen redovisat sina intressentrelationer och i övrigt omsatt regeringsbeslutet inklusive GRI:s riktlinjer i praktisk handling.

En fullgod dokumentation av intressentkontaktarna torde för övrigt vara en förutsättning för att den externa granskaren av företagets hållbarhetsredovisning skall kunna uttala sig om huruvida företaget följt GRI:s riktlinjer. Eftersom intressentrelationer är det centrala i denna studie kommer GRI:s övergripande syn på och definition av intressent i fokus.

Det av GRI förordade förhållningssättet till företagets intressenter finns formulerat på ett övergripande plan i avsnittet *Stakeholder Inclusiveness*. Det gäller upplysningskravet i rapporten om intressenterna och hur företaget "has responded to their reasonable expectations and interests" och efterlevnaden av dokumentationskravet. GRI tydliggör sina krav genom att formulera fyra tester, som företaget internt skall genomföra för att säkerställa att man uppfattat och förstått riktlinjerna:

Tester

- Organisationen har identifierat och kan beskriva de intressenter som den anser sig vara ansvarig inför.
- Innehållet i redovisningen bygger på resultatet av processer för intressentengagemang som organisationen använt i sina pågående aktiviteter, enligt de institutionella och legala ramverk inom vilka organisationen arbetar.
- Innehållet i redovisningen bygger på den kommunikation med intressenter organisationen haft specifikt för redovisningen.

- De processer för intressentengagemang, som lett till besluten om redovisningen, är i linje med omfattningen och avgränsningen för redovisningen.

2.8.2 Intressentdefinitioner enligt Global Reporting Initiative

GRI:s synsätt på intressenter är inte entydigt. GRI:s diskussion i dokumentet *Stakeholder Inclusiveness (Kommunikation med intressenterna)* om vikten av ett omfattande stakeholderengagemang ger uttryck för ett etiskt grundat förhållningssätt, som anknyter till ordförklaringens beskrivning av intressenter på sidan 40 av riktlinjerna. Det framstår som ett annorlunda, bredare och mer inkluderande synsätt på intressenter än vad som kommer till uttryck i GRI:s intressentdefinition på sidan 10 i riktlinjerna¹¹. Det kan dessutom noteras att den svenska översättningen i "Ordförklaringar" av inte exakt överensstämmer med originaltexten i "Glossary of Terms", vilket inte underlättar den praktiska tillämpningen för de statligt ägda företagen.

Det föreligger således fyra alternativa intressentsynsätt/intressentdefinitioner utfärdade av Global Reporting Initiative för de rapporterade statligt ägda företagen att ta ställning till:

- I. Engelsk text i Glossary of Terms (Stakeholder)
- II. Svensk text i Ordförklaringar (Intressenter)
- III. Engelsk/svensk text i Stakeholder Inclusiveness (Explanation)/Kommunikation med intressenterna (Förklaring)
- IV. Engelsk/svensk text i den resonerande texten i Stakeholder Inclusiveness /Kommunikation med intressenterna

De väsentliga skillnaderna mellan definitionerna är följande:

Definition I ställer som krav att en intressent kan påverkas av företaget *eller* kan påverka företaget.

Definition II (svensk översättning av samma text) ställer som krav att en intressent kan påverkas av företaget. Definitionen är otydlig i sin senare del. Det framgår inte entydigt huruvida en intressent *dessutom* skall kunna påverka företaget eller om sådan påverkan är ett *alternativt* villkor.

Definition III ställer som krav att en intressent kan påverkas av företaget *och* kan påverka företaget.

Definition IV utgörs av ett allmänt resonerande synsätt som framstår som tämligen inkluderande och närmast likartat med definition I.

Definition III finns i GRI:s "Riktlinjer för hållbarhetsredovisning". Den finns under rubriken *Kommunikation med intressenterna*:

Intressenter

Intressenter definieras som andra organisationer eller personer som kan påverkas väsentligt av organisationens aktiviteter, produkter och/eller tjänster, och vars handlingar kan påverka organisationens möjligheter att framgångsrikt genomföra sina strategier och uppnå sina mål. Med intressenter menas också enheter eller personer vars rättigheter enligt lag eller internationella konventioner ger dem grund att ställa krav gentemot organisationen.

