

Regeringsuppdrag

Rapport

Redovisning och värdering av statliga hel- och delägda företag



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2018-10-31

Dnr: 2017:01370

ESV-nr: 2018:56

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Ellen Rova

Förord

I regleringsbrevet för 2018 fick Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag av regeringen att göra en översyn av redovisnings- och värderingsreglerna för statens innehav av hel- och delägda företag och vid behov lämna förslag till förordningsändringar. I den här rapporten presenterar vi ESV:s svar på regeringens uppdrag i form av iakttagelser, analyser, slutsatser och förslag.

Ellen Rova, Ulrica Sandstedt och Joulia Cerón har tagit fram denna rapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Redovisning och värdering av statliga hel- och delägda företag och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2018-10-31

Clas Olsson
Generaldirektör

Ellen Rova
Utredare

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	6
2 Inledning	8
2.1 Bakgrund till uppdraget.....	8
2.2 ESV:s tolkning av uppdraget.....	9
2.3 Avgränsningar.....	9
2.4 Metod.....	9
3 Koncernredovisning och värderingsmetoder som företagsekonomiska begrepp	11
3.1 Vad är en koncern och vad innebär koncernredovisning?.....	11
3.2 Metoder för upprättande av koncernredovisning.....	12
3.3 Värderingsmetoder.....	14
4 Kommuner och landsting	18
4.1 Ny lag om kommunal redovisning.....	18
4.2 Sammanställda räkenskaper.....	18
5 Reglering av redovisning av statliga företag i ÅRS	20
5.1 De statliga företagen.....	20
5.2 Utveckling av regelverket.....	21
5.3 Regelverket.....	23
5.4 Internationell utblick – IPSAS och EPSAS.....	25
6 Myndigheternas redovisning av statliga företag	28
6.1 Kammarkollegiet.....	28
6.2 Övriga redovisningsansvariga myndigheter.....	31
7 Övrig redovisning av statliga företag	33
7.1 Regeringens redogörelse för företag med statligt ägande.....	33
7.2 Nationalräkenskaperna.....	34
7.3 ESV:s sammanställning över den statliga sektorn.....	36
8 Analys	37
8.1 Konsolidering eller inte?.....	37
8.2 Värderingsmetod.....	39
8.3 Processen och ansvarsfördelning.....	44
8.4 Olika publikationer med olika värden.....	47
9 Förslag	50
9.1 Förenklad substansvärdering av hel- och delägda företag.....	50
9.2 Ändrad arbetsprocess för att säkerställa underlag.....	51
9.3 Tydliggöra olika syften med övriga publikationer där företag redovisas.....	54
10 Konsekvensanalys	56
10.1 Konsekvenser för Regeringskansliet.....	56
10.2 Konsekvenser för ESV.....	56

10.3 Konsekvenser för Kammarkollegiet	57
10.4 Konsekvenser för övriga myndigheter	57
11 Förordningsförslag	58
Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag	58
Förordning (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten	59
Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet	60
Referenser	61
Lagar och förordningar	61
Övriga källor	61
Bilagor	63

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) föreslår i denna rapport ett antal förändringar av regelverket för redovisning och värdering av statliga hel- och delägda företag. Rapporten utgör vår rapportering av regeringens uppdrag till ESV om att göra en översyn av redovisnings- och värderingsreglerna för statens innehav av hel- och delägda företag och vid behov lämna förslag till förordningsändringar.

Det regelverk som styr redovisning och värdering av statliga hel- och delägda företag härstammar från 1990-talet, ungefär samtidigt som Årsredovisningen för staten (ÅRS) utvecklades. Regelverket är i stort oförändrat även om det justerades i samband med införandet av den nya budgetlagen (2011:203). ESV har under senare år uppmärksammat ett behov av att utveckla och förtydliga regelverket om redovisning och värdering av hel- och delägda företag. Parallellt har även Riksrevisionen väckt frågor om regelverket och dess tillämpning.

Frågor om redovisning och värdering av hel- och delägda företag hänger samman med frågan om hur enheten staten ska definieras och redovisas i ÅRS. I arbetet med att ta fram förslaget till ny budgetlag gjordes en ny prövning av frågan om vilka enheter som borde konsolideras i ÅRS. I samband med beslutet fastslog riksdagen att utgångspunkten för konsolidering av enheter i ÅRS skulle vara den juridiska enheten staten.

ESV föreslår att staten även fortsättningsvis gör avsteg från principen om att konsolidera hel- och delägda företag. För att tydliggöra avsteget föreslår ESV att den värderingsmetod som idag benämns kapitalandelmetoden ersätts med en metod som utgår från förenklad substansvärdering. ESV konstaterar dock att avgränsningen av konsolideringsenheterna bör prövas om grundläggande förutsättningarna förändras. Förslaget får inga konsekvenser för de värden som de statliga företagen redovisas till i ÅRS.

Vidare föreslår ESV att Kammarkollegiet och övriga myndigheter som idag redovisar innehavet i hel- och delägda företag, enligt kapitalandelsmetoden, istället redovisar innehavet med samma metod som övriga anläggningstillgångar, det vill säga anskaffningsvärdemetoden. Förslaget åtgärdar det problem som Riksrevisionen uppmärksammat i form av att Kammarkollegiet använder ej reviderad information från företagets rapporteringar i myndighetens årsredovisning. Vid tillämpning av anskaffningsvärdemetoden behöver inte Kammarkollegiet eller andra myndigheter som redovisar andelar i hel- och delägda företag tillgång till företagets färdigställda och reviderade årsredovisningar.

I ÅRS föreslår ESV att företagen värderas till förenklat substansvärde. Enligt förslaget lämnar Kammarkollegiet underlag till värdering till ESV den 1 mars och ett kompletterande underlag den 25 mars om värdet på statliga företag har ändrats i förhållande till den beräkning som gjordes den 1 mars. Det förfarandet säkerställer att värderingen i ÅRS utgår från reviderade underlag.

Förslaget kräver att metoden för värdering i ÅRS regleras i förordningen (2011:231) om underlaget för årsredovisningen för staten. Även om utgångspunkterna för att redovisa hel- och delägda företag i ÅRS kommer att vara detsamma som idag måste ESV klargöra den närmare utformningen av värderingsunderlaget. Därför föreslår ESV ett samrådsförfarande för att kvalitetssäkra underlaget.

ESV lämnar även förslag avseende annan redovisning av värdet på de statliga hel- och delägda företagen. Ett generellt förslag är att respektive publikation bör tydliggöra att det även finns annan information om de statliga företagen som redovisas med andra syften och som en följd andra värderingsmetoder.

När det gäller regeringens årliga skrivelse *Redogörelse för företag med statligt ägande* föreslår ESV att den ska rensas från begrepp och struktur som kan göra att läsaren misstolkar informationen som en reviderad finansiell information

Förslag till åtgärd avseende ESV:s årliga publikation Den statliga sektorn rör en mer grundläggande fråga i form av syftet med publikationen. ESV konstaterar att det råder oklarhet kring varför publikationen regleras i förordningen om underlag för årsredovisningen för staten. Av regleringen framgår inte heller syftet med eller mottagare av publikationen. Om regeringen har behov av underlaget föreslår ESV en översyn av regleringen av underlaget.

2 Inledning

Detta kapitel presenterar kortfattat bakgrunden till uppdraget. Det innehåller även Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) tolkning av uppdraget, våra avgränsningar, samt de arbetsmetoder vi har använt.

2.1 Bakgrund till uppdraget

Det regelverk som styr redovisning och värdering av statliga hel- och delägda företag härstammar från 1990-talet, ungefär samtidigt som Årsredovisningen för staten (ÅRS) utvecklades. Regelverket är i stort oförändrat även om det justerades i samband med införandet av den nya budgetlagen (2011:203) som innebar att dotter- och intresseföretag ändrade benämning till hel- och delägda företag. I arbetet med att ta fram förslaget till ny budgetlag gjordes även en ny prövning av frågan om vilka enheter som borde konsolideras i ÅRS.

ESV har under senare år uppmärksammat ett behov av att utveckla och förtydliga regelverket. För att möta behovet tog ESV 2015 fram en handledning¹ som beskriver hur ansvariga myndigheter ska använda kapitalandelsmetoden för att redovisa andelar i hel- och delägda företag.

Parallellt har även Riksrevisionen väckt frågor om redovisningen av de hel- och delägda företagen i olika sammanhang. I revisionsrapporten² för ÅRS 2016 står det att regeringen bör utreda hur statens innehav av aktier och andelar i hel- och delägda företag bör redovisas för att ge en enhetlig och transparent redovisning i myndigheternas årsredovisningar och i ÅRS. Riksrevisionen gav även Kammarkollegiet som redovisar huvuddelen av det statliga företagsinnehavet en modifierad revisionsberättelse för år 2016. Bland annat mot bakgrund av att de underlag som använts för att värdera hel- och delägda företag i Kammarkollegiets årsredovisning är från kvartal tre och därmed inte är reviderad information.³

I regleringsbrevet för 2018 fick ESV i uppdrag av regeringen att göra en översyn av redovisnings- och värderingsreglerna för statens innehav av hel- och delägda företag och vid behov lämna förslag till förordningsändringar. I den här rapporten presenterar vi ESV:s svar på regeringens uppdrag i form av iakttagelser, analyser, slutsatser och förslag.

¹ ESV 2015:27, *Andelar i hel- och delägda företag – Tillämpning av kapitalandelsmetoden*, Stockholm

² Revisionsrapport DNR: 3.1.2-2016-0473, *Revisionsrapport – Årsredovisning för staten 2016*, Stockholm, Riksrevisionen

³ ESV har beslutat om att godkänna en sådan hantering

2.2 ESV:s tolkning av uppdraget

Uppdraget är att göra en översyn av regelverket för redovisning och värdering av statliga företag. Enligt ESV:s tolkning är syftet med översynen att bedöma om regelverket är ändamålsenligt. ESV:s uppfattning är att regeringen avser den reglering som styr redovisning i myndigheternas årsredovisningar och i ÅRS. ESV har även valt att i viss utsträckning se över den redovisning och värdering av statliga företag som styrs av andra regler och beslut.

2.3 Avgränsningar

ESV har valt att ha ett principiellt förhållningssätt och avgränsar förslagen till reglering och beslut som avser redovisning av hel- och delägda företag i olika publikationer samt i processen för ÅRS. Vi har endast översiktligt beskrivit och analyserat hur de myndigheter som redovisar de statliga företagen tillämpar regelverket. Vi behandlar inte heller frågeställningar som är kopplade till specifika händelser i företagen och redovisningen av dessa händelser.

Frågan om vilka enheter som redovisas i ÅRS prövas inte inom ramen för detta uppdrag. Vi för dock ett resonemang om huruvida de statliga företagen ska konsolideras eller ej. Eftersom den frågan även omfattar andra enheter, bedömer ESV att det inte kan hanteras fullständigt inom ramen för detta uppdrag. ESV har inte heller behandlat frågan om vilken verksamhet som bedrivs i företagsform respektive myndighetsform.

Slutligen har vi endast i begränsad omfattning behandlat uppdelningen av ansvar för förvaltning respektive redovisning av företag mellan olika myndigheter. Vi har inte alls prövat vilka myndigheter som bör ansvara för att redovisa olika företag.

2.4 Metod

I uppdraget ska ESV pröva nuvarande reglering för redovisning av statliga hel- och delägda företag. ESV ser ett värde i att inte utforma lösningar som endast gäller redovisning av svenska statliga hel- och delägda företag, om det inte finns särskilda behov för det. ESV har därför utgått från:

- reglering inom privat sektor
- reglering inom kommuner och landsting
- resonemang och övervägande från utredningen i samband med införandet av ÅRS samt förarbeten till Budgetlag (2011:203)
- resonemang inom arbetet med internationella redovisningsstandarder för offentlig sektor.

Vi har utvärderat den statliga redovisningsmodellen utifrån de redovisningsteoretiska resonemangen som ligger bakom den etablerade redovisningspraxis som finns.

Utgångspunkten för ESV:s förslag är att regleringen ska utformas på ett sätt som gör att redovisningen av hel- och delägda företag blir transparent samt att regleringen säkerställer att det finns goda förutsättningar att granska och följa upp både resultatutvecklingen i de statliga företagen och den verksamhet som myndigheten är ansvarig för.

2.4.1 Intervjuer och dokumentstudier

Vi har genomfört intervjuer för att kartlägga de överväganden som resulterade i det regelverk som används inom staten i dag samt hur det tillämpas inom Kammarkollegiet. Därutöver har övriga myndigheter som redovisar statliga hel- och delägda företag fått svara på en enkät om hur de tillämpar dagens regelverk. Bland de vi intervjuat finns företrädare för Kammarkollegiet och Näringsdepartementet samt från den privata sektorn. För att komplettera materialet från intervjuerna har ESV även ställt en rad frågor som besvarats skriftligen och via telefon.

Under arbetet har vi vid tre tillfällen diskuterat frågeställningar i uppdraget i ESV:s redovisningsråd, med företrädare från privat sektor, akademien och statliga myndigheter.

Valda delar av ESV:s iakttagelser har skickats för faktagranskning till Kammarkollegiet och Näringsdepartementet, som har lämnat synpunkter på de delar som beskriver deras respektive arbete.

Vi har även gjort omfattande dokumentstudier där vi bland annat har utgått från de regelverk som är relevanta för uppdraget samt litteratur som redovisar de teoretiska resonemang som ligger till grund för olika metoder. Vi har även studerat ÅRS, årsredovisningar för myndigheter som redovisar hel- och delägda företag samt de statliga hel- och delägda företagens årsredovisningar.

3 Koncernredovisning och värderingsmetoder som företagsekonomiska begrepp

I detta kapitel beskriver vi inledningsvis koncernbegreppet och vilka regler som är kopplade till koncernredovisning inom privat sektor. Vidare beskriver vi olika metoder som företag tillämpar vid upprättande av koncernredovisning samt vilka olika värderingsmetoder som finns att tillgå när ett företag ska värderas.

3.1 Vad är en koncern och vad innebär koncernredovisning?

En koncern består av ett moderföretag och ett eller flera dotterföretag samt eventuella intresseföretag. Moderföretaget är ett företag som har bestämmande inflytande över andra företag. Med bestämmande inflytande avses normalt att moderföretaget direkt eller indirekt innehar mer än hälften av rösterna i ett annat företag. Det mer än till hälften ägda företaget är dotterföretag. Företag där ägandet understiger 50 procent, men uppgår till minst 20 procent, klassas som ett intresseföretag.

Grundtanken med koncernredovisning är att de företag som ingår i en koncern redovisas som om all verksamhet bedrivits i ett enda företag. Skyldigheten att upprätta en koncernredovisning är reglerad enligt lag och återfinns främst i årsredovisningslagen (1995:1554) (ÅRL). När moderföretaget i en koncern är ett aktiebolag regleras dock skyldigheten att upprätta koncernredovisning i Aktiebolagslagen (2005:551) (ABL).

En av de viktigaste orsakerna till regelverket om att upprätta koncernredovisning är behovet av att kunna fastställa hur stora utdelningsbara medel det finns till moderföretagets ägare. Avsikten är bland annat att minimera risken för att en majoritetsägare ska kunna dela ut medel i företaget på minoritetsägarens bekostnad. Reglering om värdeöverföringar och vinstutdelning finns i 17 och 18 kap. ABL.

En annan viktig anledning till att privata företag upprättar koncernredovisning är för att få information om vilka tillgångar som kontrolleras av moderbolaget i syfte att skapa lönsamhet och maximera avkastningen. Det grundläggande syftet med att driva ett privat företag är ju att ge ägarna avkastning på investerat kapital och att generera medel för att kunna driva verksamheten vidare.

Koncernredovisningskravet innebär i korthet att moderföretaget i sin årsredovisning ska upprätta en koncernresultat- och koncernbalansräkning med tillhörande noter. Även en förvaltningsberättelse och i vissa fall en kassaflödesanalys

(finansieringsanalys) ska upprättas för koncernen. Detta krav gäller för större företag och framgår av 2 kap. 1 § ÅRL.

Enligt 7 kap. 10 § ÅRL ska koncernredovisningen hänföra sig till moderföretagets balansdag. I praktiken innebär det att alla dotterföretag bör ha samma räkenskapsår som moderföretaget. Ibland kan detta krav vara svårt att uppfylla, särskilt när det gäller vissa utländska dotterföretag där lokal lagstiftning gäller. I dessa fall upprättas normalt ett särskilt bokslut för dotterföretaget som överensstämmer med moderföretagets räkenskapsår.

Den finansiella redovisningen i dotterföretag och intresseföretag ska justeras i koncernredovisningen om deras redovisningsprinciper avviker från moderföretagets. Andra koncernjusteringar som ska göras är att eliminera effekterna av affärstransaktioner mellan koncernföretagen. Det innebär till exempel att man återlägger interna vinster och förluster som uppstått på grund av genomförda transaktioner mellan koncernföretagen.

