



2009:17

Ska myndigheter göra hållbarhetsredovisningar?





MISSIV

DATUM
2009-09-23
ERT DATUM
2009-03-31

DIARIENR
2009/101-5
ER BETECKNING
Fi2009/3686

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Analys av den s.k. GRI-modellen

Statskontoret fick i uppdrag av Finansdepartementet att bistå med en förstudie innehållande en analys av förutsättningar för respektive konsekvenser och mervärde av att införa ett krav på hållbarhetsredovisning enligt de s.k. GRI-kriterierna i statsförvaltningen.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Ska myndigheter göra hållbarhetsredovisningar?(2009:17)*

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Anna Karlgren och utredare Eric Gandy, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Eric Gandy

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	9
1.1	Uppdraget	9
1.2	Inriktning och avgränsningar	9
1.3	Tillvägagångssätt	10
1.4	Läsanvisning	11
2	Hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen	13
2.1	Inledning	13
2.2	Vad är GRI-modellen?	13
2.3	GRI-modellen i Sverige	16
3	Mervärde av GRI-redovisningar för statliga myndigheter?	25
3.1	Inledning	25
3.2	Redovisningskrav inom den ekonomiska dimensionen	26
3.3	Redovisningskrav inom den sociala dimensionen	30
3.4	Redovisningskrav inom miljödimensionen	35
3.5	Samlad analys av mervärdet	42
4	Kostnader för hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen	49
4.1	Kostnader för statliga bolag att redovisa enligt GRI	49
4.2	Vad kostar myndigheternas rapportering inom olika områden i dag?	53
4.3	Vad skulle rapportering enligt GRI kosta statliga myndigheter?	55
4.4	Slutsatser om kostnader för hållbarhetsredovisning	56
5	Användningen av hållbarhetsredovisningarna	59
5.1	Inledning	59
5.2	Iakttagelser	59
5.3	Sammanfattning	71
5.4	Slutsatser om användning av hållbarhetsredovisningar	71
6	Statskontorets samlade bedömning	75
6.1	Vad betyder hållbarhet ur ett myndighetsperspektiv?	75
6.2	Är GRI-modellen anpassad för myndigheter med samhällsuppdrag?	76
6.3	Ger GRI-modellen något mervärde?	78
6.4	Konsekvenser av att tillämpa GRI-modellen i förvaltningen	81
6.5	Statskontorets sammanfattande bedömning och förslag	84

Bilagor

1	Uppdraget	87
2	Vad är GRI-modellen?	89
3	Fem analyser av mervärde från det sociala området	99

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av Finansdepartementet analyserat förutsättningar för, respektive konsekvenser och mervärdet av att införa ett krav på hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen i statsförvaltningen. Sedan år 2008 ställer regeringen ett motsvarande krav på de statliga bolagen. GRI-modellen är ett internationellt system för redovisning av företagens ekonomiska, sociala och miljömässiga påverkan på samhället.

Statskontorets samlade bedömning är att nuvarande redovisningssystem inte bör ersättas av GRI-modellen, då mervärdet inte skulle uppväga de betydande kostnader och informationsförluster som skulle uppstå för de enskilda myndigheterna och för statsförvaltningen i sin helhet. Om regeringen skulle införa GRI-modellen som ett tilläggskrav ovanpå befintliga redovisningar från myndigheter, bedömer Statskontoret att kostnaderna för statsförvaltningen skulle uppgå till minst 100 miljoner kronor om året. Kostnader för befintliga redovisningar är okända. Statskontoret menar dessutom att arbetet med att anpassa GRI-kraven till svenska myndigheters verksamhet skulle bli omfattande och kostsamt.

Mervärdet för regeringen och Regeringskansliet av redovisning enligt GRI-modellen har bedömts i förhållande till myndigheternas befintliga redovisningar. Analysen visar att det på det ekonomiska området samt miljöområdet redan finns väl inarbetade redovisningssystem. Mervärdet av GRI-modellen på dessa områden skulle främst vara som inspiration för att vidareutveckla de befintliga redovisningskraven mot större resultatorientering. På det sociala området däremot skulle GRI-modellen kunna ha ett större mervärde, då det i dag saknas ett samlat redovisningssystem på det område.

Analysen visar vidare att GRI-modellen inte har anpassats till offentlig verksamhet, utan har utvecklats för att ge utomstående intressenter insyn i globala företag som är verksamma på en marknad. Modellen används som ett led i att bygga upp marknadens förtroende för dessa företag. Många av de indikatorer som ingår i modellen är därmed inte relevanta för svenska myndigheter. Statskontorets bedömning vid en jämförelse av GRI-modellen med befintliga redovisningar är att en övergång till GRI-modellen skulle leda till betydande informationsförluster.