Källa: Svensk översättning. GRI:s "Riktlinjer för hållbarhetsredovisning", sid. 10

GRI fokuserar i definitionen ovan på orden "påverkas" och "påverkan", som avgör huruvida en viss person eller organisation utgör en intressent. Påverkan uttrycks i två olika riktningar, som bägge måste föreligga, således en dubbelriktad påverkan, för att egenskapen intressent skall föreligga. Därtill fogas krav på att påverkan från intressent mot företaget skall ha en strategisk effekt på det rapporterade företaget. GRI:s definition kan formuleras som bestående av tre led som successivt krymper klassen av möjliga intressenter.

¹¹ Engelsk originaltext och svensk översättning av riktlinjerna med de två alternativa definitionerna kan laddas ner som pdf-filer från GRI:s hemsida på Internet.

- För det första skall det kunna föreligga en påverkan på den andra entiteten genom företagets aktiviteter, produkter och/eller tjänster. Detta torde skapa en mycket stor klass av latent intressenter.
- För det andra skall denna påverkan på den andra entiteten kunna föranleda handlingar från den påverkade entiteten. Detta torde avsevärt krympa klassen av latent intressenter, eftersom de flesta påverkade inte torde ha vilja och/eller resurser att åstadkomma några handlingar.
- För det tredje skall eventuella handlingar från den påverkade entiteten vara av sådant slag och styrka att de kan påverka företagets möjligheter att framgångsrikt genomföra sina strategier och uppnå sina mål. Därmed har klassen av latent intressenter minskat till de mest beslutsamma och resursstarka.

GRI:s något omständliga definition innehåller en tredelad kärna. Definitionen kan tydliggöras genom att omformuleras på följande sätt. En entitet är intressent i ett företag om samtliga följande tre villkor är uppfyllda:

1. Företagets aktiviteter kan påverka en annan entitet
2. Denna entitet kan genomföra handlingar
3. Dessa handlingar kan påverka företagets möjligheter att genomföra sina strategier och nå sina mål

Det strängaste, och samtidigt mest kvalificerade, villkoret torde vara det tredje. Detta villkor torde välla hållbarhetsredovisande företag svårighet att bedöma. Som definitionen är formulerad innebär den att vissa organisationer eller personer, som påverkas av ett företags aktiviteter likväl inte ses som intressenter. Skälet är att de eventuellt kan utföra handlingar, men likväl saknar organisatoriska resurser att med sina handlingar påverka företaget på ett negativt sätt.

Det kan noteras att GRI:s regelverk rörande procedurer, dokumentering och rapportering av företagens intressentrelationer inte explicit behandlats i den genomlysningssrapport i två delar, som refererats i avsnitt 2.4 ovan och utgör grunden för regeringsbeslutet den 29 november 2007. Genomlysningssrapporten diskuterar inte att GRI:s tillhandahåller olika definitioner av intressent, något som har en avgörande betydelse för att avgränsa möjliga intressenter i ett företag. Regeringsbeslutet den 27 november 2007 tar inte heller upp frågan om de GRI:s olika intressentdefinitioner.

Intressentengagemanget styrs rimligtvis till stor del av vilken av dessa definitioner (synsätt) som i praktiken är vägledande för de statligt ägda företagen. Av resursskäl torde omfattningen av företagens intressentrelationer till stor del bero på hur snävt intressenterna definieras.

2.8.3 Alternativa intressentdefinitioner

I den akademiska diskussionen kring stakeholder theory aktualiseras ofta frågan om hur termen stakeholder (intressent) bör definieras och hur den i praktiken definieras. Intressent är långt ifrån något entydigt begrepp. Friedman och Miles (2006) har sammanställt femtifem definitioner av intressent som utgår från 75 olika texter i artiklar och böcker under perioden 1963-2003, där termen intressent förekommer. Jag har av skäl, som utvecklas närmare i kapitel X, valt att relatera GRI:s definition(er) till vedertagna definitioner som ofta refereras till i artiklar om stakeholderteori, i synnerhet den definition som formulerats av Donaldson och Preston (1995). Varje intressentgrupp förtjänar uppmärksamhet för sin egen skull. I detta avseende föreligger en uppenbar skillnad i förhållande till de snävare definitionerna på intressent, såsom de formulerats av Global Reporting Initiative.