Börsnoterade företag ska tillämpa IFRS⁴ standarder. Det innebär att stora koncerner behöver justera för redovisningsprinciper på koncernnivå för att moderföretagets och dotterföretagens redovisade värden ska stämma överens med IFRS standarder.

3.2 Metoder för upprättande av koncernredovisning

Beroende på om det är ett dotterföretag eller ett intresseföretag förekommer olika metoder för upprättande av koncernredovisning. För dotterföretag är det förvärvsmetoden som tillämpas. För redovisning av andelar i intresseföretag är den huvudsakliga metoden kapitalandelsmetoden. Anskaffningsvärdemetoden används för intressebolag om det förekommer tydliga hinder för att använda kapitalandelsmetoden. Vid speciella ägarförhållanden kan även klyvningsmetoden tillämpas för företag som ska tillämpa K3-regelverket⁵, men detta blir främst aktuellt när det kommer till så kallade joint ventures (samägda bolag). I avsnitt 3.2.1-3.2.4 beskriver vi metoderna närmare.

3.2.1 Förvärvsmetoden för konsolidering av andelar i dotterbolag

I 7 kap. 25 § ÅRL framgår att konsolidering av dotterföretag i bolagskoncerner ska göras enligt förvärvsmetoden. Metoden ska tillämpas när ett dotterföretag nybildas, förvärvas av ett moderföretag eller vid ett samgående. När ett moderföretag direkt eller indirekt förvärvar ett dotterföretag ska moderföretaget upprätta en förvärvsanalys med hänsyn tagen till dotterföretagets ställning vid förvärvstidpunkten. Med förvärvstidpunkt menas den tidpunkt då moderföretaget får

⁴ International Financial Reporting Standards

⁵ K3-regelverket är Bokföringsnämndens normering när det gäller årsredovisningar för större och publika företag och koncerner.

ett bestämmande inflytande över dotterföretaget. Från och med förvärvstidpunkten skall moderföretaget ta med dotterföretagets intäkter och kostnader i koncernresultaträkningen och inkludera de identifierbara tillgångarna, avsättningarna, skulderna och goodwill avseende dotterföretaget i koncernbalansräkningen.

Förvärvsmetoden innebär att ett indirekt förvärv anses ha skett av ett företags tillgångar och skulder genom att aktierna eller andelarna i företaget förvärvas. Den betalda köpeskillingen förutsätts vara marknadsvärdet på de förvärvade nettotillgångarna. Vid upprättande av en förvärvsanalys justeras tillgångarna och skulderna i ett första steg för att motsvara verkliga värden (marknadsvärden).

3.2.2 Kapitalandelsmetoden huvudregel för konsolidering av intressebolag

Vid redovisning av andel i intresseföretag i koncernredovisningen används som huvudregel kapitalandelsmetoden, vilket framgår av ÅRL 7 kap. 25 §. Kapitalandelsmetoden bygger på principen att värdet av de andelar i ett intresseföretag som ägarföretaget redovisar ökar respektive minskar i samma utsträckning som intresseföretagets eget kapital ändras. Om intresseföretaget redovisar en nettovinst under ett år återspeglas detta i ägarföretagets årsredovisning genom att det redovisade värdet för andelarna ökar i takt med ägarföretagets vinstandel. Ökningen av värdet på andelen redovisas som en intäkt i ägarföretagets resultaträkning. Om intresseföretaget i stället redovisar en förlust minskar det bokförda värdet på andelarna med ägarföretagets andel av förlusten. Minskningen redovisas som en kostnad i resultaträkningen.

Till skillnad från dotterföretag, som konsolideras i sin helhet i koncernredovisningen, sker endast en partiell konsolidering av intresseföretagen. Resultatandelen ska i koncernresultaträkningen redovisas som "Resultat från andelar i intresseföretag" under finansiella poster. I koncernbalansräkningen ska resultatandelen inkluderas i den post där andelsinnehavet i intresseföretaget redovisas på tillgångssidan och som bundet eget kapital eller fritt eget kapital på skuldsidan. När resultatandelen i intresseföretaget beräknas skall först interna fordringar, skulder, intäkter, kostnader och orealiserade internvinster elimineras. Resultatandelen skall sedan justeras för avskrivningar, nedskrivningar och upplösningar av över-/undervärden samt goodwill enligt gjord förvärvsanalys. Även eventuell utdelning från intresseföretaget till det ägande företaget skall elimineras.

3.2.3 Anskaffningsvärdemetoden ett alternativ för konsolidering av intressebolag

Kapitalandelsmetoden är huvudregeln vid redovisning av andelar i intressebolag. Men om det uppstår betydande hinder som begränsar möjligheten att överföra vinstmedel från intresseföretaget eller om andelarna har anskaffats i syfte att avyttras inom en snar framtid ska istället anskaffningsvärdemetoden tillämpas i koncernen.

Anskaffningsvärdemetoden innebär att intresseföretaget redovisas till anskaffningsvärdet och att erhållna utdelningar redovisas som intäkt. Anskaffningsvärdet för intresseföretaget utgörs normalt av den köpeskilling som erlagts för hela den ägda andelen i intresseföretaget.

När man tillämpar metoden redovisas andelarnas anskaffningskostnad i ägarföretagets balansräkning i enlighet med årsredovisningslagens regler. Aktierna och andelarna redovisas under rubriken ”Andelar i intresseföretag”. I särskild not ska vissa tilläggsupplysningar lämnas, enligt 5 kap 8 § ÅRL. Dessa uppgifter lämnas såväl i ägarföretagets redovisning som i koncernredovisningen. Om anskaffningsvärdemetoden tillämpas ska man även ange skälet till det som en tilläggsupplysning, enligt 7 kap 25 § ÅRL.

3.2.4 Klyvningsmetoden för redovisning av andelar i joint ventures

Grundkravet för att ett så kallat joint venture ska anses föreligga är när två eller flera parter tillsammans bedriver ekonomisk verksamhet och de enligt avtal har ett gemensamt bestämmande inflytande. Det krävs att parterna har ingått ett gemensamt avtal som reglerar samarbetet och på vilket sätt det gemensamma bestämmande inflytandet över den ekonomiska verksamheten ska utövas.

En samägare ska redovisa sin andel av den samägda verksamheten enligt klyvningsmetoden eller enligt kapitalandelsmetoden. Tillämpningen av klyvningsmetoden regleras i 7 kap 30 § ÅRL. Där framgår att metoden får tillämpas när det gäller *gemensamt styrda* företag⁶. I koncernbalansräkningen får det tas upp en så stor andel av det gemensamt styrda företags tillgångar, avsättningar och skulder som avser ägarandelen. I koncernresultaträkningen får det tas upp en så stor andel av det gemensamt styrda företags intäkter och kostnader som avser ägarandelen. Klyvningsmetoden får dock inte tillämpas om redovisningen ska följa IFRS.

3.3 Värderingsmetoder

Det finns många olika situationer där ett företag behöver värderas. Förutom vid ett faktiskt köp eller en försäljning kan en värdering behöva göras när man analyserar

⁶ Enligt K3 föreligger främst tre olika former av joint ventures; (1) gemensamt styrda verksamheter, (2) gemensamma tillgångar och (3) gemensamt styrda företag.

företagets strategi, kapitalplacering, kreditgivning och förmögenhetstaxering med mera. Bland andra privatpersoner, företagsledare, aktieägare, banker, myndigheter och analytiker kan vara i behov att få ett företag eller dess aktier värderade. Syftet med värderingen avgör vilken värderingsmetod som är lämplig.

Det historiska anskaffningsvärdet som har registrerats vid anskaffningstillfället finns alltid att tillgå. Det totala värdet på ett företag är dock inte ovillkorligen detsamma som det bokförda värdet på företagets tillgångar och skulder. Därför har en mängd andra värderingsmetoder utvecklats.

3.3.1 Marknadsvärdering

Marknadsbaserade företagsvärderingsmetoder kan delas in i två huvudgrupper beroende på om utgångspunkten för värderingen är framtida avkastning eller värdet på tillgångar och skulder. Det finns olika varianter av dessa värderingsmetoder, men de grundläggande förutsättningarna är att beräkna värdet utifrån prognoser för framtida avkastning (avkastningsvärdering) respektive utifrån poster på balansräkning (substansvärdering). I avsnitt 3.3.1.1 och 3.3.1.2 beskriver vi dessa två värderingsmetoder närmare.

3.3.1.1 Avkastningsvärdering

Avkastningsvärdering innebär att man diskonterar, det vill säga nuvärdesberäknar, företagets framtida avkastning. För detta tillämpas olika typer av diskonteringsmodeller, där de mest använda modellerna är värderingsmodeller baserade på företagets utdelningar, kassaflöden eller residualvinst.

Gemensamt för de tre modellerna är att de baseras på förväntningar om framtiden och att man behöver göra flera antaganden som har stor påverkan på företagets beräknade värde. Alla tre modellerna kräver även att en diskonteringsränta skattas. Diskonteringsräntan tar hänsyn till både risken som är förknippad med de framtida betalningsströmmarna och tidens inverkan på pengarna.

Det som skiljer modellerna åt är vilka betalningsflöden som ska användas: utdelningar, kassaflöde eller residualvinst.

Enligt värderingsmodellen som baseras på företagets **utdelningar** bestäms företagets värde genom att alla framtida (prognostiserade) utdelningar nuvärdesberäknas. Utdelningarna är de faktiska utbetalningar som företaget gör till sina ägare.

Diskonteringsmodellen som baseras på företagets prognostiserade **kassaflöden**, nuvärdesberäknas netto av företagets betalningar (det vill säga skillnaden mellan inbetalningar och utbetalningar). Modellen visar på företagets potentiella

utdelningsförmåga medan utdelningsmodellen utgår ifrån de faktiska utbetalningarna till aktieägarna.

Värderingsmodell baserad på företagets **residualvinst** har fokus på värdeskapandet som sker inom företaget. Modellen utgår från det bokförda värdet på företagets eget kapital. Till detta lägger man sedan nuvärdet av residualvinsterna. Residualvinster är överavkastningar som skapas utöver de bokförda tillgångarnas förväntade avkastning.

De tre diskonteringsmodellerna utgår vanligtvis ifrån detaljerade prognoser av företagets balansräkningar och resultaträkningar för ett flertal år. Det kan vara svårt att göra sådana prognoser och därför finns två förenklade metoder för avkastningsvärdering, avkastningsvärdering baserad på uthållig vinst och jämförande värdering.

Företagsvärdering baserad på **uthållig vinst** utgår i första hand från en uppskattning av företagets ”uthålliga vinst” som anses representera företagets värdeskapande för all framtid. Därefter diskonteras den oändliga ”uthålliga vinsten”. Metoden används främst vid värdering av små privata företag.

Vid en **jämförande värdering** baseras uppskattningen av företagets värde på marknads bedömning av värdet på ett eller flera jämförbara företag. Vanligast är att börsnoterade företag används som jämförelseobjekt. Om företagen inte är perfekt jämförbara behöver man information om företagen som gör det möjligt att justera skillnaderna.

3.3.1.2 Substansvärdering

Substansvärdering bygger på antagandet att företagets värde går att härleda från företagets balansräkning. Värdet beräknas genom att värdet av företagets skulder dras från värdet av företagets tillgångar. Substansvärdet är således detsamma som företagets egna kapital. För att få fram ett korrekt värde måste man justera tillgångarnas och skuldernas bokförda värde, eftersom det sällan återspeglar tillgångarnas verkliga värde. Vilka som är de verkliga värdena beror på syftet med värderingen. I grunden finns det två alternativ att välja mellan:

- det verkliga värde på ett företag som ska drivas vidare
- det verkliga värdet på ett företag som ska likvideras

De båda alternativen återspeglar marknads värdering av företaget. I det första fallet pratar vi dock om återanskaffningsvärde, det vill säga vad man skulle få betala om en tillgång av samma kvalitet skulle köpas externt.

I det andra fallet pratar vi om försäljningsvärde som kan erhållas vid en likvidation. Försäljningsvärde kan vara betydligt lägre än återanskaffningsvärde, speciellt för tillgångar som är anpassade för företagets produktion.

3.3.2 Historiskt anskaffningsvärde

Att värdera tillgångar med utgångspunkt i historiskt anskaffningsvärde är en grundprincip i den traditionella redovisningen som har sitt ursprung i försiktighetsprincipen. Ett av de viktigaste skälen för att tillämpa den principen i näringslivet är att skydda det egna kapitalet. Ett annat skäl är svårigheten att på ett objektivt sätt omvärdera tillgångar och få en rättvisande redovisning. Svagheten i värderingsmetoden är att ett historiskt anskaffningsvärde inte ger en rättvisande bild av tillgångar som har anskaffats många år bakåt i tiden.

3.3.2.1 Förenklad substansvärdering

Utöver den traditionella värderingen till historiskt anskaffningsvärde finns ytterligare en metod med samma utgångspunkt. Det är en variant av substansvärdering (se avsnitt 3.3.1.2) som utgår ifrån historiskt anskaffningsvärde i stället för att marknadsvärdera företagets tillgångar och skulder. Vi använder här benämningen förenklad substansvärdering eftersom metoden innebär en förenkling då den inte justerar tillgångar och skulder till ett verkligt värde. I stället används bokförda värden av företagets tillgångar och skulder.

Substansvärde erhålls genom att tillgångarnas bokförda värde reduceras med skuldernas bokförda värde. Substansvärdet blir därmed detsamma som företagets bokförda egna kapital enligt balansräkningens ekvation⁷. På det sättet ingår de ackumulerade resultaten i beräkningen och visar en värdeutveckling. Det innebär att metoden omhändertar en del av bristen i att bokfört värde inte ger en rättvisande bild.

⁷ Tillgångar = Skulder + Eget kapital

4 Kommuner och landsting

I detta kapitel beskriver vi regelverk som styr redovisning av hel- och delägda företag i kommuner och landsting. Vi redogör översiktligt för den kommunala särarten och hur den påverkar utformning av regelverket.

4.1 Ny lag om kommunal redovisning

Från 1 januari 2019 gäller en ny lag om kommunal redovisning, Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, som ersätter Lagen om kommunal redovisning (1997:614) (KRL), som har varit i kraft i 20 år. Den nya lagen innebär att kommunernas och landstingens årsredovisningar får fler delar, att bestämmelser om vissa grundläggande redovisningsprinciper lagfästs och att regleringen om de sammanställda räkenskaperna och delårsrapporten utökas.

Den nya lagen syftar till att möjliggöra en organisationsneutral redovisning som beaktar demokrati-, styrnings- och effektivitetsaspekter. Demokratiaspekten handlar om rätt till insyn i kommunens ekonomi och åtaganden, där fullmäktige har ett politiskt och ekonomiskt ansvar för kommunens eller landstingets samlade verksamhet. Styrningsaspekten handlar om att kommunens ledning måste planera och följa upp verksamheten som bedrivs i flera olika organisationsformer. Effektivitetsaspekten handlar om att resurser ska användas på ett ändamålsenligt sätt, där effektiviteten kan bedömas via jämförelse mellan olika kommuner och landsting.

Kommuner och landsting kan välja att bedriva sin verksamhet i förvaltningsform, genom kommunala företag eller genom att överlämna skötseln av en kommunal angelägenhet till privata utförare. En relativt stor andel av kommunernas och landstingens verksamheter bedrivs genom andra juridiska personer. Det handlar till exempel om företag som är hel- eller delägda av kommunen eller landstinget och om privata utförare. Hur stor del av verksamheten och vilka verksamheter som bedrivs av andra juridiska personer varierar dock mellan olika kommuner och landsting. I det kommunala perspektivet är det därför viktigt att alla enheter som kommunen har väsentlig inflytande över ingår i den kommunala redovisningen, så att en samlad bild av den kommunala verksamheten kan uppnås.

4.2 Sammanställda räkenskaper

Enligt den nya lagen ska den kommunala sektorn upprätta sammanställda räkenskaper som motsvarar det som inom privat sektor benämns koncernredovisning. Med sammanställda räkenskaper för en kommunal koncern avses en sammanställning av kommunens eller landstingets och de kommunala koncernföretagens resultaträkningar, balansräkningar och kassaflödesanalyser samt noter.

För att öka jämförbarheten mellan olika kommuners och landstings årsredovisningar, reglerar den nya lagen vilken konsolideringsmetod som ska användas i de sammanställda räkenskaperna. Inom ramen för ESV:s uppdrag är det intressant att följa resonemangen i lagpropositionen om de olika konsolideringsmetoderna. De traditionella konsolideringsmetoderna som företag använder anses i propositionen inte vara lämpliga för den kommunala särarten.