Statskontorets analys visar också att det inom Regeringskansliet inte finns någon uttalad efterfrågan på GRI-redovisningar från myndigheter. Regeringskansliet bedöms ha begränsad mottagningskapacitet, samtidigt som det finns en allmän strävan efter att minska de generella redovisningskraven på myndigheterna. Slutligen menar Statskontoret att GRI-modellen är ett svagt verktyg för styrning och uppföljning av enskilda myndigheter, då redovisningen inte kopplas samman med myndigheternas uppdrag eller mål.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Statskontoret har fått i uppdrag att göra en analys av "förutsättningar för, respektive konsekvenser och mervärdet av, att införa ett krav på hållbarhetsredovisning enligt de s.k. GRI-kriterierna i statsförvaltningen".¹

Uppdraget har sin upprinnelse i en skrivelse år 2006 från regeringen till riksdagen om en strategi för hållbar utveckling. Där anger regeringen som mål att "staten skall vara ett föredöme i att främja social och miljömässig hänsyn. I statliga företag, statlig fondförvaltning och i rollen som ägare av fastigheter och som arbetsgivare skall hänsyn tas till ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser i ett långsiktigt perspektiv." Bland åtgärderna som omnämns anges att "regeringen avser att identifiera de statliga myndigheter vars verksamhet har relevans för arbetet med en hållbar utveckling. Regeringen kommer därefter att se över hur ett särskilt ansvar för arbetet för hållbar utveckling kan tydliggöras i regeringens styrdokument för myndigheterna."²

1.2 Inriktning och avgränsningar

I uppdraget har huvudfokus varit att belysa **mervärdet** av att statliga myndigheter lämnar hållbarhetsredovisningar enligt den s.k. GRI-modellen. Mervärdet ställs mot en uppskattning av **kostnaderna** för myndigheterna att ta fram sådana redovisningar samt en bedömning av den potentiella **användningen** av hållbarhetsredovisningar, i första hand hos Regeringskansliet. Med detta som grund analyseras sedan vilka **förutsättningar** som skulle krävas för att införa ett sådant krav samt vad detta skulle få för **konsekvenser**.

Mervärde

Införandet av ett krav på hållbarhetsredovisningar från de statliga myndigheterna börjar inte från ett nolläge, då regeringen under många år har avkrävt redovisningar om olika ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden från de statliga myndigheterna. Mervärdet för regeringen och Regeringskansliet av en hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen måste därför bedömas i förhållande till befintliga redovisningar. Mervärdet för myndigheterna själva har vi däremot inte närmare analyserat. Den fråga vi ska analysera kan då uttryckas som:

¹ Uppdraget återfinns i bilaga 1

² Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling, Skr. 2005/06:126, mars 2006

Vilket mervärde uppstår om krav på en hållbarhetsredovisning enligt GRI-kriterierna införs i statsförvaltningen, jämfört med den information som regeringen och Regeringskansliet får genom befintliga redovisningskrav?

Kostnader

Kostnader för förvaltningen eller enskilda myndigheter att ta fram hållbarhetsredovisningar enligt GRI-modellen ska bedömas. Frågan är vilka kostnader kan ett sådant krav förväntas leda till? I detta ingår de kostnader som kan förväntas uppkomma för att fullgöra redovisningskravet dels initialt under ett uppbyggnadsskede, dels varaktigt. Vidare kan kostnader och besparingar uppstå om befintliga redovisningssystem överges.

Användning

En central fråga vid övervägande av om hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen bör införas är hur sådana redovisningar kan användas, bl.a. som underlag för regeringens och Regeringskansliets styrning och uppföljning av enskilda myndigheter och förvaltningen i sin helhet. Vidare analyseras frågan om vilka krav hållbarhetsredovisning kommer att ställa på användarnas mottagningskapacitet, i första hand Regeringskansliet?

Förutsättningar för införande

Analysen av mervärde, kostnader och användning används för att bedöma förutsättningar för och konsekvenser av att införa krav på myndigheter att lämna hållbarhetsredovisningar enligt GRI-modellen. Bland de frågor som analyseras är vilka myndigheter som bör omfattas av ett eventuellt krav på redovisning enligt GRI-modellen liksom i vilken takt ett sådant krav skulle införas. Detta har betydelse för såväl mervärdet som kostnaderna.