Huruvida en viss intressentgrupp, som definierats utifrån gruppens intresse av företagets aktiviteter, även befrämjar eller försvårar företagets strategier och mål, är ovidkommande för det etiska synsätt som företräds av Donaldson och Preston (ibid).

2.8.4 Forskningsfrågan besvaras med hjälp av hypotestest

De statligt ägda företagen kan uppfattas som ingående i en koncern under en gemensam koncernledning, som formulerar en gemensam koncernstrategi i vilken synsättet på intressenterna ingår. Även om de statligt ägda företagen inte formellt bildar en koncern i aktiebolagslagens mening har företagen likväl en gemensam statlig styrning genom näringsdepartementet. Staten utser styrelseledamöterna och har även fortlöpande kontakter med och ger styrningsimpulser till dessa företag.

Ett konkret styrexempel är regeringsbeslutet att dessa företag skall upprätta hållbarhetsredovisningar enligt GRI:s riktlinjer. Oavsett det bakomliggande syftet – exempelvis att höja de statligt ägda företagens marknadsvärden inför kommande företagsförsäljningar eller öka takten i hållbarhetsarbetet – torde ett enhetligt synsätt på företagets intressenter som kommer till uttryck i hållbarhetsredovisningarna stärka bilden av en distinkt och kompetent ägarstyrning.

Till följd av den gemensamma ägarstyrningen kan de statligt ägda företagen förväntas ha en samsyn på vilka kriterier eller principer, som avgör dels hur de statligt ägda företagens intressenter skall fastställas, dels vilka man skall ha kontakt med. Eftersom en organisations eller ett företags förhållande till sina intressenter är av avgörande strategisk betydelse för organisationens eller företagets överlevnad är detta en central ägarfråga, som rimligtvis måste vara väl genomtänkt och väl förankrad i varje statligt ägt företags styrelse och verkställande ledning. En samsyn på relationen till de statligt ägda företagens intressenter kan tolkas som en konsekvent och framgångsrik ägarstyrning. Ett motsatt förhållande skulle å andra sidan tyda på en oklar eller splittrad ägarstyrning, som kunde vara ett politiskt tillräckligt tungt argument för att i en snabbare takt avyttra flera av de statligt ägda företagen eller mer allmänt ge anledning till kritik. En hypotesprövande studie av företagets förhållningssätt till GRI:s riktlinjer för hållbarhetsredovisning bör kunna ge ett bidrag till svaret om hur ägarstyrningen fungerar i detta avseende.

Vid formulerandet av en hypotes bör man enligt Hartman (2004) dels beakta hur den skall se ut, dels hur den skall säga något intressant om världen. Beträffande hypotesens form skiljer Hartman mellan enkla hypoteser och komplexa hypoteser, mellan riktade och oriktade, mellan forskningshypoteser och nollhypoteser samt mellan orsakshypoteser och korrelationshypoteser. Hartman ställer fyra krav på hypotesers innehåll:

1. Innehållet skall vara grundat på forskningsfrågan och ge en lösning på det formulerade problemet
2. Hypotesen skall vara testbar
3. Hypotesen får inte strida mot etablerade resultat såvida inte syftet är att ifrågasätta detta
4. Någon form av stöd för hypotesen bör finnas (forskningsresultat, teori eller liknande).

Det förhållandet att hypotesen styr vilka observationer man gör får betydande konsekvenser. Forskaren kan koncentrera sig på att observera de egenskaper hypotesen säger det finns ett samband mellan, vilket gör att antalet observationer kan begränsas. Observationerna blir teoriberoende, men det är något som sällan eller aldrig kan undvikas i vetenskaplig verksamhet.

Det förefaller motiverat att uppställa följande två hypoteser, utgående från GRI:s riktlinjer för hållbarhetsredovisning, punkt 4.15.