Ett grundläggande syfte med att driva ett privat företag är att ge ägarna avkastning på investerat kapital och att generera medel för att kunna driva verksamheten vidare. I koncernredovisningen för privata företag är det således särskild intressant med information om vilka tillgångar som kontrolleras i syfte att skapa lönsamhet samt annan information som gör det möjligt att beräkna avkastningen. Förvärvsmetoden används därför i normalfallet när dotterföretag ska räknas in i koncernredovisningen. Däremot räknas andelar i intresseföretag in i koncernredovisningen vanligtvis genom kapitalandelsmetoden.

Det kommunala uppdraget är att sköta angelägenheter av allmänt intresse. De sammanställda räkenskaperna fokuserar därför på att ge en bild av de samlade kostnaderna och åtagandena. I förarbete till den nya lagen bedömer man att klyvningsmetoden är mera ändamålsenlig för kommunal verksamhet än de övriga konsolideringsmetoderna. Man bedömer vidare att förvärvsmetoden överskattar verksamhetskostnaderna medan kapitalandelsmetoden leder till att kostnaderna blir för lågt återgivna. Därför ska kommunerna använda klyvningsmetoden som huvudregel medan kapitalandelsmetoden får användas om det finns särskilda skäl.

När man använder klyvningsmetoden vid konsolidering blir bilden av de samlade kostnaderna och åtagandena tydligare, eftersom endast kommunens eller landstingets andel av tillgångar, skulder, intäkter och kostnader i det kommunala koncernföretaget tas med i redovisningen. Klyvningsmetoden ger vidare ett bättre underlag för jämförelser.

Om kapitalandelsmetoden används ska man lämna en upplysning i not om vilka kommunala koncernföretag som har konsoliderats med denna metod, och skälen för detta. I skälen för regeringens förslag beskriver man ett exempel på när kapitalandelsmetoden kan vara motiverad. En kommun eller ett landsting kan äga delar av stora företag som bedriver verksamhet på affärsmässiga grunder. Om kommunens eller landstingets andel av ett sådant företags tillgångar, skulder, intäkter och kostnader tas med i de sammanställda räkenskaperna skulle dessa dominera hela redovisningen. Det innebär att man riskerar att förbise förändringar i tillgångar, skulder, intäkter och kostnader i kommunens eller landstingets övriga verksamheter.

5 Reglering av redovisning av statliga företag i ÅRS

I detta kapitel introducerar vi översiktligt det statliga företagsägandet. Därefter beskriver vi historiken bakom den företagsredovisning som återfinns i årsredovisningen för staten. Vi redogör för de regelverk som är av betydelse för detta uppdrag och särskilt de som styr redovisning av hel- och delägda företag i staten. Avslutningsvis beskriver vi översiktligt den internationella utveckling som sker inom offentlig redovisning och som har bäring för uppdraget.

5.1 De statliga företagen

Det statliga företagsägandet i Sverige har tillkommit vid olika tidpunkter och av skilda skäl. Flera av företagen har startat som affärsverk, affärsverksamhet inom en myndighet eller statliga monopol. I dag verkar dock de flesta av statliga företagen på fullt konkurrensutsatta marknader. Enligt budgetlagens bestämmelser behöver regeringen riksdagens bemyndigande för att förvärva aktier eller andelar i ett företag, på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag eller tillskjuta kapital till ett företag.⁸ Regeringen behöver även riksdagens bemyndigande för att genom försäljning eller på ett annat sätt minska statens ägarandelar i ett företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar.

Merparten av de statliga företagen förvaltas av Regeringskansliet. Dessa företag verkar inom sektorerna basindustri/energi, telekom, tjänst, fastighet, finans, konsument, infrastruktur och transport. Redovisningsansvaret för dessa företag ligger dock på Kammarkollegiet. Det finns också statliga företag som förvaltas och redovisas av affärsverken. Även övriga myndigheter kan förvalta och redovisa andelar i företag. Vanligast är att universitet och högskolor förvaltar holdingbolag i syfte att förstärka samarbetet mellan lärosätena och näringslivet.

Hur statliga företag ska styras och förvaltas beskrivs i statens ägarpolicy,⁹ som regeringen beslutar om. I policyn redogör regeringen för uppdrag och mål, tillämpliga regelverk och viktiga principfrågor för styrning av företag. Den statliga förvaltningen ska vara aktiv och professionell, karakteriseras av långsiktigt värdeskapande och förutsägbarhet. Statens ägarpolicy tillämpas i företag med majoritetsägande. I övriga företag verkar staten i dialog med övriga ägare för att ägarpolicy ska tillämpas.

⁸ Regeringen får dock förvärva aktier eller andelar i företag som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva.

⁹ N2016.53, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2017*, Stockholm, Näringsdepartementet

En del av statens ägarpolicy är riktlinjerna för extern rapportering. Enligt riktlinjerna ska de statliga hel- och delägda företagen offentliggöra en bokslutskommuniké senast 15 februari och offentliggöra en årsredovisning senast den 31 mars. I bilaga 3 redogör ESV för de datum under 2017 som de statliga företagens årsredovisningar blev underskrivna av företagens revisorer¹⁰.

För holdingbolag vid universitet och högskolor finns även *Riktlinjer för utövande av statens äganderätt i vissa bolag som förvaltas av de universitet och högskolor* som regeringen beslutar om.

5.2 Utveckling av regelverket

Följande avsnitt redogör för historiken bakom ÅRS avgränsning, valet av vilka enheter som fullt ut konsolideras samt valet av kapitalandelsmetoden som värderingsmetod för att redovisa hel- och delägda företag.

5.2.1 Införandet av ÅRS under 1990-talet

Den första ÅRS lämnades för verksamhetsåret 1993/94. Det var dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) som tog fram riktlinjer och publicerade ÅRS. RRV gjorde några ställningstaganden som blev utgångspunkten för nuvarande regelverk och den praxis som utvecklats.¹¹ Dessa ställningstaganden gällde bland annat den organisatoriska avgränsningen av ÅRS och valet av värderingsmetod för statliga hel- och delägda företag.

RRV konstaterade att den organisatoriska avgränsningen av de enheter som ska ingå i ÅRS inte nödvändigtvis behöver överensstämma med den organisatoriska avgränsningen av de enheter som ska konsolideras. Det betyder att två avgränsningssituationer kan föreligga, dels den yttre gränsen för vad som ska redovisas i årsredovisningen och dels den inre gränsen för vad som konsolideras i ett bokslut inom ramen för en årsredovisning. För den yttre avgränsningen övervägdes främst två huvudalternativ; ett i enlighet med Nationalräkenskaperna (NR) och ett utifrån ett inflytandeperspektiv.

Nationalräkenskaperna bygger på att samtliga företag, oavsett ägare, redovisas i någon av företagssektorerna. Med företag avses självständiga redovisningsenheter som agerar på någon form av marknad. Marknadsbegreppet omfattar praktiskt taget all produktion av varor eller tjänster där intäkterna är satta att minst täcka kostnaderna. Med denna utgångspunkt konstaterade RRV att till exempel affärsverken inte skulle finnas med i ÅRS, eftersom de då skulle ingå i företagssektorn och inte i den statliga sektorn.

¹⁰ Företagen i bilagan är avgränsad till de företag som ingår i Verksamhetsberättelsen

¹¹ RRV:s interna utredning, *Årsredovisning för staten (Förslag till riktlinjer)*

RRV ansåg att utgångspunkten för ÅRS borde vara att beskriva statens ekonomiska åtaganden. Mot denna bakgrund menade RRV att NR-perspektivet var för snävt. RRV ansåg att den yttre gränsen för den verksamhet som skulle redovisas i ÅRS borde utgå från inflytandeperspektivet. Det innebär att ÅRS skulle redovisa verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över. Ett exempel på detta är att de statliga hel- och delägda företagen skulle ingå.

För den inre gränsen ansåg RRV emellertid att inflytelseperspektivet var en för vid avgränsning för att definiera enheter som skulle ingå i det konsoliderade bokslutet. Skillnaderna i redovisningsprinciper, redovisningsperioder och tekniska system genom hela ”koncernen” ansågs vara alltför stora för att det skulle vara meningsfullt att göra en samlad konsoliderad årsredovisning för all verksamhet som staten hade ett väsentligt inflytande över.

RRV bedömde att en avgränsning som utgår från den juridiska personen staten var den mest praktiskt hanterbara lösningen, men ett antal undantag gjordes. RRV ansåg till exempel inte att Riksbanken borde konsolideras trots att den är en myndighet under riksdagen, eftersom statsmakterna inte utövar samma styrning över den som över andra myndigheter. Resultatet blev att samtliga myndigheter under riksdagen och regeringen inklusive affärsverken, skulle ingå i det konsoliderade bokslutet. De statliga företagen skulle ingå i den yttre gränsen för ÅRS, men hanteras utanför det konsoliderade bokslutet.

Ett annat ställningstagande avsåg den värderingsmetod som skulle tillämpas för de statliga hel- och delägda företagen. Anledningen var att det hade uppmärksammats att värderingen till anskaffningsvärde inte gav en rättvisande bild av företagets värde. Särskilt tydligt blev det för de företag som anskaffats långt tillbaka i tiden.

Resonemangen landade i den kapitalandelsmetoden som tillämpas i dag (se avsnitt 5.3.1). Ett argument för att använda kapitalandelsmetoden var att den ansågs vara objektiv och rättvisande. Ett annat argument var att värdet följer resultatutvecklingen. I förarbetet till ÅRS¹² lyfter RRV även upp substansvärdesmetoden som en lämplig metod för värdering av företagen.

5.2.2 En ny budgetlag träder i kraft 2011

Senast man prövade avgränsningen för vilka enheter som ska konsolideras i ÅRS var 2010, vid översynen av lagen om statsbudgeten (1996:1059). Från år 2000 hade det utvecklats en praxis där regeringen årligen fattade beslut om avgränsningen för ÅRS, det så kallade normeringsbeslutet. I översynen 2010 ingick det att se över om

¹² RRV:s interna utredning, *Årsredovisning för staten (Förslag till riktlinjer)*

generella regler kunde införas i stället. Även frågan om värderingsmetod för statliga hel- och delägda företag adresserades.

Utredningen En reformerad budgetlag (SOU 2010:18) låg till grund för regeringens proposition och riksdagens beslut om ny budgetlag. I utredningen gjordes en analys av olika avgränsningsalternativ. Bland annat resonerade man kring huruvida avgränsningen skulle fortsätta att utgå ifrån rättssubjektet staten. Andra alternativ som prövades var att avgränsningen skulle utgå från NR, utifrån regeringens kontroll eller inflytande över olika verksamheter, eller utifrån regeringens befogenheter. De resonemang som fördes överensstämde i stort med hur frågan hanterades i början på 1990-talet inför att den första ÅRS togs fram.

Förslaget till ny budgetlag presenterades i regeringens proposition 2010:11/40 till riksdagen. Enligt regeringens mening skulle staten som rättssubjekt även fortsättningsvis vara utgångspunkt för den konsoliderade ÅRS. Riksdagens beslut om generella principer för avgränsning utgick från denna princip.

Fram till att den nya budgetlagen (2011:203) började gälla benämndes företagen dotter- och intresseföretag, vilket ändrades till hel- och delägda företag i den nya lagen. Anledningen var att minska risken för att blanda samman den kapitalandelsmetod som tillämpas för att värdera statliga företag med den konsolideringsmetod för intresseföretag som används inom privat sektor.

5.3 Regelverket

I detta avsnitt beskriver vi kapitalandelsmetoden, som tillämpas i dag för att värdera statens hel- och delägda företag. Därefter följer en kort beskrivning av de tidpunkter i processen för det statliga årsredovisningsarbetet som regelverket styr.

5.3.1 Tillgångsredovisning i staten

Bokföring och redovisning i staten ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed. Redovisningen ska ske med rimlig försiktighet, ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar.

Det finns flera skäl till att staten redovisar tillgångar. Den vanligaste anledningen är att visa hur en myndighets resurser förbrukas över tid. Ett annat syfte är att visa värdet av tillgångar som inte är förbrukade. Tillgångarnas värde i balansräkningen är i dessa fall den ursprungliga anskaffningskostnaden reducerad med avskrivningar och eventuella nedskrivningar. Denna metod kallas anskaffningsvärdemetoden.

För finansiella anläggningstillgångar används i vissa fall andra värderingsmetoder än anskaffningsvärdemetoden. Tillgångar som syftar till att generera avkastning eller

värdestegringar värderas till marknadsvärdet (verkligt värde) och andelar i hel- och delägda företag värderas enligt kapitalandelsmetoden.

Kapitalandelsmetoden är en summarisk redovisning av de statliga hel- och delägda företagen. Den tillämpas i stället för att konsolidera företagen eftersom, statliga myndigheter inte har någon skyldighet att upprätta en koncernredovisning (med undantag för affärsverken). Det framgår av 5 kap. 7 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Med delägt företag avses ett företag där staten äger minst 20 procent av aktierna eller andelarna.

Vid tillämpning av kapitalandelsmetoden föreskriver ESV att den senaste tillgängliga redovisningen ska användas¹³. Rapportperiodernas längd och eventuella skillnader i rapporteringstidpunkter ska hållas oförändrade från en period till en annan. Vid behov ska man justera för påverkan av väsentlig betydelse på företagets resultat och kapital, vilken uppstår under tiden mellan myndighetens och företagets rapporteringstidpunkter.

Kapitalandelsmetoden som tillämpas inom staten bygger på metoden med samma benämning som används för konsolidering av intresseföretag inom privat sektor. Metoden följer principen att värdet av de andelar i ett företag som myndigheten redovisar ökar respektive minskar i samma utsträckning som företagets eget kapital ändras. I ESV:s allmänna råd¹⁴ framgår därutöver att en investering enligt kapitalandelsmetoden initialt redovisas till sitt anskaffningsvärde. Det bokförda värdet ökas eller minskas därefter för att avspegla myndighetens andel av företagets vinster eller förluster efter förvärvet. En ökning av värdet på andelen redovisas som en intäkt i myndighetens resultaträkning. En minskning redovisas som en kostnad i resultaträkningen. Erhållna utdelningar från hel- och delägda företag minskar det bokförda värdet. Det bokförda värdet justeras även för förändringar i företagens egna kapital som inte inkluderas i resultaträkningen, exempelvis kursdifferenser och uppskrivningar.

ESV har tydliggjort hur kapitalandelsmetoden bör tillämpas i staten i handledningen *Andelar i hel- och delägda företag* (ESV 2015:27). Där framgår det exempelvis att metoden är en värderingsmetod och att myndigheter inte behöver göra några eliminerings- eller justeringar för skilda redovisningsprinciper.

5.3.2 Reglering av processen för ÅRS och myndigheternas årsredovisningar

ÅRS ska lämnas till riksdagen senast den 15 april året efter budgetåret som den avser. I förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten finns

¹³ ESV:s föreskrifter till 5 kap. 7§ *Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag*

¹⁴ ESV:s allmänna råd till 5 kap. 7§ *Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag*

bestämmelser om det underlag som regeringen behöver vid upprättandet av ÅRS. ESV och Riksgäldskontoret ska senast den 15 mars varje år lämna underlag till regeringen som upprättat ÅRS.

En av de grundläggande principerna för den statliga redovisningen i Sverige är att alla händelser, tillgångar och skulder ska redovisas i en myndighet först och därefter i ÅRS. Det finns andra länder som valt tillvägagångssättet att vissa händelser tillförs direkt på statlig nivå.

I enlighet med den grundläggande principen utgör myndigheternas årsredovisningar underlag till ÅRS. Enligt regelverket ska myndigheterna lämna sin årsredovisning den 22 februari till regeringen. I FÅB reglerar regeringen hur myndigheterna ska utforma sina årsredovisningar och vilka redovisningsprinciper som ska tillämpas.

5.4 Internationell utblick – IPSAS och EPSAS

International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) är internationella standarder som är anpassade till offentlig sektor. IPSAS bygger i sin tur på International Financial Reporting Standards (IFRS) som är redovisningsstandarder för internationella privata företagskoncerner. IPSAS är för närvarande den enda internationellt erkända uppsättningen av redovisningsstandarder för offentlig sektor och består i dagsläget av 41 standarder utgivna av IPSAS Board.

I dag har cirka 15 medlemsstater inom OECD någon form av koppling till IPSAS i sina offentliga redovisningsstandarder. I sin nuvarande form är dock standarderna inte heltäckande.

För Sveriges del anpassas de statliga redovisningsstandarderna till IPSAS standarder i den mån det bedöms lämpligt ur styrsynpunkt för staten. Detta ställningstagande gjordes bland annat i rapporten *Jämförelser med internationella redovisningsstandarder m.m.* (ESV 2012:40) (Standardrapporten).