Avgränsningar

Det har inte ingått i uppdraget att vi ska granska eller uttala oss om enskilda företags eller myndigheters hållbarhetsredovisningar eller att bedöma GRI-modellen.

1.3 Tillvägagångssätt

Hösten 2007 utfärdade regeringen riktlinjer för de statliga företagens redovisning.³ Där framgår att företagen för räkenskapsåret 2008 ska publicera en hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen. Redovisningarna publicerades i slutet av mars 2009. Då företagen har färsk erfarenheter av att tillämpa GRI-modellen, har vi samlat in dessa genom en enkätundersökning till 34 statliga företag, varav 31 lämnade ett fullständigt svar. I urvalet prioriterades helägda statliga företag som lämnade hållbarhetsredovisning i slutet av

³ Riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande.

mars 2009. Enkäten innehåller frågor rörande kostnader, mervärde, användning samt andra erfarenheter av redovisning enligt GRI-modellen. Enkäten har kompletterats med intervjuer med tre myndigheter som redan i dag valt att frivilligt redovisa enligt GRI-modellen – Vägverket, Polismyndigheten i Stockholm och Göteborgs universitet.

För analysen av mervärdet har vi genomfört intervjuer med berörda myndigheter (Naturvårdsverket, Ekonomistyrningsverket och Folkhälsoinstitutet) samt revisorer som har erfarenhet av GRI-modellen. Myndigheterna har bidragit med egna analyser som underlag för Statskontorets rapport.

Vidare har en intervjuundersökning gjorts inom Regeringskansliet för att i första hand belysa frågan om användning av hållbarhetsredovisningar. Undersökningen omfattar Enheten för statligt ägande samt Trafikenheten vid Näringsdepartementet, Enheten för hållbar utveckling på Miljödepartementet samt Enheten för hälso- och sjukvård vid Socialdepartementet.

Uppdraget har genomförts av Eric Gandy (projektledare), Ida Knudsen och Birgitta Fredholm (Statskontoret) samt Swedeval Utvärdering (Folke Hansson och Göran Hägnemark). Agneta Jordaan, Naturvårdsverket och Nils Eklund, Ekonomistyrningsverket, har bidragit med underlag.

1.4 Läsanvisning

I kapitel 2 beskriver vi GRI-modellen och hur den har tillämpats i Sverige av statliga bolag och myndigheter. Mervärdet av GRI-redovisningar för statliga myndigheter, i förhållande till befintliga redovisningar, analyseras i kapitel 3. Kostnaderna för att ta fram en GRI-redovisning analyseras sedan i kapitel 4. Användningen av hållbarhetsredovisningar inom företrädesvis Regeringskansliet redovisas i kapitel 5. Statskontorets samlade bedömning presenteras i kapitel 6.

2 Hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen

2.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs dels syftet med och innehållet i GRI-modellen för hållbarhetsredovisning, dels de motiv som framhållits av regeringen, företag och myndigheter för att redovisa enligt GRI-modellen i Sverige.

2.2 Vad är GRI-modellen?

Global Reporting Initiative (GRI) är en uppsättning riktlinjer för organisationers hållbarhetsrapportering, som togs fram första gången år 2000.⁴ Organisationen GRI är ett ideellt och oberoende globalt nätverk med kansli i Amsterdam som grundades år 1997 med syfte att ”öka transparensen beträffande uthålligheten hos organisationers verksamheter”.⁵ Riktlinjerna har utvecklats under åren och aktuella kriterier publicerades år 2006. Dessa beskrivs som ett ramverk för rapportering och vänder sig i första hand till globala företag.

Som komplement till dessa generella rapporteringskriterier finns riktlinjer som är branschspecifika, exempelvis för stålindustrin. År 2005 publicerade GRI också en pilotversion av riktlinjer för offentliga myndigheters redovisning.⁶ Pilotversionen är dock inte anpassad för den nu gällande versionen av GRI-kriterierna och kan därför inte tillämpas i dag. Det innebär att statliga myndigheter som vill arbeta efter GRI-modellen får använda de generella kriterierna som gäller för alla organisationer.

2.2.1 Vad är syftet med hållbarhetsredovisningar?

Syftet med hållbarhetsredovisning beskrivs av GRI på följande sätt:

”Hållbarhetsredovisning handlar om att mäta, presentera och ta ansvar gentemot intressenter, både inom och utanför organisationen, för vad organisationen uppnått i sitt arbete mot en hållbar utveckling.