- H1 Statligt ägda företag tillämpar en gemensam princip för identifiering av intressenter.
H2 Statligt ägda företag tillämpar en gemensam princip för att bestämma vilka intressentgrupper som man ska ha kontakt med och vilka som man inte ska ha kontakt med.

Beträffande det praktiska tillvägagångssättet vid kommunikation med intressenterna (GRI:s punkt 4.16 av riktlinjerna) och särskilt beträffande viktiga områden och frågor som lyfts fram vid kommunikationen med intressenterna (GRI:s punkt 4.17 av riktlinjerna) torde de lokala, företags- och branschspecifika förhållandena för varje statligt ägt företag innebära att övergripande samordning via statlig ägarstyrning inte ter sig vare sig meningsfull eller ändamålsenlig. Det förefaller därför väl motiverat att uppställa annorlunda formulerade hypoteser, utgående från GRI:s riktlinjer för hållbarhetsredovisning, punkt 4.16 respektive 4.17.

- H3 Statligt ägda företag tillämpar inte ett gemensamt tillvägagångssätt vid kommunikation med intressenter.
H4 Statligt ägda företags kommunikation med intressenter leder inte till
- a) att samma områden och frågor lyfts i företagen.
 - b) att företagen hanterar frågorna på samma sätt.
 - c) att företagets redovisning påverkas på samma sätt.

GRI ger som ovan visats i avsnitt 2.8.2 uttryck för olika synsätt på vilka organisationer eller personer som utgör intressenter. Det i den resonerande delen presenterade synsättet av inkluderande karaktär, som även avspeglas i vad som betecknats definition I, förefaller vara mer i linje med motiveringarna i regeringsbeslutet den 29 november 2007.

Därtill kommer att den snäva definition III kan visa sig problematisk att tillämpa. Det torde vara förenat med betydande praktiska svårigheter för ett företag att bedöma det tredje ledet, således huruvida en viss part (latent intressent) har förmåga att utföra handlingar som kan påverka företagets möjligheter att framgångsrikt genomföra sina strategier och nå sina mål. Dessa omständigheter talar för att företagen kan vara benägna att bortse från denna snäva intressentdefinition och hålla sig till definition I (engelsk text med korrekt översättning till svenska.)

Således formuleras följande hypotes:

- H5 Statligt ägda företag tillämpar en mer inkluderande definition av *intressent* än den som GRI föreskriver i *Stakeholder inclusiveness/Kommunikation med intressenter*, vilken kräver förekomst av ömsesidig påverkan.

I regeringsbeslutet anges att anges som ett exempel på vad de statliga företagen skall redovisa ”företagens ställningstaganden i egna policydokument och i form av internationella konventioner, såsom exempelvis FN:s Global Compact.” Detta krav från staten torde innebära ett för många företag ovant perspektiv, som kräver överväganden och ställningstaganden, men vars efterlevnad utgör en indikation på en väl fungerande ägarstyrning.

Således formuleras följande hypotes:

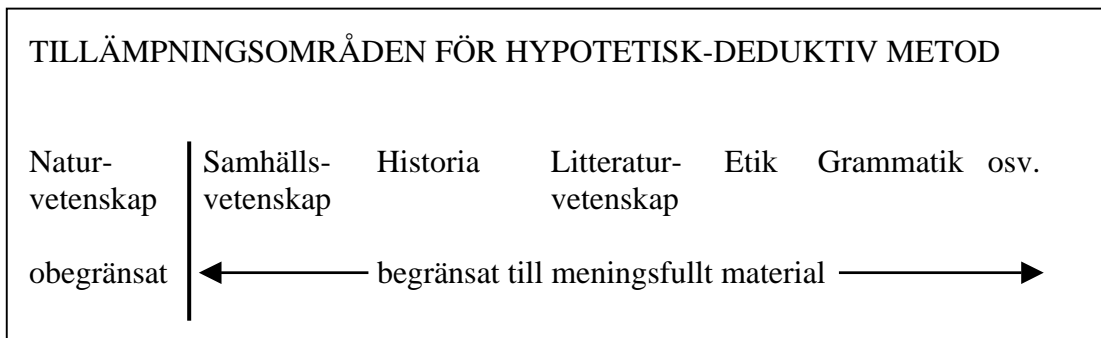
- H6 Statligt ägda företag redovisar sitt ställningstagande till FN:s Global Compact och/eller till andra internationella konventioner.