5.4.1 IPSAS ställer krav på full konsolidering av kontrollerade enheter

Enligt IPSAS 6, som sätter riktlinjerna för konsoliderade och separata finansiella rapporter, ska alla *kontrollerade enheter* konsolideras enligt förvärvsmetoden. Det ges dock ingen tydlig definition av vad en kontrollerad enhet är. I ÅRS och även hos myndigheterna värderas hel- och delägda företag enligt kapitalandelsmetoden (se avsnitt 5.3.1). Denna metod avviker väsentligt i förhållande till den metod som IPSAS förespråkar. Även själva avgränsningen av begreppet staten skiljer sig markant från den avgränsning som IPSAS gör.

Om IPSAS 6 skulle tillämpas fullt ut skulle alla företag med ett statligt ägande på mer än 50 procent konsolideras i ÅRS. Till exempel skulle även AP-fonderna ingå i konsolideringen.

IPSAS 18 innehåller standarder för segmentsrapportering som innebär en indelning i rörelsegrenar. För respektive segment ska kostnader, intäkter, tillgångar och skulder redovisas och transaktioner mellan segmenten ska särredovisas. I Standardrapporten för ESV ett resonemang om hur en segmentindelning skulle kunna se ut i staten. Om IPSAS standarder skulle bli bindande skulle segmentsindelning som är anpassad till någon form av styrning från statsmakterna vara aktuell. Då skulle gruppen statliga företag vara ett segment som skulle vara av intresse att särredovisa. Vid tidpunkten för rapporten var ESV:s bedömning att det saknades efterfrågan på den typen av information och att det skulle vara en kostnadskrävande förändring att införa i staten.

5.4.2 Vissa tillgångar ska värderas till verkligt värde enligt IPSAS

Enligt IPSAS ska vissa tillgångar och skulder värderas till verkligt värde (marknadsvärde). Exempelvis ska vissa finansiella instrument (IPSAS 28-30), biologiska tillgångar (IPSAS 27) och förvaltningsfastigheter (IPSAS 16) värderas till verkligt värde efter anskaffningstillfället. Motsvarande regler finns även i IFRS.

ESV utredde¹⁵ frågan om det skulle vara lämpligt att anpassa de statliga redovisningsreglerna till det internationella regelverket när det gäller värdering till verkligt värde. Den förändring som regeringen beslutade¹⁶ innebar att finansiella instrument som staten primärt innehar i syfte att generera avkastning eller värdestegring ska värderas till verkligt värde.

5.4.3 EPSAS

European Public Accounting Standards (EPSAS) arbetar med att ta fram regler som är anpassade för den offentliga sektorn inom EU. Målet med EPSAS-projektet är att ta fram gemensamma redovisningsstandarder som ska vara bindande för att medlemsländer inom EU.

Initiativet till EPSAS kom efter finanskrisen 2008 med målsättningen att utforma ett bättre system för en mer transparent rapportering av offentliga finanser. Eurostat leder arbetet och förespråkar ett system med harmoniserade standarder för periodiserad redovisning som är förenliga med det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS)¹⁷ för hela den offentliga sektorn. Till skillnad från

¹⁵ ESV 2014:30, *Förslag till förordningsändringar - Redovisning av regeringsuppdrag rörande förslag till förordningsändringar inom området finansiell redovisning*, Stockholm

¹⁶ SFS 2014:1322

¹⁷ ENS utgör redovisningsramen för statistik på makronivå för de offentliga och privata sektorerna i EU och grundas på periodiserad redovisning.

IPSAS finns det i dagsläget inga beslutade standarder och ramverket är därmed inte tillämpligt.

I likhet med IPSAS förespråkar EPSAS att full konsolidering ska göras av alla kontrollerade enheter. Även här råder det oklarheter om vad som menas med en kontrollerad enhet.

5.4.4 Storbritannien redovisar hela den offentliga sektorn i årsredovisningen

I rapporten *Jämförelser med internationella redovisningsstandarder m.m.* (ESV 2012:40) gör ESV även en jämförelse mellan ett antal OECD-länder när det gäller hur årsredovisningen för staten ser ut. Bland annat tar ESV upp Storbritannien som exempel på ett land som infört en konsoliderad redovisning för hela den offentliga sektorn, vilken benämns Whole of Government Accounts (WGA). I konsolideringen ingår alltså inte bara den statliga sektorn utan även offentligt ägda företagen, samt lokal förvaltning. Redovisningen bygger på IFRS för privata börsbolag. I notapparaten görs en segmentsrapportering över den offentliga förvaltningen. Segmenten är uppdelade i följande sektorer: den statliga sektorn, de offentligt ägda företagen samt den lokala förvaltningen. Det går därmed att få en samlad bild av hela den offentliga sektorn, men även en mer detaljerad bild över hur det ser ut för respektive del inom denna.

6 Myndigheternas redovisning av statliga företag

I ÅRS 2017 uppgick posten andelar i hel- och delägda företag till 326 898 miljoner kronor. Kammarkollegiet redovisade 325 111 miljoner kronor (99 procent), medan 1 786 miljoner kronor redovisades av sjutton lärosäten, tre affärsverk, två myndigheter och Riksbankens grundfond (se bilaga 1). I det här kapitlet ger vi en översiktlig beskrivning av hur företagsredovisningen går till vid de myndigheter som ansvarar för att redovisa innehavet.

6.1 Kammarkollegiet

Vid utgången av 2017 redovisade Kammarkollegiet andelar i 50 företag och 5 internationella finansiella institutioner med statligt ägande i sin balansräkning. Innehavet förvaltas av Regeringskansliet, medan Kammarkollegiet ansvarar för värdering och redovisning av innehavet. Även förvaring av aktiebrev och bevakning och redovisning av utdelningar, köp, försäljningar, aktieägartillskott och andra ekonomiska händelser i dessa företag är något som Kammarkollegiet ansvarar för. Det regleras i förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

De företag som staten äger minst 20 procent av redovisas i Kammarkollegiets balansräkning enligt kapitalandelsmetoden som Andelar i hel- och delägda företag.¹⁸Företagen där statens ägarandel understiger 20 procent redovisas som Andra långfristiga värdepappersinnehav.¹⁹

Underlagen som Kammarkollegiet använder för att värdera företagen är huvudsakligen publik information från webbplatser samt informationen från Näringsdepartementet.

Kammarkollegiet ska i enlighet med regelverket lämna sin årsredovisning den 22 februari. Vid den tidpunkten är företagens årsredovisningar inte färdigställda vilket gör att det är problematiskt att värdera andelarna i Kammarkollegiets årsredovisning. Den praktiska lösningen har varit att värdera de statliga företagen enligt kvartal tre vilket ESV har godkänt. Enligt regelverket finns det inga krav på att andelar i hel- och delägda företag ska värderas per den sista december utan vid tillämpning av kapitalandelsmetoden ska den senast tillgängliga redovisningen användas.

¹⁸ Svenska Spel redovisas till ett värde motsvarande det bundna egna kapitalet med hänvisning till att företaget enligt regeringsbeslut löpande levererar in vinstmedel till staten under pågående verksamhetsår.

¹⁹ Undantaget från denna regel är Orio (Saab Automobile Parts). Orio är helägt av svenska staten men ska, enligt Kammarkollegiets regleringsbrev, redovisas som Andra långfristiga värdepappersinnehav.

Rapporteringsperiodernas längd och eventuella skillnader i rapporteringstidpunkter ska hållas oförändrade från en period till en annan.

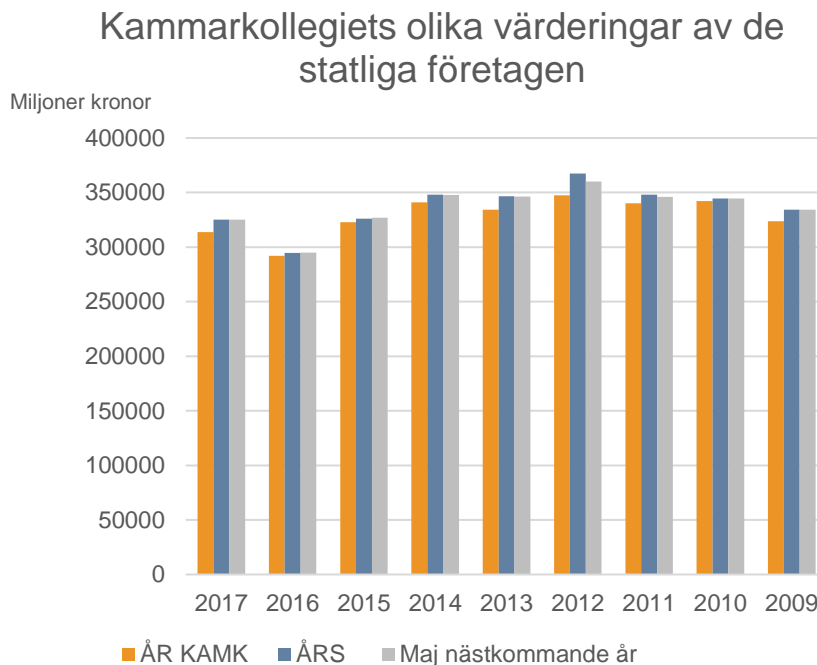
I och med att ÅRS ska lämnas senare än årsredovisningarna för statliga myndigheter finns det mera information att tillgå vid värderingen av de statliga företagen i ÅRS. När företagen offentliggör sin bokslutskommuniké den 15 februari gör Kammarkollegiet en ny värdering av de statliga företagen. Värderingen levereras till ESV den 1 mars och används som ett underlag till posten Andelar i hel- och delägda företag i ÅRS. Denna värdering utgår därmed från ekonomisk rapportering avseende kvartal fyra.

I ÅRS 2017 har exempelvis inrapporterade värden för kvartal tre kompletterats med information från bokslutskommunikéer från cirka 40 företag motsvarande 11 miljarder kronor.

Kammarkollegiet får tillgång till företagens reviderade årsredovisningar under mars – april nästföljande år. Myndigheten gör då slutliga justeringar av värden utifrån de reviderade underlagen. Informationen lämnas till statsredovisningen i samband med utfallsrapporteringen i Hermes för maj månad.

ESV konstaterar att Kammarkollegiet därmed gör tre värderingar av samma verksamhetsår

- värdering enligt kvartal tre till Kammarkollegiets årsredovisning
- värdering enligt bokslutskommunikéer till årsredovisning för staten
- värdering enligt företagens reviderade årsredovisningar som rapporteras till statsredovisning under nästkommande år

Diagram 1 Kammarkollegiets olika värderingar

Diagrammet visar på skillnaderna mellan Kammarkollegiets olika rapporteringar under 2009 - 2017.

Riksrevisionen lämnade 2016 en modifierad revisionsberättelse avseende Kammarkollegiets årsredovisning. Uttalandet med reservation avsåg om årsredovisningen var upprättad enligt gällande regler och beslut samt om den gav en rättvisande bild. Reservationerna baserades sig bland annat på att normeringen inte ger förutsättningar för att säkerställa tillräckliga och ändamålsenliga underlag för att bedöma värdet i redovisningen av Andelar i hel- och delägda företag. Anledningen till detta är att underlaget som redovisas baseras på de kvartalsrapporter som företagen upprättar för kvartal tre. Dessa rapporter revideras inte av företagets revisorer. Riksrevisionen konstaterar att tillvägagångssättet är i enlighet med regeringens förordning och ESV:s föreskrifter, men att det inte ger förutsättningar för revision.

Riksrevisionen anser att det ställs höga krav på rutiner och riktlinjer för att fånga upp händelser av väsentlig betydelse under kvartal fyra. Det är viktigt att ansvarsfördelningen mellan Kammarkollegiet och Regeringskansliet är tydlig i detta avseende, och att en gemensam definition fastställs för vad som är information av väsentlig betydelse. Av den information som framkommit till ESV inom ramen för uppdraget har koordineringen mellan Regeringskansliet och Kammarkollegiet

fungerat bättre efter att de genomfört ett antal förändringar som en följd av Riksrevisionens synpunkter.

6.2 Övriga redovisningsansvariga myndigheter

För att förstå hur övriga myndigheter redovisar företagsinnehav skickade vi en enkätundersökning som riktade sig till de myndigheter som hade redovisat andelar i hel- och delägda företag per sista december 2017. Nästan alla (21 av 22) myndigheter svarade på frågorna om vilket redovisningsunderlag de har använt för värderingen, vilken redovisningsperiod underlaget avsåg och om tillämpning av kapitalandelsmetoden varit konsekvent under de senaste fem åren.

6.2.1.1 Lärosäten

Lärosätena redovisade sammanlagt 786 miljoner kronor som andelar i hel- och delägda företag 2017. Redovisningen avser helägda holdingbolag som i sin tur har helägda och delägda dotterbolag.

Riksdagen beslutade 1994²⁰ att universitet och högskolor ska kunna bilda företag i syftet att förstärka samarbetet mellan lärosäten och näringslivet. Huvudprincipen har varit att holdingbolag bildas efter förslag från berörda lärosäten, och att regeringen tar ställning till en ansökan om medgivande att bilda företag i varje enskilt fall. Ett villkor för regeringens medgivande är att det finns finansiella förutsättningar för verksamheten och att verksamheten i företaget är avgränsat på ett sådant sätt att universitetens och högskolornas grundläggande verksamhet inte hämmas genom bolagsbildningen. Holdingbolag ska vara helägda av staten och holdingbolagen ska i sin tur kunna äga företag, helt eller delvis.

Näringsdepartementet lämnade över förvaltningen av statens aktier i holdingbolagen till det lärosäte till vilket respektive holdingbolag är knutet 1997.

Förvaltningsuppdraget innebär att respektive lärosäte ska fullgöra statens ägarroll i företaget.

ESV:s enkätundersökning visar att tillämpningen av regelverket är relativt enhetligt mellan lärosätena. Svaren visar att 14 av 17 lärosäten redovisar kapitalandelar för det aktuella året i sina årsredovisningar och att 3 lärosäten använder företagets resultat från förra året. Flera lärosäten använder reviderade underlag från sina hel- och delägda företag. De lärosäten som använder preliminära resultat gör justeringar nästföljande år.

²⁰ Proposition 1992/93:170, *Forskning för kunskap och framsteg*, Stockholm, Utbildningsdepartementet

6.2.1.2 *Affärsverk*

Tre affärsverk har under 2017 redovisat innehav i hel- och delägda företag. Det sammanlagda värdet uppgår till 425 miljarder kronor.

Hur affärsverken ska redovisa innehav i hel- och delägda företag regleras i 10 kap 1 § FÅB. Affärsverken ska upprätta en koncernredovisning som ska omfatta affärsverket samt alla juridiska personer där affärsverket direkt eller indirekt förfogar över mer än hälften av rösterna eller utövar ett bestämmande inflytande.

Koncernredovisningen ska upprättas enligt förvärvsmetoden. Innehav av aktier och andelar i intresseföretag ska i koncernredovisningen värderas enligt kapitalandelsmetoden. Intresseföretag är företag där röstandelen uppgår till minst 20 procent, och där affärsverket eller moderbolaget utövar ett betydande inflytande.

6.2.1.3 *Trafikverket och Vetenskapsrådet*

Utöver lärosäten finns det två myndigheter som redovisar andelar i hel- och delägda företag. Det är Trafikverket och Vetenskapsrådet. Vetenskapsrådet redovisar 33 procent i NORDUnet AB. I sin redovisning använder Vetenskapsrådet företagets årsredovisning från föregående år, till exempel i årsredovisning 2017 redovisas resultatandelar från bokslutet 2016. Trafikverkets redovisning av andelar i hel- och delägda företag avser det helägda dotterbolaget Swedish National Road Consulting AB (Sweroad). I enkätsvaret angav Trafikverket att innehavet i Sweroad avvecklats under våren 2018.

7 Övrig redovisning av statliga företag

I detta kapitel beskriver vi i korthet annan redovisning, av de statliga företag, än den som redovisas i ÅRS. Övrig redovisning sker främst i regeringens årliga skrivelse, *Redogörelse för företag med statligt ägande*, nationalräkenskaperna samt i ESV:s årliga publikation *Den statliga sektorn*.

7.1 Regeringens redogörelse för företag med statligt ägande

Regeringens redogörelse lämnas i form av *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande (Verksamhetsberättelsen)* och omfattar företag som förvaltas av Regeringskansliet. Förvaltningsuppdraget innebär att se till att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Alla företagen har ett ekonomiskt mål och vissa företag har särskilt beslutade samhällsuppdrag och uppdragsmål.

De ekonomiska målen fastställs i syfte att säkerställa värdeskapande, uppnå kapitaleffektivitet, hålla företagens finansiella risker på en rimlig nivå, säkerställa hållbara och förutsägbara utdelningar, på ett strukturerat sätt följa upp och utvärdera verksamheten. De ekonomiska målen definieras inom kategorierna lönsamhetsmål, kapitalstrukturmål och utdelningsmål.