’Hållbarhetsredovisning’ är en bred term, som anses synonym med andra termer som används för att beskriva redovisning av ekonomisk, miljömässig och social påverkan (t.ex. de tre dimensionerna för hållbar utveckling, rapportering av företagets samhällsansvar etc.).

En hållbarhetsredovisning ska ge en balanserad och rimlig bild av den redovisande organisationens resultat inom hållbarhet, både det som är positivt och det som är negativt.

⁴ Se vidare bilaga 2.

⁵ RG, Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, GRI 2000-2006, version 3.0. www.globalreporting.org

⁶ Sector supplement for public agencies, pilot version 1.0, March 2005

Hållbarhetsredovisningar som följer GRI:s ramverk, ska redovisa uppnådda resultat för redovisningsperioden mot bakgrund av organisationens åtaganden, strategier och hållbarhetsstyrning. Redovisningarna kan bl.a. användas för följande syften:

- **Jämföra** och bedöma hållbarhetsresultat i förhållande till lagar, normer, regler, standarder och frivilliga initiativ,
- **Visa** hur organisationen påverkar och påverkas av förväntningar avseende frågor som rör hållbar utveckling, och
- **Jämföra** resultat inom en organisation och mellan olika organisationer över tiden.”⁷

Tanken är att GRI-modellen ska bidra till ökad transparens i företaget och öka företagets kommunikation med sina intressenter.

”... transparens beträffande ekonomisk, miljömässig och social påverkan blir grundläggande för effektiva relationer till intressenter, investeringsbeslut och andra marknadsförhållanden. Som ett stöd för denna förväntade utveckling och för att tydligt och öppet kunna kommunicera hållbarhetsfrågor, behövs ett globalt ramverk för innehåll, konsekvent språk och nyckeltal. GRI:s [...] mål är att möta detta behov...”⁸

Sammanfattningsvis, huvudsyftet med modellen är att bidra till en ökad transparens i företagets verksamhet för olika intressenter, framför allt sådana intressenter som kan påverkas av företagets verksamhet i olika avseenden.

2.2.2 Vad innehåller redovisningen?

GRI-riktlinjerna består av en vägledning för redovisningsprocessen samt en uppsättning redovisningskrav. Enligt riktlinjerna ska hållbarhetsredovisningen bestå av tre delar:

Strategi och profil

Organisationen ska beskriva hur hållbarhetsarbetet är kopplat till dess strategi, profil och styrning. Enligt GRI-modellen är syftet med detta avsnitt i redovisningen ”att ge en strategisk bild på hög nivå av organisationens förhållningssätt till hållbarhet, för att ge en bakgrund till den mer detaljerade redovisning som följer i senare avsnitt av riktlinjerna”. Exempel på redovisningskrav i avsnittet om strategi och profil är:

- Strategisk bild av organisationens förhållningssätt till hållbarhet
- Organisationsprofil, organisationsstruktur, antal länder där organisationen är verksam, marknader där organisationen är verksam.
- Information om redovisningen såsom publiceringsdatum, kontaktperson, beskrivningar av avgränsningar och begränsningar i redovisningen.

⁷ RG, Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, GRI 2000-2006, version 3.0.

⁸ RG, Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, GRI 2000-2006, version 3.0, s. 2

Styrning av hållbarhetsarbetet

Hållbarhetsstyrning beskrivs i modellen som hur organisationen hanterar utvalda områden i syfte att ge läsaren större förståelse och insyn. Det som redovisas är ledningens styrning av hållbarhetsarbetet, åtaganden och intressentrelationer, organisationens ledning och styrning samt förteckning över de intressentgrupper som identifierats.

Resultatindikatorer

Resultatindikatorer, där organisationen ska redovisa organisationens ekonomiska, miljömässiga och sociala påverkan (de tre dimensionerna E, S och M). Nedan presenteras GRI-riktlinjernas innehåll översiktligt.⁹

Dimensionen Ekonomisk påverkan beskrivs på följande sätt i GRI-modellen:

”Med den ekonomiska dimensionen av hållbarhet menas organisationens påverkan på de ekonomiska förhållandena hos dess intressenter och på ekonomiska system på lokal, nationell och global nivå. De ekonomiska indikatorerna belyser:

- Kapitalflöde mellan olika intressenter, och
- Huvudsaklig ekonomisk påverkan som organisationen har på samhället.