Som ett metodologiskt hjälpmedel för att pröva hypoteserna avser jag att tillämpa hypotetisk-deduktiv metod. Som framgår av illustrationen nedan, är metoden tillämplig inom samtliga vetenskapliga domäner.

Hållbarhetsredovisningen anges i regeringsbeslutet vara verktyget för att driva arbetet med hållbar utveckling framåt. Således borde det i företagens hållbarhetsredovisningar för år 2008 framgå i vilka avseenden och i hur hög grad arbetet med hållbar utveckling drivits framåt till följd av användning av verktyget hållbarhetsredovisning. Alternativt kan företagen tillfrågas härom. Sådant hållbarhetsarbete, som skulle ägt rum även om kravet på hållbarhetsredovisning inte införts, kan givetvis inte tillgodoräknas införandet av hållbarhetsredovisning.

Således formuleras följande hypotes:

H7 Statligt ägda företag redovisar arbete¹² med hållbar utveckling som direkt tillskrivs förekomsten av krav på hållbarhetsredovisning enligt regeringsbeslutet den 29 november 2007.



Figur 1-2. Tillämpningsområden för hypotetisk-deduktiv metod.
Bearbetad källa: Føllesdahl (2001 s. 166)

Den hypotetisk-deduktiva metoden, tillämpad på hypoteserna och empirin, skall kunna ge svar på den övergripande forskningsfrågan:

Hur har företagets arbete med hållbar utveckling, företagets hållbarhetsredovisning och företagets relation till intressenterna påverkats och avspeglas att de statligt ägda företagen företag har en stark gemensam ägare som genom beslutet formulerat en policy?

3. Empiri

3.1 Urval av ett antal företag för fallstudier

Ett tjugotal statligt ägda företag resresenterande olika branscher och av olika storlek har kontaktats med förfrågan om sitt intresse att medverka i studien. Cirka hälften av företagen har svarat. Kontakterna med ett antal företag har påvisat avsevärd individuell variation. Flertalet har valt att förlita sig på konsult hjälp då det gäller att fabricera hållbarhetsredovisningar. Däremot har inget företag berättat att man anlitat konsult hjälp för att förbättra sitt arbete med hållbar utveckling. Ambitionsnivån för hållbarhetsredovisning har i nästan alla fall varit den lägsta, dvs. C-nivå enligt GRI .

3.2 Totalundersökning av samtliga företags hållbarhetsredovisningar för år 2008

Enligt regeringsbeslutet skall de statligt ägda företagens hållbarhetsredovisningar för år 2008 finnas tillgängliga på respektive företags hemsida på Internet i form av en nedladdningsbar pdf-fil senast den 31 mars 2009.

Denna empiriska del av studien består av att i första hand utröna vilka företag som motsvarar detta krav och vilka skäl som anförs av de företag som inte motsvarat kravet.

I andra hand skall hållbarhetsredovisningarna granskas kvantitativt och kvalitativt mot de krav som ställs dels i regeringsbeslutet, dels i GRI:s riktlinjer för hållbarhetsrapportering. Härvid

¹² Alternativt uppger vid särskild förfrågan att sådant arbete utförts under 2008.

fokuseras på de delar i riktlinjerna som avser företagets relationer till sina intressenter, i synnerhet på tillämpad definition av intressent, principen för urval av intressent för kontakt respektive inte kontakt. Vidare hur intressentkommunikationen fungerat i praktiken och vilka förslag då det gäller hållbar utveckling som framkommit vid kommunikationen med intressenterna och hur dessa förslag behandlats av företaget.

3.3 Preliminärt empiriskt resultat beträffande förekomst av hållbarhetsredovisningar

Om hållbarhetsredovisningarnas brokiga skara

”Vi gick alls vilse som får, var och en tog sin egen väg.”