Särskilt beslutade samhällsuppdrag syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning till ägare. I vissa fall kan verksamheter inom ramen för ett särskilt beslutat samhällsuppdrag delfinansieras med anslag på statens budget. Exempel på företag med samhällsuppdrag är Kungliga Operan, Kungliga Dramatiska teatern, Saminvest och Svenska Spel. Vid utgången av 2017 hade 23 statliga hel- eller delägda företag ett särskilt beslutat samhällsuppdrag och 12 företag har erhållit medel från statens budget.

Verksamhetsberättelsen innehåller allmänna beskrivningar av företagsportföljens utveckling, vilket påminner om de förvaltningsberättelser som ingår i privata koncerners årsredovisning. I *Verksamhetsberättelsen* ingår även finansiella delar som presenteras som resultaträkning, balansräkning och nyckeltalsredovisning, samt ett avsnitt som benämns redovisningsprinciper. Rapporten består till största delen av de företagsbeskrivningar som redovisar respektive företag, med betoning på året som gått. ESV konstaterar att *Verksamhetsberättelsen* inte är en reviderad årsredovisning av de statliga företagen, men att presentationen och de begrepp som används i många fall kommer från den privata sektorns koncernredovisningar.

Vid utgången av 2017 bestod den statliga bolagsportföljen enligt *Verksamhetsberättelsen* av 39 helägda och 7 delägda företag samt det europeiska

företaget EUROFIMA och stiftelserna Norrlandsfonden och Industrifonden, som förvaltas i enlighet med statens ägarpolicy. Det sammanlagda värdet på portföljen uppskattas till 570 miljarder kronor. Tyngdpunkten ligger inom basindustri/energisegmentet vilket vid utgången av 2017 utgjorde 43 procent av portföljens totala värde. Sju av företagen står för cirka 80 procent av den totala nettoomsättningen.

Värderingen av företagen i *Verksamhetsberättelsen* syftar till att åskådliggöra värdet i bolagsportföljen, med utgångspunkt i att staten fortsätter att äga och förvalta företagen. Värt att notera är att *Verksamhetsberättelsen* inte innehåller någon information om enskilda företagsvärderingar. Värderingen av de statliga företagen i *Verksamhetsberättelsen* är inte regelstyrd.

Bolagsenheten på Näringsdepartementet har gjort värderingar av de statliga företagen sedan 2006. Generellt tillämpas allmänt accepterade värderingsmetoder, vilket innebär att stora delar av portföljen värderas genom kassaflödesvärdering (Discounted Cash Flow, DCF) med kompletterande relativvärdering. De två bolag som är börsnoterade värderas dock till vid värderingstidpunkten aktuell börskurs. Fem bolag bedriver verksamhet vars värde huvudsakligen återspeglas i redovisade marknadsvärden av dess operativa tillgångar, fastigheter och skog. För dessa tillämpas substansvärdering med utgångspunkt i bolagens balansräkning. Därutöver finns ett antal bolag vars marknadsvärde inte bedöms avvika i betydande omfattning från motsvarande bokförda värde, bland annat som följd av särskilt beslutade samhällsuppdrag som i sig innebär begränsningar för ekonomisk avkastning.

7.2 Nationalräkenskaperna

Nationalräkenskaperna (NR) är ett internationellt jämförbart räkenskapssystem för systematisk och detaljerad beskrivning av en nations ekonomi. Alla FN:s medlemsländer har förbundit sig att följa globala riktlinjer för nationalräkenskaper (System of National Accounts, SNA). Eurostat har konkretiserat dessa riktlinjer vilka sammanfattas i Europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS).

NR utgör ett underlag för analys och utvärdering av den makroekonomiska utvecklingen i Sverige och används för jämförelser med andra länders ekonomier. Rapporteringen sker till Eurostat i Bryssel och inte till Sveriges riksdag. Den avgränsning som den statliga sektorn har i NR bör ses i ljuset av att räkenskaperna i olika länder ska kunna jämföras med varandra. Att socialförsäkringssystemen är uppbyggda på olika sätt kan till exempel vara en förklaring till att socialförsäkringssektorn redovisas som en egen enhet i dessa.

I NR delas landets ekonomi in olika sektorer

- icke-finansiell företagssektor

- finansiell företagssektor
- offentlig sektor och
- hushållssektor

Utgångspunkten i NR-perspektivet är att samtliga företag, oavsett ägare, redovisas i någon av företagssektorerna. Med företag avses samtliga självständiga redovisningsenheter som arbetar mot någon form av marknad. Marknadsbegreppet omfattar all produktion av varor och tjänster där intäkterna (avgifterna) är satta att minst täcka kostnaderna. Offentlig sektor delas vidare upp i staten, kommunerna och socialförsäkringen.

7.2.1 Den statliga sektorn enligt nationalräkenskaperna

Det som avgör huruvida en statligt kontrollerad enhet tillhör statlig förvaltning eller icke-finansiell företagssektor är om enheten är marknadsproducerande eller inte. Statliga enheter som inte är marknadsproducerande klassificeras till sektorn statlig förvaltning och marknadsproducerande enheter klassificeras som icke-finansiell företagssektor. Det enda undantaget från denna allmänna regel är vissa finansinstitut som utövar tillsyn över eller betjänar finanssektorn. Dessa klassificeras som statliga finansiella företag, oavsett om de är marknadsproducerande eller inte.

Till delsektorn statlig förvaltning räknas myndigheter under riksdag och regering (med undantag för affärsverken och Riksbanken) samt verksamheter som staten kontrollerar till mer än 50 procent.

I Sverige har avgränsningen i ENS 2013 tolkats så att redovisningen inte bör omfatta affärsverken, eftersom dessa är finansierade med avgifter. De betraktas därmed som marknadsproducenter och alltså som företag inom NR. Vissa enheter som inte är statliga myndigheter anses vidare tillhöra staten om de till minst 50 procent finansieras av staten. Detta gäller till exempel Kungliga Operan AB och Kungliga Dramatiska Teatern AB. Dessa redovisas som företag inom ÅRS men som en del av den statliga förvaltningen inom nationalräkenskaperna.²¹

Ett organs juridiska form ger därmed ingen vägledning om dess sektorstillhörighet. Vissa statliga enheter som juridiskt sett är företag kan vara icke-marknadsproducerande enheter. De ska därför klassificeras i sektorn statlig förvaltning och inte som statliga företag. Detta skiljer sig från synsättet i ÅRS där den juridiska definitionen är styrande.

²¹ Almi, Dramaten, Operan, Saminvest, Swedfund ingår enligt ESV:s indelning i nationalräkenskaperna i offentlig sektor

7.2.2 Näringsdepartementet värderar svenska företag inom nationalräkenskaperna

Utgångspunkten för värdering av företag inom NR är marknadsvärde. ENS anger att noterade ägarandelar värderas enligt det senaste noterade priset när balansräkningen upprättas. Onoterade ägarandelar kan värderas genom att jämföra kvoter, till exempel eget kapital till bokfört värde/ägarandelens marknadsvärde, i liknande klasser av börsnoterade företag.

I Sverige är det Statistiska Centralbyrån (SCB) som ansvarar för de svenska NR-beräkningarna. För dessa beräkningar är Näringsdepartementet och ESV viktiga underleverantörer av information om den statliga sektorn. NR använder samma värderingsunderlag som används i regeringens redogörelse för företag med statligt ägande.

7.3 ESV:s sammanställning över den statliga sektorn

Utöver underlaget till ÅRS, som ESV årligen överlämnar till regeringen, ska ESV även redovisa en översiktlig sammanställning av tillgångar och skulder för verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över. Detta anges i 22 § förordning (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten. Förutom myndigheterna under riksdag och regering (inklusive affärsverken) ska sammanställningen även omfatta företag²² där statens ägarandel uppgår till minst 20 procent, AP-fonderna, Riksbanken och Allmänna arvsfonden.

Sammanställningen görs i syfte att ge en samlad och översiktlig bild över de verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över och därmed ge en uppfattning om den totala statliga bokförda förmögenheten. Tidigare var sammanställningen en del av ÅRS, och ESV uppfattar det som att det är anledningen till att den regleras i förordning (2011:231) om underlag för årsredovisningen för staten.

I budgetlagsöversynen konstaterar man att sammanställningen har ett informationsvärde för riksdagen eftersom den ger en uppfattning om den totala statliga bokförda förmögenheten. Utredningen menade dock att den inte har någon direkt koppling till de beslut som regeringen fattar om statens budget. Sammanställningen publiceras numera separat i samband med att underlaget för ÅRS överlämnas till regeringen av ESV. ESV konstaterar att det i nuläget inte framgår av regelverket vem som är mottagare av informationen. Inom ramen för uppdraget har vi inte kunnat besvara denna fråga. Vi har inte heller kunnat ta del av information om i vilken utsträckning och till vad som informationen i publikationen används.

²² inklusive banker och finansiella institut

8 Analys

Summering av ESV:s iakttagelser efter översynen av regelverket för redovisning och värdering av statliga företag och dess tillämpning.

- Staten konsoliderar inte hel- och delägda företag, vilket avviker från koncernredovisning inom privat sektor.
- Den värderingsmetod som staten tillämpar för att värdera hel- och delägda företag är en konsolideringsmetod, vilket riskerar att leda till missförstånd om hur redovisningen bör ske.
- Underlagen som används i Kammarkollegiets årsredovisning och ÅRS är inte reviderade och skiljer sig åt. Det beror på att Kammarkollegiet ska utgå från rapportering i kvartal tre i myndighetens årsredovisning och från bokslutskommuniké för helår i underlaget till ÅRS.
- Olika publikationer redovisar olika värden av de statliga hel- och delägda företagen vilket beror på olika värderingsmetoder och avgränsningar. Det gör det svårare att få en samlad bild av den statliga förmögenheten.

I det här kapitlet utvärderar vi olika handlingsalternativ i förhållande till dessa iakttagelser.

8.1 Konsolidering eller inte?

Den grundläggande principen inom koncernredovisning är att dotterbolag och intressebolag ska konsolideras (se avsnitt 3.1). Detta tillvägagångssätt tillämpas i privata koncerner, i kommuner och är även inriktning inom IPSAS (internationella standarder för offentlig sektor). I ÅRS ska dock endast statliga myndigheter konsolideras fullständigt. Företagen värderas enligt kapitalandelsmetoden och redovisas som en post i balansräkningen, som benämns andelar i hel- och delägda företag. Normalt gör man inga eliminerings- eller justeringar för olika redovisningsprinciper. Det innebär att staten i detta fall tillämpar en särlösning.

Inriktningen har varit att utveckla det statliga regelverket utifrån etablerad redovisningspraxis, främst den som tillämpas inom privat sektor. Med det sagt behöver avvikelser inte vara fel. ESV konstaterar att regelverket för statlig redovisning i flera fall avviker från det som tillämpas i privat sektor. Inom statlig sektor finns särskilda behov som behöver beaktas och prioriteras före att anpassa statliga redovisningsregler till privata redovisningsstandarder²³. I sådana fall anser dock ESV att det behöver framgå tydligt att det är fråga om ett undantag, samt varför man inom staten har valt att göra det.

²³ Detsamma gäller för att anpassa regelverket till internationella standarder för offentlig redovisning

Utifrån ett principiellt synsätt har staten inte samma behov som det finns inom privat sektor att upprätta koncernredovisning. En av de viktigaste orsakerna till regelverket om att upprätta koncernredovisning är behovet att skydda det egna kapitalet (se avsnitt 3.1). Syftet med ÅRS är att ge en samlad bild av statens finansiella resultat och ekonomiska ställning samt ett underlag för riksdagens kontroll och uppföljning av de beslut som riksdagen fattar om statens budget. I förarbetet till den nya budgetlagen (2011:203) framför utredningen att den konsoliderade enheten ska visa statens samtliga intäkter och kostnader, tillgångar och skulder, samt beställningar som påverkar statens nettoutlåning.

Därutöver har ESV identifierat två argument som används för att motivera vald avgränsning för konsolidering av enheter i ÅRS. Det ena är praktiska och kostnadsrelaterade argument för vald konsolideringslösning och det andra är styrargument.

Praktiska argument

Det har i tidigare rapporter²⁴ lyfts fram praktiska hinder för att konsolidera de statliga företagen. Argumenten har bland annat handlat om att de statliga företagens rapporteringstidpunkter måste tidigareläggas, att motpartsavstämning skulle behöva införas för att eliminera interna transaktioner och att inrapportering behöver ske till statsredovisningssystemet Hermes. Därutöver skulle sannolikt företagen behöva göra justeringar för skilda redovisningsprinciper. Alla dessa åtgärder innebär kostnader och att regeringen i högre grad behöver styra företagens rapportering.

ESV anser dock att dessa omständigheter knappast kan vara ett huvudargument för att inte konsolidera de statliga företagen. ESV jämför med företagskoncerner med dotterbolag i andra länder som lyder under olika nationella redovisningsregler och som rapporterar till moderbolaget inom korta tidsramar. Kostnaderna för genomförandet bör dock naturligtvis ställas i förhållande till nyttan med informationen. Enligt ESV:s bedömning är det ett förhållande som kan ändras över tid och därför inte har ett givet svar. Kostnaderna påverkas bland annat av den tekniska utvecklingen och av harmoniseringen av redovisningsregler. Nyttan av informationen kan också förändras, till exempel till följd av händelser i omvärlden.

Styrargument

ESV konstaterar att regeringen har valt att styra viss verksamhet i form av företag och annan verksamhet i form av myndigheter, där styrningen av myndigheterna är mer omfattande och mer detaljerad. Exempelvis styrs myndigheterna genom instruktioner och regleringsbrev som beslutas av regeringen. Myndigheterna ska även följa det ekonomiadministrativa regelverket samt återrapportera till regeringen i

²⁴ Se bland annat ESV 2012:40, *Jämförelser med internationella redovisningsstandarder m.m.*

större utsträckning än de statliga företagen. ESV anser att om verksamheter styrs på olika sätt bör det även påverka hur verksamheten följs upp. Därför anser ESV att det finns ett behov av att följa upp de enheter som i dag konsolideras separat från de statliga företagen. ESV konstaterar vidare att detta behov inte finns på samma sätt inom privata företag, där dotterbolagen under moderbolaget inte delas upp och styrs på helt olika sätt.

Ett liknande resonemang förs i budgetlagsutredningen. Där konstateras bland annat att när riksdagen fattar beslut om att en verksamhet ska bedrivas i en annan juridisk person, motiveras det vanligen med att verksamheten bör ha en oberoende ställning i förhållande till staten.

Inriktningen inom IPSAS är att segmentsrapportering bör göras (se avsnitt 5.4). I Standardrapporten resonerade ESV kring segmentsrapportering. ESV bedömde att om en fullständig anpassning till IPSAS (och därmed segmentsrapportering) skulle bli aktuell torde en sådan rapportering utgå från statsmakternas styrning. En förenklad segmentsrapportering skulle i så fall kunna utgöras av två segment, myndigheterna och de statliga företagen.

8.1.1 Slutsats

Det kommer alltid finnas ett behov av att konsolidera ett resultat och en ställning av de tillgångar och skulder som myndigheterna förvaltar för statens räkning. Vad det gäller frågan om full konsolidering berör den fler enheter än de statliga företagen. Därför bedömer ESV att frågan inte kan hanteras inom ramen för detta uppdrag.

ESV kan konstatera att frågan om konsolidering behandlades i samband med införandet av den nya budgetlagen, och att riksdagen beslutade att avgränsningen fortsatt skulle utgå från den juridiska enheten staten. ESV anser inte att förutsättningarna har förändrats sedan beslutet fattades. ESV vill emellertid betona att förutsättningarna kan förändras, och att ställningstagandet därmed kan behöva omprövas på sikt. Kostnaderna för en konsolidering kan till exempel minska genom att regelverken harmoniseras och tekniken utvecklas. Eventuell konsolidering av de statliga företagen i så fall skulle kunna kombineras med segmentsrapportering.

Som en följd av ESV:s slutsats återstår frågan vilken värderingsmetod som ska tillämpas för den summariska redovisningen av statliga hel- och delägda företag.

8.2 Värderingsmetod

Det finns två angreppssätt för att värdera de statliga företagen: marknadsvärdering och värdering till historiskt anskaffningsvärde (se avsnitt 3.3). Näringsdepartementet tillämpar marknadsvärdering när de värderar företagen i *Verksamhetsberättelsen*. Denna värdering är inte styrd av något regelverk. I myndigheternas årsredovisningar,

i årsredovisning för staten och i ESV:s årliga publikation Den statliga sektorn tillämpas en statlig anpassning av kapitalandelsmetoden som utgår från historiskt anskaffningsvärde och inkluderar värdeförändringar över tid.