Finansiella resultat är grundläggande för att förstå en organisation och dess hållbarhet. Denna information finns dock oftast redan tillgänglig i de finansiella redovisningarna. Det som redovisas mer sällan, och som ofta efterfrågas av hållbarhetsredovisningens användare, är organisationens bidrag till hållbarhet i ett större ekonomiskt perspektiv.”

Dimensionen Social påverkan beskrivs på följande sätt i GRI-modellen:

”Den sociala dimensionen av hållbarhet avser den påverkan som organisationen har på de sociala system den verkar inom.

GRI:s sociala resultatindikatorer ger information om viktiga aspekter som omfattar anställningsförhållanden, mänskliga rättigheter, samhälls- och produktansvar.”

Dimensionen Miljöpåverkan beskrivs på följande sätt i GRI-modellen:

”Den miljömässiga dimensionen av hållbarhet rör organisationens påverkan på det levande och icke levande naturliga systemet, inklusive ekosystem, mark, luft och vatten. Miljöindikatorerna täcker resultat kopplade till insatser (t.ex. material, energi och vatten) och resultat (t.ex. utsläpp, avloppsvatten och avfall). Utöver det omfattar indikatorerna också resultaten kopplade till biologisk mångfald, miljöefterlevnad och annan relevant information som t.ex. miljökostnad och påverkan från produkter och tjänster.”

Praktisk tillämpning

Redovisning enligt GRI-modellen har form av en egenredovisning och kan göras på tre olika nivåer; A, B respektive C där omfattningen av de obligatoriska kraven varierar. Redovisning kan göras med eller utan extern bestyr-

⁹ Samtliga indikatorer framgår av bilaga 2

kande. Redovisning enligt exempelvis GRI-nivå C+ innebär en redovisning på den lägsta kravnivån med externt bestyrkande. De flesta statliga bolag som redovisat enligt GRI-modellen ligger på nivå C+ första året, medan något bolag ligger på nivå B+. På C-nivån kräver GRI-riktlinjerna att organisationen ska redovisa 28 utpekade standarduppgifter samt välja ut och redovisa 10 resultatindikatorer, varav minst en indikator från respektive dimension (ESM). På B-nivå ska organisationen redovisa 42 utpekade standarduppgifter samt välja ut och redovisa 20 resultatindikatorer, varav minst en från respektive dimension (ESM). På A-nivå ska organisationen redovisa samma standarduppgifter som på B-nivå samt redovisa samtliga s.k. kärnindikatorer.¹⁰ Redovisningen av indikatorerna ska då inbegripa hur organisationen uppfyllt respektive kriterier, eller varför man inte har gjort det. På B- och C-nivå ska organisationen förutom GRI-indikatorer även redovisa kriterier i relevant branschtillägg.

Redovisningen kan kompletteras med ett externt bestyrkande av om redovisningen uppfyller GRI:s krav. En sådan analys och intygande kan beställas hos exempelvis revisionsbolag. För de statliga företagen kräver exempelvis regeringen i sina riktlinjer att ”hållbarhetsredovisningen ska vara kvalitets-säkrad genom oberoende granskning och bestyrkande”.

2.3 GRI-modellen i Sverige

Hållbarhetsredovisningar som helt eller delvis utgår från GRI-kraven lämnas i dag i Sverige av privata företag, statliga bolag och några enstaka myndigheter. För de statliga bolagen är detta obligatoriskt fr.o.m. årsredovisningen 2008, som lämnades i slutet av mars 2009, enligt regeringens riktlinjer.¹¹ Vissa statliga bolag, exempelvis SJ, har på eget initiativ lämnat hållbarhetsredovisningar under flera år. Vägverket, Göteborgs universitet och Polismyndigheten i Stockholm har också frivilligt lämnat hållbarhetsredovisningar enligt gällande GRI-riktlinjer för år 2008.¹² Regeringen har redovisat de statliga bolagens hållbarhetsarbete i sin verksamhetsberättelse för de statliga företagen för år 2008.¹³

2.3.1 Regler för företagens hållbarhetsredovisningar

För företag, såväl privata som statliga, finns redan i dag generella regler och riktlinjer om redovisning av icke-finansiell information. Årsredovisnings-

¹⁰ GRI-redovisningen omfattar två typer av indikatorer – kärnindikatorer och tilläggsindikatorer. Kärnindikatorerna utgör allmänt tillämpbara indikatorer som förutsätts vara relevanta för de flesta organisationer. Tilläggsindikatorerna kan vara mer eller mindre relevanta för en organisation och representerar ofta högre krav.