Jesaja 53:6

En granskning av samtliga statligt ägda företags respektive hemsidor på Internet gav till resultat att den 1 april 2009 fanns hållbarhetsredovisningar i nedladdningsbar form på Internet för mindre än hälften av de statligt ägda företagen.

Följande företag hade inte hållbarhetsredovisning tillgänglig på sin hemsida 2009-04-01

1. Swedcarrier AB
2. Skeppshypotekskassan
3. Swedish National Road Consulting AB, SweRoad
4. Swedsurvey AB
5. Imego¹³
6. Visit Sweden AB
7. SOS Alarm Sverige AB
8. AB Svensk Exportkredit, SEK
9. Systembolaget AB
10. Apoteket AB
11. Norrland Center AB
12. SIS Miljömärkning AB
13. SBAB
14. A-banan Projekt AB, Arlandabanan Infrastructure AB
15. Voksenåsen A/S
16. Telia Sonera AB
17. Venantius AB
18. Statens Bostadsomvandling, Sbo
19. (Vasakronan AB, utgår.) Företaget sålt under år 2008
20. Kasernens Fastighets AB Företaget saknar webb-adress
21. Arbetslivsresurs AR AB
22. AB Bostadsgaranti
23. Botniabanan AB
24. A/O Dom Shvetsii Företaget saknar webb-adress
25. Innovationsbron AB
26. Kungliga Dramatiska Teatern AB
27. Kungliga Operan AB
28. Förvaltningsaktiebolaget Stattum Företaget saknar webb-adress
29. Zenit Shipping AB Företaget saknar webb-adress

Totalt saknas hållbarhetsredovisning för 28 av 52 statligt ägda företag, dvs. för 54% av företagen.

Motsvarande sökning upprepades en dryg vecka senare med följande resultat:

Följande företag hade inte hållbarhetsredovisning tillgänglig på sin hemsida 2009-04-09

1. Swedcarrier AB
2. Skeppshypotekskassan
4. Swedsurvey AB
6. Visit Sweden AB
7. SOS Alarm Sverige AB

¹³ Imego var fram till och med 31 december 2008 ett 100% statligt aktiebolag som ägdes av den svenska staten genom Utbildningsdepartementet. Sedan 1 januari 2009 ägs Imego AB av Swedish ICT koncernen som i sin tur ingår i RISE Holding AB som förvaltas av Näringsdepartementet.

- 8. AB Svensk Exportkredit, SEK
- 12. SIS Miljömärkning AB
- 13. SBAB Företaget har publicerat enbart ett GRI-index, 2 sidor
- 14. A-banan Projekt AB, namnändrad: Arlandabanan Infrastructure AB
- 17. Venantius AB
- 20. Kasernens Fastighets AB Företaget saknar webb-adress
- 21. Arbetslivsresurs AR AB
- 23. Botniabanan AB
- 24. A/O Dom Shvetsii Företaget saknar webb-adress
- 25. Innovationsbron AB¹⁴
- 26. Kungliga Dramatiska Teatern AB
- 27. Kungliga Operan AB
- 28. Förvaltningsaktiebolaget Stattum Företaget saknar webb-adress
- 29. Zenit Shipping AB Företaget saknar webb-adress

Totalt saknas hållbarhetsredovisning för 19 av 52 statligt ägda företag, dvs. för 37% av företagen.

Av vad som hittills framkommit av empirin har den politiska styrningen, såvitt avser företagens efterlevnad av publiceringskravet senast den 31 mars 2009, inte varit odelat framgångsrik. Trots att regeringsbeslutet fattades i november 2007 tycks många företag ha avvaktat alltför länge med att påbörja arbetet med sina hållbarhetsredovisningar. Förfrågan till ”icke-publicerande” företag har givit växlande svar – om alls något svar.

¹⁴ På företagets hemsida [Hwww.innovationsbron.se](http://www.innovationsbron.se) finns följande uppgift 2009-04-09:

”Årsberättelse inklusive hållbarhetsredovisning 2008

Hållbarhetsredovisning är framtagen och godkänd, den kommer att publiceras tillsammans med årsberättelsen efter bolagsstämman.”