Utgångspunkterna för de redovisningsprinciper som tillämpas inom staten är att de ska ge en rättvisande bild av statens verksamhet, det ekonomiska resultatet och den finansiella ställningen, samt förvaltningen av statens tillgångar. De redovisningsprinciper som tillämpas ska även utgå från vedertagen redovisningspraxis. Därutöver eftersträvas principer som är reviderbara, transparenta och som inte innehåller alltför mycket utrymme för subjektivitet.

För redovisning av anläggningstillgångar är den generella huvudprincipen att initialt redovisa tillgångar till historiskt anskaffningsvärde, och löpande bedöma om det finns behov av att göra avskrivningar eller nedskrivningar. Dock kan man se en utveckling inom regelverket som innebär att vissa tillgångar får marknadsvärderas i stället. Enligt IPSAS och IFRS finns exempelvis numera krav på att redovisa vissa finansiella instrument till verkligt värde efter anskaffningstillfället. Inom staten tillämpas detta för finansiella instrument som primärt innehas för att generera avkastning eller värdestegring.

Mot denna bakgrund analyserar vi i följande avsnitt de olika värderingsmetoderna uppdelat på marknadsbaserade och anskaffningsvärdebaserade metoder.

8.2.1 Marknadsvärdering

Marknadsvärdering är huvudinriktningen vid värdering av tillgångar som innehas i syfte att generera avkastning. De företag som ingår i den statliga bolagsportföljen är av mycket olika karaktär. Efter en genomgång av syftet med verksamheten i företagen går det att konstatera att vissa företag bedriver verksamhet med samma karaktär som myndigheterna. Andra företag verkar på en konkurrensutsatt marknad och påminner inte alls om myndigheternas verksamhet. ESV menar emellertid att det främsta syftet med innehaven inte är att generera avkastning eller värdestegring. Förvaltning av en avkastningsportfölj kräver möjlighet till snabba beslut om att förändra portföljsammansättningen. Det statliga regelverket ger inte förutsättningar för snabba förändringar av företagsinnehav, då detta kräver ett riksdagsbeslut (se avsnitt 5.1).

När vi tittar på resultatutvecklingen för de statligt hel- och delägda företagen kan vi konstatera att det finns flera företag som har redovisat negativa resultat under flera år. Det finns även flera företag som inte genererar avkastning utan i stället kräver statlig finansiering. Om det primära syftet med innehaven vore att generera avkastning skulle portföljsammansättningen sannolikt vara en annan.

Utöver den principiella utgångspunkten anser vi att det är viktigt att pröva ändamålsenligheten i metoden.

Fördelen med marknadsbaserade värderingsmetoder är att dessa tar hänsyn till andra värden i verksamheten än vad som kan utläsas direkt av den finansiella redovisningen. Det är värden som ligger utanför balans- och resultaträkningen och handlar om verksamhetens utvecklingspotential, synergieffekter samt mjuka värden som kunskap och kompetens som är svåra att uttrycka i kvantitativa mått.

Marknadsvärdering inbegriper flera olika metoder som kan delas in i avkastningsbaserade värderingsmetoder och substansbaserade metoder (se avsnitt 3.3).

Gemensamt för de avkastningsbaserade modellerna är att de baseras på prognoser om framtiden. Flera olika åtagande måste göras under värderingsprocessen som har stor påverkan på resultatet. Det finns etablerade modeller som ska bistå den analytiska processen och underbygga prognoser och åtaganden. Varje företags specifika förutsättningar i kombination med analytikerns preferenser skapar dock inslag av subjektivitet som inte hör hemma i de finansiella delarna av årsredovisningen.

En ytterligare begränsning som en avkastningsbaserad värdering har i det statliga sammanhanget är att den inte kan tillämpas på samtliga företag som ingår i den statliga portföljen. De statliga företagen är olika. Många är vinstdrivande, cirka hälften har särskilda samhällsuppdrag och en del erhåller medel från staten. Det är inte meningsfullt att tillämpa avkastningsbaserade metoder på samtliga statliga företag, vilket innebär att man behöver använda flera olika metoder. I så fall behöver de statliga företagen indelas i olika grupper beroende på en lämplig värderingsmetod. Men även en sådan indelning har en mått av subjektivitet och kan förändras över tiden.

En annan variant av marknadsvärdering är substansvärdering (se avsnitt 3.3.1.2). Substansvärdering utgör en beräkning av företagets värde utifrån företagets substans, det vill säga nettovärdet av företagets tillgångar och skulder. Substansvärdet beräknas genom att marknadsvärdet av företagets tillgångar justeras för marknadsvärdet av företagets skulder. På det sättet är substansvärdet samma som värdet på investerat eget kapital i företaget.

Med marknadsvärde avses vanligen återanskaffningsvärdet eller försäljningsvärdet för företagets tillgångar. Tillgångar som de statliga företagen har är ofta unika till sin karaktär, vilket betyder att återanskaffningsvärdet inte kan beräknas på ett tillförlitligt sätt. Inte heller försäljningsvärdet är meningsfullt att beräkna på de statliga företagen. Även om det ingår i statens ägarroll att pröva skälen för fortsatt

statlig ägande kan inriktningen på företagets verksamhet och samhällsuppdrag ha avgörande betydelse för fortsatt ägande. Det är inte meningsfullt att beräkna försäljningsvärdet på ett företag som staten inte har för avsikt att sälja.

8.2.2 Historiskt anskaffningsvärde som utgångspunkt

Det andra angreppssättet för att värdera tillgångar är att utgå från historiskt anskaffningsvärde. Generellt gäller att statliga tillgångar som inte innehas i syfte att generera avkastning värderas enligt anskaffningsvärdemetoden.

Anskaffningsvärdemetoden innebär att värdet som redovisas uppgår till historiskt anskaffningsvärde reducerat med eventuella avskrivningar och nedskrivningar. Denna värderingsprincip fungerar bra för anläggningstillgångar med begränsad nyttjandeperiod. Flera statliga företag, verksamma i basindustri och energisektorn, har stora tillgångar i form av infrastrukturinvesteringar som har utvecklats under en lång tid. Om exempelvis LKAB skulle värderas enligt anskaffningsvärdemetoden skulle värdet av företaget uppgå till anskaffningsvärdet från början av förra seklet.

Anskaffningsvärdemetoden tillämpades för statliga företag fram till 1996, då det uppmärksammades att metoden inte gav en rättvisande bild av den statliga förmögenheten. Därför ersattes anskaffningsvärdemetoden med kapitalandelsmetoden. Kapitalandelsmetoden utgår från historiskt anskaffningsvärde men omfattar även värdeutvecklingen i företagen, då värdet av statens innehav förändras i samma utsträckning som företagets eget kapital förändras. Kapitalandelsmetoden är enkel och förhållandevis objektiv, eftersom informationen hämtas från företagets redovisning. Metoden ligger mellan historiskt anskaffningsvärde och marknadsvärdering och ger en rimlig indikation på hur företagets värde utvecklas.

ESV konstaterar att kapitalandelsmetoden är utvecklad för full konsolidering. Inom staten är kapitalandelsmetoden dock inte en konsolideringsmetod, utan en värderingsmetod där syftet är att få en mer rättvisande bild av värdet på hel- och delägda företag. Metoden är därmed en särlösning i svenska staten och tillämpas inte, så vitt vi känner till, för företagsvärdering i någon annan kontext.

Konsolideringsbegreppet har en annorlunda innebörd i staten än i den privata sektorn. Myndigheter som konsolideras i ett årsbokslut för staten ingår i samma juridiska enhet och förvaltar tillgångarna för statens räkning. På det sättet föreligger snarare konsoliderad redovisning än koncernredovisning i staten. Vad det gäller de statliga företagen ligger de ännu längre bort från den traditionella koncernredovisningen. Den konsoliderade redovisningen omfattar inte de statliga företagen utan dessa redovisas summariskt. Därför anser ESV att kapitalandelsmetoden, begreppsmässigt, inte är en bra beskrivning av den hantering som tillämpas vid redovisning av de statliga företagen.

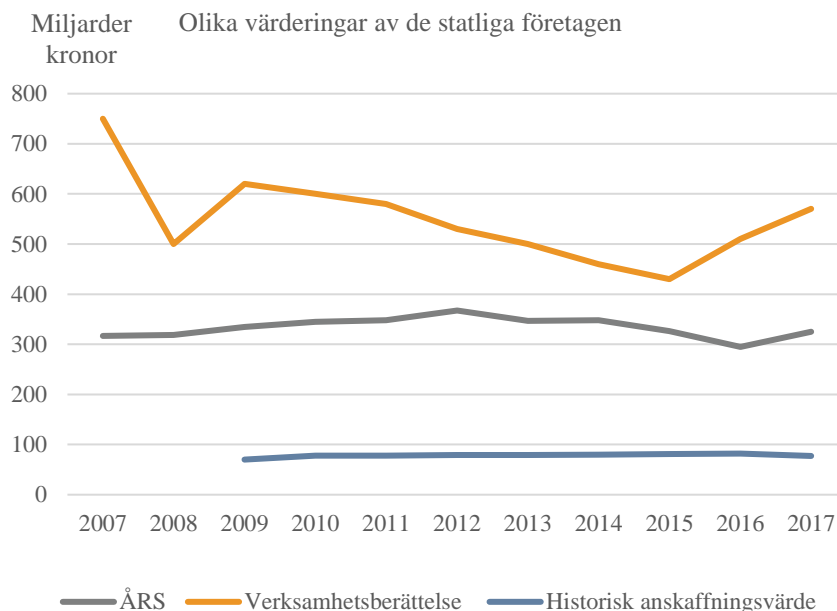
Det finns en etablerad värderingsmetod som ger samma värderingsresultat som kapitalandelsmetoden. Det är en variant av substansvärdering som ESV beskriver som en förenklad substansvärdering (se avsnitt 3.3.2). Förenklingen består i att man använder det bokförda värdet av eget kapital i stället för att justera tillgångar och skulder genom att marknadsvärdera dem. I den förenklade varianten utgår man från historiskt anskaffningsvärde och inkluderar värdeutveckling i form av de bokförda ackumulerade resultaten.

8.2.3 Slutsats

Syftet med det statliga företagsägandet kan inte reduceras till att endast handla om avkastning eller värdeskapande. Därför blir ESV:s slutsats att marknadsvärdering inte är lämplig som värderingsmetod för de statliga hel- och delägda företagen. ESV bedömer att den redovisningsinformation som en marknadsvärdering resulterar i är relevant om företagen ska säljas eller om portföljen ska optimeras utifrån avkastning. Det är nämligen endast i dessa fall som värdena realiserar och kan användas för andra ändamål.

ESV anser även att det går att ifrågasätta om den volatilitet i värde som marknadsvärdering innebär är ändamålsenligt för att uppskatta den statliga förmögenheten i ÅRS.

ESV anser att en metod som utgår från historiskt anskaffningsvärde och redovisningsinformation är mer lämplig. Ett historiskt anskaffningsvärde skulle dock inte ge en rättvisande bild av utvecklingen och värdet i de statliga företagen (se diagram 2 och avsnitt 5.2.1). Genom att tillämpa förenklad substansvärdering anser ESV att man i tillräcklig utsträckning kompenserar för denna problematik samtidigt som man undviker bristerna med en marknadsvärdering.

Diagram 2 Tillämpning av olika värderingsmetoder

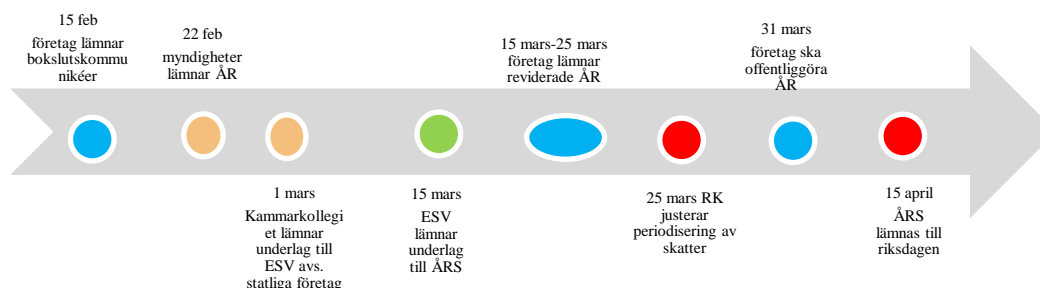
Diagrammen visar hur värderingsresultat för de statliga företagen kan varieras när olika värderingsmetoder används.

8.3 Processen och ansvarsfördelning

När det gäller processen för och underlagen som används i Kammarkollegiets årsredovisning och i årsredovisningen för staten instämmer ESV i Riksrevisionens kritik avseende det faktum att:

- I Kammarkollegiets årsredovisning värderas företagen utifrån utfall i kvartal tre, detta underlag är inte reviderat.
- I ÅRS värderas företagen utifrån information i bokslutskommunikéer, inte heller detta underlag är reviderat.
- Som en konsekvens av ovan två punkter redovisas företagen till olika värden, trots att man tillämpat samma värderingsmetod.

Enligt regeringens ägarpolicy ska statliga hel- och delägda företag offentliggöra en årsredovisning senast 31 mars. Enligt ESV:s sammanställning lämnar majoriteten av de statliga företagen sin årsredovisning mellan 15 mars och 25 mars. Myndigheterna ska i sin tur lämna sin årsredovisning 22 februari. ESV konstaterar att detta förhållande innebär att Kammarkollegiet inte kan få tillgång till reviderade underlag för de statliga företagen när dessa ska redovisas i myndighetens årsredovisning. ESV lämnar underlag till ÅRS den 15 mars och regeringen ska lämna årsredovisningen för staten till riksdagen senast 15 april.

Diagram 3 Tidsramar för årsredovisning för staten

Ovan tidslinje illustrerar de olika rapporteringstidpunkter som gäller för myndigheternas årsredovisningar och årsredovisningen för staten.

Enligt ESV finns det två alternativ för att komma runt problemet med att värderingarna av företagen dels baserar sig på olika perioder och dels inte är reviderade.

Ett första alternativ är att regeringen sätter en mer begränsad tidsram för företagen. Det innebär att de måste vara klara med sina årsredovisningar under första halvan av februari, då ska de även vara reviderade. Det skulle innebära att informationen i Kammarkollegiets årsredovisning stämmer överens med den information som sedan redovisas i ÅRS. Alternativet innebär dock en relativt omfattande förskjutning av tidplanen och krav på rapportering för samtliga hel- och delägda företag.

Det andra alternativet är att man använder olika redovisningsprinciper på myndighetsnivå och ÅRS, samt att man justerar processen för arbetet med ÅRS. I det fallet skulle företagen kunna redovisas enligt anskaffningsvärdemetoden i myndighetens årsredovisning medan företagen i ÅRS skulle kunna redovisas och värderas till en metod motsvarande den som används i dag. Detta är i linje med årsredovisningslagen och koncernredovisning på privata sidan. I privat sektor justerar man i flera fall för redovisningsprinciper på koncernnivå, för att dotterföretagets redovisade värden ska överensstämma med de redovisningsprinciper man tillämpar i koncernen.

Att använda anskaffningsvärdemetoden löser problemen med underlagen i Kammarkollegiets årsredovisning. Om arbetsprocessen därutöver justeras något kan ÅRS utgå från reviderad information. ESV ska lämna underlag till ÅRS den 15 mars, och regeringen ska senast 15 april lämna ÅRS till riksdagen. ESV anser att Kammarkollegiet i likhet med idag bör lämna underlag till ÅRS den 1 mars, där

värderingen baseras på företagens bokslutskommuniké. Skillnaden mellan bokslutskommuniké och reviderade årsredovisningar är vanligtvis marginell. För att säkerställa att eventuella justeringar i företagens reviderade årsredovisningar även justeras i ÅRS kan ytterligare ett avstämningsstillfälle införas. Ett liknande förfarande tillämpas för periodiseringen av skatter i underlaget till ÅRS. ESV lämnar underlaget till ÅRS den 15 mars, men skatterna justeras av Regeringskansliet i ett senare skede. De definitiva periodiserade skatterna fastställs den 25 mars.

Eftersom Kammarkollegiet inte kommer behöva genomföra samma värderingsprocess tre gånger effektiviserar myndighetens arbete med bokslut och årsredovisning.

När regelverket för redovisning av hel- och delägda företag infördes var utgångspunkten att det skulle vara ett sammanhållet förvaltnings- och redovisningsansvar. Så var också fallet från och med budgetåret 1994/95, då förvaltningen och redovisningen sköttes av Regeringskansliets departement. Från och med 2009 har ansvaret dock varit delat mellan Kammarkollegiet och Regeringskansliet. Det är ett av de riskområden som Riksrevisionen ser, vilket de framförde i sin rapport *Statens finansiella tillgångar* (RIR 2015:16).

ESV anser att det mest naturliga sättet att hantera problemet med ansvarsfördelningen vore att samla ansvaret för både redovisning och förvaltning vid en myndighet. En flytt av ansvaret påverkar dock inte enbart redovisningen och förvaltningen av företagen utan kan även få andra konsekvenser. Inom ramen för detta uppdrag har ESV inte haft möjlighet att utreda vilket som skulle bli den mest ändamålsenliga lösningen.

8.3.1 Slutsats

Genom att använda olika redovisningsprinciper i myndighetens årsredovisning och i årsredovisningen för staten löser vi problematiken kring att Kammarkollegiets årsredovisning och ÅRS utgår från företagets redovisning vid olika tidpunkter.

Därutöver kan justering av processen lösa problematiken kring den oreviderade informationen.

Även om ESV anser att bruten ansvarskedja inte är optimal kan det finnas andra behov som medför delat ansvar. ESV bedömer att vi inom ramen för detta uppdrag inte har kunnat göra en tillräcklig kartläggning för att avgöra vilken ansvarsfördelning som skulle vara mest ändamålsenlig när det gäller de statliga företagens förvaltning och redovisning.

8.4 Olika publikationer med olika värden

ESV konstaterar att uppföljningen av statens finansiella tillgångar och skulder görs i flera olika publikationer och till olika värden. Skillnaderna i värderingen beror på avgränsningen av enheter och val av värderingsmetod. Två olika värdeberäkningar används i de olika publikationerna. I ÅRS och i ESV:s årliga rapport *Den statliga sektorn* beräknas värdet på de statliga företagen enligt kapitalandelsmetoden. I *Verksamhetsberättelsen* och SCB:s statistik över nationalräkenskaperna tillämpas Näringsdepartementets marknadsvärdering.

8.4.1 Olika syften och redovisningsprinciper skiljer publikationerna åt
ESV:s utgångspunkt är att det inte bör sammanställas fler rapporter än det finns behov av. För att bedöma behovet av de olika publikationerna har ESV undersökt syftet med respektive publikation och vilket behov det därmed tillfredsställer.

Syftet med ÅRS är främst att förse riksdagen och regeringen med underlag för att följa upp och styra den statliga verksamheten. Informationen i ÅRS revideras och värdering sker enligt det regelverk som styr redovisningen inom staten.

Syftet med *Verksamhetsberättelsen* är att återrapportera till riksdag hur väl regeringen har förvaltat de statliga företagen. Man utvärderar företagens värdeutveckling och måluppfyllelse i enlighet med statens ägarpolicy. Publikationen redovisar de statligt ägda företagens marknadsvärde och informationen är inte reviderad. ESV bedömer att informationen utgör ett viktigt beslutsunderlag. Den ger bland annat en indikation på vilka värden staten skulle kunna realisera vid försäljning av hel- och delägda företag, samt vilka tillgångar som finns i företagen.

Syftet med ESV:s rapport *Den statliga sektorn* är att ge en samlad bild över de verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över. Förutom de statliga myndigheterna inkluderar därmed sammanställningen även statliga företag och finansinstitut, Riksbanken och AP-fonderna.²⁵ ESV konstaterar att informationen är ett bra komplement till ÅRS. I nuläget är det dock ottydligt vem som är tänkt att vara mottagare av informationen.

Syftet med nationalräkenskaperna är till skillnad från ÅRS och *Verksamhetsberättelsen*, att beskriva transaktioner och hur skulder och tillgångar är fördelade mellan olika sektorer i ekonomin. Nationalräkenskaperna är en del av Sveriges officiella statistik och styrs av ett internationellt regelverk (ENS), som ska möjliggöra jämförelser mellan olika länder.

²⁵ Även Allmänna arvsfonden redovisas med hänsyn till det väsentliga inflytande staten har i verksamheten utan att ha någon ekonomisk ägarandel

Av ovan beskrivning drar ESV slutsatsen att informationen i de olika publikationerna tjänar olika syften, och att de därmed kompletterar varandra. I och med att de olika publikationerna har olika syften anser ESV därmed att värdet av de statliga företagen kan variera mellan de olika publikationerna.

ESV ser emellertid en brist i att informationen redovisas utan att läsaren får kännedom om att informationen tas fram utifrån olika syften. Det skulle kunna resultera i att beslutsfattare inte använder den information som är bäst lämpad som underlag i ett specifikt sammanhang, eller att läsaren tycker det är ottydligt hur de statliga företagen värderas. ESV anser att det går att åtgärda genom att regeringen i respektive publikation informerar om att det även finns andra sammanställningar med delvis andra syften. Detta är naturligtvis viktigast i de fall mottagaren av informationen är densamma, vilket gäller för ÅRS och Verksamhetsberättelsen.

8.4.2 Utformningen av Verksamhetsberättelsen

ESV anser att informationen i Verksamhetsberättelsen tjänar ett viktigt syfte i uppföljningen av statliga företag. Informationen är dock inte en konsoliderad redovisning och inte reviderad så som ÅRS. ESV menar att det är olyckligt om Verksamhetsberättelsens utformning gör att publikationerna konkurrerar i stället för att komplettera varandra. Genom att justera Verksamhetsberättelsens utformning och byta ut vissa begrepp skulle problematiken åtgärdas. ESV bedömer att det inte skulle innebära någon större kostnad.

8.4.3 Användning och reglering av publikationen Den statliga sektorn

Redovisningen i Den statliga sektorn har enligt ESV:s uppfattning ett värde, eftersom den ger en överblick över statens tillgångar och skulder. Eftersom det är oklart vem som är mottagare och hur informationen används anser ESV att det är svårt att veta om den är rätt utformad, och om nyttan överstiger kostnaden för att ta fram informationen. ESV anser att användaren och användningsområdet bör vara utgångspunkten för publikationens utformning och reglering. ESV anser därför att det inte är rimligt att fortsätta ta fram informationen om det inte går att avgöra om den behövs.

8.4.4 Slutsats

ESV bedömer att de olika publikationerna uppfyller olika behov. Däremot kan det vara svårt för läsaren att känna till i vilka olika publikationer som de statliga företagens redovisas och hur de kompletterar varandra. Det skulle kunna åtgärdas genom att regeringen förtydligar syftet med publikationerna och inför hänvisningar i respektive publikation.

ESV anser att Verksamhetsberättelsen tjänar ett viktigt syfte. Den bör dock justeras för att minska risken att den missförstås och tolkas som en reviderad årsredovisning

av statliga företag. Med nuvarande utformning är det otydligt för läsaren varför staten i två ”årsredovisningar” använder olika redovisningsprinciper och avgränsningar vilket leder till olika värderingar av de statliga företagen.

Slutligen anser ESV att publikationen Den statliga sektorn bör ses över för att klargöra behovet av och syftet med informationen. Utifrån detta bör regeringen ändra regleringen av publikationen.

9 Förslag

I det här kapitlet redovisar ESV förslag till ändringar av regelverket för redovisning och värdering av statliga hel- och delägda företag. Förslag till förordningsändringar finns i kapitel 11.

9.1 Förenklad substansvärdering av hel- och delägda företag

ESV:s förslag:

- Andelar i hel- och delägda företag ska värderas med förenklad substansvärdering

För redovisning och värdering av hel- och delägda företag tillämpar staten ett undantag i förhållande till den redovisningspraxis som tillämpas i privat sektor. Undantaget består i att de hel- och delägda företagen inte konsolideras utan värderas i redovisningen. Genom att använda benämningen förenklad substansvärdering klargörs det att staten inte konsoliderar de statliga företagen. Förslaget får inga konsekvenser för de värden som de statliga företagen redovisas till i ÅRS.

ESV anser inte att det i nuläget finns ett behov av att se över vilka enheter som ska konsolideras i ÅRS men att konsolideringsenheterna bör prövas om förutsättningarna förändras. Med förändrade förutsättningar menar ESV att behovet av konsoliderad information ökar eller att kostnaderna för att ta fram informationen minskar. I sådana fall anser ESV att det skulle kunna bli aktuellt med att konsolidera fler enheter i framtiden. Förutsättningarna kan även förändras som en följd av utvecklingen av internationella redovisningsstandarder för offentlig sektor.

9.1.1 Tydliggör statligt undantag

ESV bedömer att förslaget bemöter den kritik som har riktats mot att staten använder en konsolideringsmetod för att värdera de hel- och delägda företagen. Dels tydliggörs att den statliga redovisningen i detta fall avviker från annan redovisningspraxis och dels anges orsakerna till detta val. Värderingsmetoden ändrar även benämning vilket minskar risken för begreppsmissförstånd.

9.1.2 Utgår från en etablerad värderingsmetod

Istället för att som idag benämna metoden något som är en etablerad konsolideringsmetod föreslår ESV att utgångspunkten är en etablerad och välkänd värderingsmetod. Genom att metoden är etablerad underlättas tillämpning och förståelse för de rapporterade uppgifterna. ESV anser att den tillämpning som staten idag benämner kapitalandelsmetoden egentligen är en variant av förenklad substansvärdering eftersom det är företagets substansvärde som redovisas.

9.2 Ändrad arbetsprocess för att säkerställa underlag

ESV:s förslag:

- Anskaffningsvärdemetoden ska användas för att värdera hel- och delägda företag i myndigheternas årsredovisningar. Förenklad substansvärdering ska tillämpas för att värdera hel- och delägda företag i årsredovisningen för staten.
- Kammarkollegiet ska göra värderingen av de statliga företagen baserat på bokslutskommunikéer och levererar underlagen till ESV den 1 mars. Kammarkollegiet stämmer av värderingen mot reviderade årsredovisningar och levererar ett kompletterande underlag till ESV, som lämnar underlaget till regeringen senast den 25 mars.
- Kammarkollegiets värderingsunderlag ska lämnas efter samråd med Ekonomistyrningsverket.
- Det införs en skrivning i Kammarkollegiets instruktion som ger myndigheten mandat att begära in uppgifter från övriga myndigheter som redovisar andelar i hel- och delägda företag.

Förslaget innebär att Kammarkollegiet och övriga myndigheter som i dag redovisar innehavet i hel- och delägda företag enligt kapitalandelsmetoden i stället ska redovisa dessa företag med samma metod som övriga anläggningstillgångar, det vill säga anskaffningsvärdemetoden. Detta förfarande behöver regleras i FÅB. Det innebär att utgångspunkten för att redovisa de statliga företagen i myndigheternas årsredovisning är tillförda kapitaltillskott reducerat med eventuella nedskrivningar. Förslaget medför att man kan ta bort posterna för resultatandelar i hel- och delägda företag, som i dag används i myndigheternas uppställningsform. Normalt kommer myndigheten inte behöva göra någon värdering av företagen i samband med att årsredovisningen upprättas.

ESV föreslår att företagen värderas till förenklat substansvärde i ÅRS. Enligt förslaget lämnar Kammarkollegiet underlag till värdering till ESV. ESV föreslår även att ESV ska få i uppgift att lämna ett kompletterande underlag den 25 mars, om värdet på statliga företag har ändrats i förhållande till den beräkning som Kammarkollegiet gör den 1 mars. Även detta underlag ska Kammarkollegiet leverera till ESV. För att Kammarkollegiet ska kunna rapportera värdet av de statliga hel- och delägda företagen till ESV behöver övriga myndigheter som redovisar företagsandelar rapportera uppgifter till Kammarkollegiet. ESV föreslår att det regleras genom att det införs en skrivning i Kammarkollegiets instruktion som ger

myndigheten mandat att begära in uppgifter från övriga myndigheter som redovisar andelar i hel- och delägda företag.

Förslaget kräver att metoden för värdering i ÅRS regleras i förordningen (2011:231) om underlaget för årsredovisningen för staten, eftersom förslaget innebär att metoden avviker från den metod som myndigheterna använder i sina årsredovisningar. Förslaget innebär också att värderingsunderlaget ska skickas in efter samråd med ESV. Även om utgångspunkterna för att redovisa hel- och delägda företag i ÅRS kommer att vara detsamma som i dag måste ESV klargöra den närmare utformningen av värderingsunderlaget. Samrådsförfarandet är även viktigt för att säkerställa att uppgifterna är korrekt ifyllda.

9.2.1 Problemen med att få in företagens årsredovisningar för värdering av hel- och delägda företag försvinner för myndigheter

Vid tillämpning av anskaffningsvärdemetoden behöver inte Kammarkollegiet eller andra myndigheter som redovisar andelar i hel- och delägda företag ha tillgång till företagens färdigställda och reviderade årsredovisningar. Den information som krävs för att redovisa andelarna till historiskt anskaffningsvärde är vanligtvis utbetalade kapitaltillskott och erhållna utdelningar under året. Eventuell information som kan tillkomma är om statens ägarandel har ändrats eller om företaget har förbrukat delar av tidigare gjorda kapitaltillskott.

9.2.2 ÅRS utgår i huvudsak från reviderade underlag

De hel- och delägda företagen ska lämna en årsredovisning senast den 31 mars. Enligt ESV:s förslag ska en komplettering av underlaget, med utgångspunkt i reviderade årsredovisningar, lämnas till regeringen den 25 mars. ESV kan konstatera att detta förfarande inte säkerställer att reviderad information finns att tillgå för samtliga företag. För att säkerställa detta krävs att rapporteringstidpunkten för företagen tidigareläggs med omkring en vecka. Mot bakgrund av att det i praktiken endast är ett fåtal företag som lämnar årsredovisning efter den 25 mars anser ESV att detta inte är nödvändigt.

9.2.3 Likartad hantering med skatteintäkter

Sedan tidigare tillämpas ett förfarande inom redovisningen av skatteintäkter där myndigheterna redovisar enligt en redovisningsprincip, i det fallet kassamässigt, medan ÅRS periodiserar intäkterna. Denna information kompletteras i ett sent skede för att ÅRS ska visa ett mer rättvisande värde. Skatteintäkterna fastställs den 25 mars vilket ESV föreslår även bör gälla för andelar i de statliga hel- och delägda företagen.

9.2.4 Kammarkollegiet behöver inte göra tre värderingar

Ytterligare en fördel med förslaget är att det kan effektivisera processen vid Kammarkollegiet. Kammarkollegiet gör i dag tre värderingar av de statliga företagen för samma verksamhetsår:

- Värdering baserad på kvartal tre till Kammarkollegiets årsredovisning
- Värdering baserad på bokslutskommunikéer till årsredovisning för staten
- Värdering baserad på företagens reviderade årsredovisningar vilka rapporteras till statsredovisning under nästkommande år.

Om förslaget genomförs skulle Kammarkollegiet endast behöva genomföra en värdering med utgångspunkt i kommunikéerna samt en komplettering av informationen utifrån reviderade årsredovisningar.

9.2.5 Kvarvarande problem med ansvarsfördelning

ESV föreslår inte någon förändrad ansvarsfördelning inom ramen för detta uppdrag. Mot bakgrund av uppdragets avgränsning har vi inte haft möjlighet att göra en bedömning av huruvida det bör föreligga ett samlat ansvar för förvaltning och redovisning och vilken myndighet som i så fall bör ha det ansvaret. ESV uppfattar att nuvarande hantering mellan Näringsdepartementet och Kammarkollegiet fungerar tillfredställande. Om regeringen gör bedömningen att den brutna ansvarskedjan är ett mindre problem än de problem som uppstår om den brutna kedjan åtgärdas, vill ESV understryka vikten av att det behöver finnas rutiner för att hantera riskerna med det uppdelade ansvaret.

9.3 Tydliggöra olika syften med övriga publikationer där företag redovisas

ESV:s förslag:

- I ÅRS, *Verksamhetsberättelsen* och *Den statliga sektorn* bör det framgå hur redovisningen av företagen förhåller sig till redovisningen i övriga publikationer.
- *Verksamhetsberättelsens* språkbruk bör justeras för att undvika att informationen förväxlas med reviderad finansiell information, som till exempel de finansiella delarna i en årsredovisning.
- Regeringen bör se över syftet med och regleringen av publikationen *Den statliga sektorn*.

Förslaget innebär att det i respektive publikation ska tydliggöras att det även finns annan information om de statliga företagen som redovisas med andra syften och som en följd värderas med andra metoder. Därutöver föreslår ESV ett antal specifika åtgärder avseende *Verksamhetsberättelsen* för statliga företag och publikationen *Den statliga sektorn*.

ESV föreslår att *Verksamhetsberättelsen* ska rensas från begrepp och struktur som kan bidra till att läsaren misstolkar informationen som en reviderad årsredovisning. ESV anser att informationen i publikationen utgör ett bra komplement till informationen i ÅRS, men att publikationerna i nuläget delvis konkurrerar i stället för att komplettera varandra.

ESV:s förslag till åtgärd avseende publikationen *Den statliga sektorn* rör en mer grundläggande fråga, nämligen syftet med publikationen. ESV konstaterar att det råder oklarhet kring varför publikationen regleras i förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisningen för staten. Av regleringen framgår inte heller syftet med eller mottagaren av publikationen. Om regeringen har behov av informationen föreslår ESV en översyn av regleringen av underlaget.

9.3.1 Tydliggör för läsaren vilken kompletterande information som finns
Genom förslaget får läsaren även kunskap om de kompletterande publikationer som de statliga företagen redovisas i. ESV menar att detta kan hjälpa både beslutsfattare och andra mottagare i att bilda sig en uppfattning om regeringens förvaltning av företagen och företagens värde för staten.

9.3.2 Regeringen får ta ställning till syftet med publikationen Den statliga sektorn

Sedan publikationen lyftes ur ÅRS har den reglerats i förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisningen för staten men utan ett tydliggörande av metod eller mottagare. Genom förslaget där regeringen får ta ställning till det fortsatta arbetet med publikationen bedömer ESV att frågetecknen kan rätas ut.

10 Konsekvensanalys

I detta kapitel redovisar vi ESV:s bedömningar av vilka konsekvenser som förslagen i denna rapport får. Vi avgränsar konsekvensbeskrivningen till de aktörer som behöver vidta åtgärder för att åstadkomma förändringen och att beskriva dessa åtgärder.

10.1 Konsekvenser för Regeringskansliet

För att genomföra förslaget om att myndigheterna ska redovisa och värdera de statliga företagen till anskaffningsvärde behöver regeringen besluta om en förändring av FÅB. I enlighet med uppdragsbeskrivningen redovisar ESV förslag till förordningsändring (se kapitel 11).

En annan förordningsändring krävs för att genomföra förslaget om att de statliga företagen ska värderas till förenklat substansvärde i ÅRS, och att underlaget ska utarbetas av Kammarkollegiet och överlämnas efter samråd med ESV. ESV föreslår och lämnar förslag till hur detta kan regleras i förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten. Utöver förordningsändringar behöver Regeringskansliet ta fram rutiner för att ta emot kompletterande information om värderingen av de statliga företagen, utifrån företagens reviderade årsredovisningar den 25 mars.

En tredje förordningsändring avser Kammarkollegiets instruktion där det förs in en paragraf som ger Kammarkollegiet mandat att begära in underlag från övriga bolagsredovisande myndigheter.

ESV lämnar även ett antal förslag som rör övrig redovisning av de statliga företagen. När det gäller förslaget om att tydliggöra hur de olika redovisningarna förhåller sig till varandra behöver Regeringskansliet infoga ett förtydligande i *Verksamhetsberättelsen*. Regeringskansliet behöver även ta med det förslag till förtydligande som ESV lämnar i underlaget till ÅRS.

För att genomföra förslagen som avser publikationen Den statliga sektorn behöver regeringen ta ställning till syftet med och regleringen av publikationen. När det gäller förslaget om *Verksamhetsberättelsen* behöver Regeringskansliet (Näringsdepartementet) göra en bearbetning av delar av texterna i *Verksamhetsberättelsen*.

10.2 Konsekvenser för ESV

Om förslagen att myndigheterna ska värdera hel- och delägda företag enligt anskaffningsvärdemetoden beslutas, behöver ESV ta fram och besluta om nya

föreskrifter och allmänna råd till de berörda förordningarna. Därutöver behöver ESV ta fram stödmaterial och kommunicera förändringen med berörda myndigheter.

När det gäller förslaget att tillämpa förenklad substansvärdering för att värdera hel- och delägda företag i ÅRS behöver ESV ta fram riktlinjer för tillämpningen av metoden och rutiner för samrådet. ESV behöver även ta fram rutiner för hur underlag från Kammarkollegiet ska omhändertas. ESV behöver även besluta om nya S-koder för myndigheter att rapportera utdelningar mot då de ska elimineras i ÅRS. ESV behöver även ta fram rutiner för det kompletterande underlag som ska lämnas den 25 mars.

För att genomföra förslaget om att tydliggöra hur olika redovisningar av statliga företag förhåller sig till varandra, behöver ESV tydliggöra detta i underlaget till ÅRS.

10.3 Konsekvenser för Kammarkollegiet

Förslaget om att myndigheter ska redovisa innehavet av hel- och delägda företag till anskaffningsvärde innebär att Kammarkollegiet får omvärdera de andelar som myndigheten redovisar och sätta nya rutiner för att ta fram och redovisa årets händelser som påverkar anskaffningsvärdet. När omvärderingen är gjord innebär det nya förfarandet en förenkling i förhållande till nuvarande hantering.

Om förslaget att myndigheten ska lämna värderingsunderlag till ÅRS där de hel- och delägda företagen värderas till förenklat substansvärde genomförs, måste Kammarkollegiet ta fram rutiner för arbetet och rapportering till ESV. Dessutom måste Kammarkollegiet ta fram information och riktlinjer för hur de övriga myndigheterna som redovisar hel- och delägda företag ska rapportera uppgifter om företagen till Kammarkollegiet.

10.4 Konsekvenser för övriga myndigheter

Förslaget om att myndigheter ska redovisa innehavet av hel- och delägda företag till anskaffningsvärde innebär att redovisande myndigheter får omvärdera de andelar som myndigheten redovisar och sätta nya rutiner för att ta fram och redovisa årets händelser som påverkar anskaffningsvärdet. Därutöver ska de myndigheter som redovisar andelar i hel- och delägda företag ta fram rutiner för rapportering till Kammarkollegiet enligt anvisningar från Kammarkollegiet.

11 Förordningsförslag

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. Värderingsregler

7 § Vid värdering av aktier och andelar i hel- eller delägda företag ska kapitalandelsmetoden tillämpas.

7 § Vid värdering av aktier och andelar i hel- eller delägda företag ska 3-5 §§ tillämpas (anskaffningsvärdemetoden).

Med delägt företag avses ett företag som staten äger minst 20 procent av aktierna eller andelarna i.

Med delägt företag avses ett företag som staten äger minst 20 procent av aktierna eller andelarna i.

Förordning (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten

Nuvarande lydelse

2 § Ekonomistyrningsverket och Riksgäldskontoret ska senast den 15 mars varje år till regeringen lämna underlag till årsredovisningen för staten för det närmast föregående budgetåret.

.....

17 § Vid värdering av tillgångar och skulder ska de principer som framgår av 5 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag tillämpas.

Föreslagen lydelse

2 § Ekonomistyrningsverket och Riksgäldskontoret ska senast den 15 mars varje år till regeringen lämna underlag till årsredovisningen för staten för det närmast föregående budgetåret.

Ekonomistyrningsverket ska senast den 25 mars varje år lämna kompletterande information till regeringen om hel- och delägda företag utifrån reviderade årsredovisningar.

2 a § Kammarkollegiet ska senast 1 mars varje år lämna värderingsunderlag avseende statens hel- och delägda företag till Ekonomistyrningsverket.

Uppgifterna om värderingsunderlag ska lämnas efter samråd med Ekonomistyrningsverket.

.....

17 § Vid värdering av tillgångar och skulder ska de principer som framgår av 5 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag tillämpas.

17 a § Vid värdering av aktier och andelar i hel- eller delägda företag ska förenklad substansvärdering tillämpas.

Med delägt företag avses ett företag som staten äger minst 20 procent av aktierna eller andelarna i.

Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

5 § Myndigheten ska ansvara för

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5. att när det gäller statens aktier och andelar i bolag som förvaltas av Regeringskansliet

- a) värdera och redovisa detta innehav,
- b) förvara utgivna aktiebrev, om inte någon annan myndighet gör det, och
- c) bevaka och redovisa utdelningar, köp, försäljningar, aktieägartillskott och andra ekonomiska händelser

5. att när det gäller statens aktier och andelar i bolag som förvaltas av Regeringskansliet

- a) redovisa detta innehav,
- b) värdera innehav efter samråd med ESV,
- c) förvara utgivna aktiebrev, om inte någon annan myndighet gör det, och
- d) bevaka och redovisa utdelningar, köp, försäljningar, aktieägartillskott och andra ekonomiska händelser,

5 a § Kammarkollegiet får begära in ett värderingsunderlag från myndigheter som redovisar aktier och andelar i hel- och delägda företag.

Referenser

Lagar och förordningar

Aktiebolagslag (2005:551)

Budgetlag (2011:203)

Förordning med instruktion för Kammarkollegiet (2007:824)

Förordning om underlag för årsredovisning för staten (2011:231)

Förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605)

Lag (1988:1385) om Sveriges riksbank

Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning

Årsredovisningslag (1995:1554)

Övriga källor

Bokföringsnämnden vägledning, *Årsredovisning och koncernredovisning (K3)*, BFN 2017

ESV 2005:24, *Nationalräkenskaper i ett statligt perspektiv*, Stockholm

ESV 2012:40, *Jämförelser med internationella redovisningsstandarder m.m.*, Stockholm

ESV 2014:30, *Förslag till förordningsändringar – Redovisning av regeringsuppdrag rörande förslag till förordningsändringar inom området finansiell redovisning*, Stockholm

ESV 2015:27, *Andelar i hel- och delägda företag – Tillämpning av kapitalandelsmetoden*, Stockholm

ESV 2018:43, *Den statliga sektorn 2017*, Stockholm

Nilsson, Henrik, *Företagsvärdering med fundamental analys*, Studentlitteratur 2013

Proposition 2001/02:2, *FoU och samverkan i innovationssystemet*, Stockholm: Näringsdepartementet

- Proposition 2017/18:149, *En ändamålsenlig kommunal bokföring och redovisning*, Stockholm: Finansdepartementet
- Proposition 2010/11:40, *En reformerad budgetlag*, Stockholm: Finansdepartementet
- RiR 2015:9, *Transparensen i Årsredovisning för staten 2014*, Stockholm
- RiR 2015:16, *Statens finansiella tillgångar – något at räkna med?*, Stockholm
- RRV 1996:69, *Redovisning av aktier och andelar i dotter- och intresseföretag*, Stockholm
- RRV intern utredning, *Årsredovisning för staten (förslag till riktlinjer)*, Stockholm
- Riksrevisionen, *Kammarkollegiet Revisionsrapport – Årsredovisning 2016*, (Dnr: 3.1.2-2016-0447), Stockholm 2017
- Riksrevisionen, *Revisionsrapport – Årsredovisning för staten 2016*, (Dnr: 3.1.2-2016-0473), Stockholm 2017
- Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2017*, (Dnr: 1.2.2-2017-0728), Stockholm 2017
- Rådet för kommunal redovisning, *Sammanställd redovisning, rekommendation 8.2*, Stockholm 2009
- Skr. 2017/18:140, *2018 års redogörelse för företag med statligt ägandet*, Stockholm: Näringsdepartementet
- Skr. 2015/16:42, *Riksrevisionens rapport om transparensen i skrivelsen Årsredovisning för staten 2014*, Stockholm: Finansdepartementet
- Skr. 2015/16:61, *Riksrevisionens rapport om statens finansiella tillgångar*, Stockholm: Finansdepartementet
- SoU 2010:18, *En reformerad budgetlag*, Stockholm: Finansdepartementet
- U2011/6745/UH, *Riktlinjer för utövande av statens äganderätt i vissa företag som förvaltas av universitet och högskolor*, Stockholm: Utbildningsdepartementet

Bilagor

Bilaga 1 Andelar i hel- och delägda företag 2017, ÅRS

Kammarkollegiet	313 728
Kammarkollegiet, komplettering 1 mars	11 383
Summa Kammarkollegiet	325 111
Riksbankens grundfond	1 000
Svenska kraftnät, Affärsverket	322
Luffartsverket, affärsverk	90
Uppsala universitet	71
Lunds universitet	60
Göteborgs universitet	46
Karolinska institutet	34
Kungl. Tekniska högskolan	28
Karlstads universitet	22
Linköpings universitet	19
Trafikverket	17
Sjöfartsverket, affärsverk	14
Sveriges lantbruksuniversitet	13
Umeå universitet	12
Vetenskapsrådet	9
Luleå tekniska universitet	8
Örebro universitet	5
Högskolan Kristianstad	5
Högskolan i Halmstad	4
Stockholms universitet	3
Mittuniversitetet	3
Högskolan i Borås	2
Linnéuniversitetet	1
Summa	326 898

Bilaga 2 Fakta om de statliga företagen

Onoterade företag	Ägarandel	Samhälles uppdrag	Anslag	Utdelning 2017, mnkr	Utdelning 2016, mnkr	Resultat 2017, mnk
Akademiska Hus	100%		-	1 630	1393	6 453
Almi Företagspartner	100%	x	x			241
Apotek produktion & Laboratorier	100%	x	-			-25
Apoteket	100%		-	300	300	566
Arlandabanan Infrastructure	100%	x	-			0
Bostadsgaranti	50%		-	0	32	5
Green Cargo	100%		-			-105
Göta Kanalbolag	100%	x	x			0
Infranord	100%		-	67	84	134
Jernhusen	100%		-	179	178	649
Kungliga Dramatiska Teatern	100%	x	x			5
Kungliga Operan	100%	x	x			-1
Lernia	100%		-	21	14	41
Luossavaara-Kiirunavaara , LKAB	100%		-	2 882	0	4 803
Metria	100%		-	4	2	15
Miljömärkning Sverige	100%	x	x			-1
Orio	100%		-	50	125	-23
PostNord	61%		x			-339
RISE Research Institutes of Sweden Holding	100%	x	x			27
Samhall	100%	x	x			-237
Saminvest	100%	x	-	200	0	-75
SBAB Bank	100%		-	684	628	1 709
SJ	100%		-	269	260	523
SOS Alarm Sverige	50%	x	x			74
Specialfastigheter Sverige	100%		-	560	497	1 719
Statens Bostadsomvandling , SBO	100%	x	-			-18
Sveaskog	100%	x	-	900	800	1 359
Swedavia	100%	x	-	122	143	407
Sweden House	36%		-	1	2	4
Swedesurvey	100%		-			-4
Swedfund International	100%	x	-			26
Svensk Bilprovning	100%		-	0	67	39
Svensk Exportkredit	100%	x	-	232	234	772
Svenska Rymdaktiebolaget	100%	x	-			-47
Svenska Skeppshypotek	100%		-			111
Svenska Spel	100%	x	-	4 691	4823	4 709
Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB	100%	x	-	793	0	470
Svenskhemmet Voksenåsen	100%	x	x			-1
Svevia	100%		-	299	299	175
Systembolaget	100%	x	-	282	289	263
Teracom Group	100%	x	x	214	210	451
Vasallen	100%		-	125	0	23
Vattenfall	100%		-	2 000	0	9 571
VisitSweden	50%	x	x			-3
Noterade företag						
SAS	15%		-			1 149
Telia Company	37%		-	3 713	3229	10 146

Bilaga 3 Inrapportering av reviderade årsredovisningar 2017

<u>Företag</u>	<u>Datum</u>	
SAS	29-jan	räkenskapsår november till november
Bostadsgaranti	31-jan	
Svensk Exportkredit	22-feb	
PostNord	22-feb	
Samhall	23-feb	
Telia Company	07-mar	
Sveaskog Holding	08-mar	
Swedesurvey	08-mar	
Nordiska Investeringsbanken NIB	09-mar	
Almi Företagspartner	13-mar	
Miljömärkning Sverige	13-mar	
Jernhusen	15-mar	
Specialfastigheter Sverige	15-mar	
Svenska Spel	15-mar	
Systembolaget	15-mar	
Akademiska Hus	16-mar	
Arlandabanan Infrastructure	16-mar	
Lernia AB	16-mar	
Green Cargo	19-mar	
VisitSweden	19-mar	
Orio	19-mar	
SJ	20-mar	
Skeppshypotek	20-mar	
Apoteket	21-mar	
Infranord	21-mar	
Luossavaara-Kiirunavaara (LKAB)	21-mar	
SBAB Bank	21-mar	
Svevia	21-mar	
Vattenfall	21-mar	
Svensk Bilprovning	22-mar	
Kungliga Dramatiska Teatern	22-mar	
Swedavia	22-mar	
Svensk-Danska Broförbindelsen (SVEDAB)	22-mar	
Teracom Group (Teracom Boxer Group)	22-mar	
Kungliga Operan	23-mar	
Swedfund International	23-mar	
Metria	26-mar	
RISE Holding	26-mar	
Svenska Rymdaktiebolaget	27-mar	
Göta Kanalbolag	28-mar	
Apotek Produktion & Laboratorier	28-mar	
Saminvest	28-mar	
SOS Alarm Sverige	29-mar	
Vasallen	29-mar	
Statens Bostadsomvandling	04-apr	

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.