¹¹ Riktlinjer för extern rapportering för företag med statliga ägande, regeringsbeslut den 29 november 2007. Riktlinjerna kompletterades då med utökade och tydligare informationskrav avseende hållbarhetsinformation.

¹² Statens fastighetsverk uppges också arbeta med en GRI-redovisning för år 2008.

¹³ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande, 2008

lagen (1995:1554) innehåller regler som anknyter till de tre dimensionerna i GRI. Förutom ekonomisk redovisning åläggs företag att lämna information om icke-finansiella aspekter såsom miljö- och socialt ansvar, dock utan att närmare specificera vilka uppgifter som företagen ska lämna.

Sveriges Finansanalytikers Förening (SFF) gav år 2008 ut riktlinjer för redovisning av företagets hållbarhetsarbete. SFF nämner inte specifikt GRI som redovisningsmodell, men anger ett antal motiv för varför företag bör hållbarhetsredovisa:

- Affärsutveckling
- Direkt konkurrensfördel
- Varumärke - marknadens uppfattning om företaget
- Attraktiv arbetsgivare
- Attrahera investerare
- En kvalitetsstämpel
- Effektiv hushållning av resurser
- Hantera risker

SFF beskriver hållbarhetsredovisning som en förtroendefråga i förhållande till olika intressenter:

”Efter en internationell förtroendekris vid millennieskiftet ses CR (corporate responsibility) som ett sätt att stärka förtroendet för näringslivet allmänt och enskilda företag specifikt. Det talas om vikten för företag att få en ’license to operate’, ett förtroende att verka från företagets viktigaste intressenter.”¹⁴

SFF menar att företag som inte visar att de kan hantera frågor och risker rörande miljö, ekonomi och socialt ansvar kan förlora i konkurrenskraft.

”I förlängningen tappar ett företag som hanterar CR-frågorna dåligt konkurrenskraft. Företaget löper en risk att förlora sin möjlighet att verka som marknadsaktör på grund av att ett stort misstroende uppstår kring bolaget och dess verksamhet.”¹⁵

2.3.2 Regeringens motiv för statliga bolag att GRI-redovisa

Regeringen har i Verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2008 satt ett tydligt fokus på hållbarhetsfrågor och menar att dessa har fått en ökad betydelse för företagets verksamhet. Det framhålls att alla ansvarsfulla och professionella företag bör ta sitt ansvar för frågor om hållbar utveckling.

¹⁴ SFFs Rekommendation om Corporate Responsibility 2008, s. 8

¹⁵ SFFs Rekommendation om Corporate Responsibility 2008, s. 11

”Företagens miljöansvar och sociala ansvar, de så kallade hållbarhetsfrågorna blir allt viktigare i ett affärsstrategiskt perspektiv för företags långsiktiga förmåga att konkurrera om sina kunder och skapa långsiktigt värde för sina ägare.”¹⁶

Regeringen poängterar flera gånger att de statliga företagen bör ligga i framkant i arbetet med dessa frågor.

”De statligt ägda företagen ska vara föredömen för andra företag och leda denna utveckling.”¹⁷

De områden som regeringen lyfter fram för de statliga företagen som föredömen ligger framför allt inom det sociala området och miljöområdet. De statliga företagen förväntas ha handlingsplaner för etik, arbetsvillkor, mänskliga rättigheter, bekämpning av korruption, jämställdhet och mångfald. Regeringen skriver exempelvis:

”Precis som staten som ägare är ett föredöme genom en hög andel kvinnor i styrelserna, är det angeläget att de statligt ägda företagen driver utvecklingen mot att även öka andelen kvinnor i företagsledande positioner.”¹⁸

År 2008 infördes krav på att samtliga statliga bolag ska hållbarhetsredovisa enligt GRI-kriterierna. Kravet motiveras i regeringens riktlinjer som en del av att göra verksamheten transparent – hållbarhetsredovisningarna ska ge en god bild av bolagens verksamhet. Ett återkommande argument i riktlinjerna är att statliga bolag ska vara ett föredöme på området och ligga i framkant av utvecklingen.

I Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008 beskriver regeringen GRI-redovisningar som en kvalitetsstämpel, något som kan hjälpa till att identifiera risker och på så sätt undvika minskat förtroende för bolagen.

”Genom att vara lyhörd för förväntningarna på företagets miljömässiga och sociala agerande kan ett företag identifiera och hantera frågor som kan komma att bli kritiska längre fram. [...] Ett företag som har ett medvetet hållbarhetsarbete kan i stället få en kvalitetsstämpel som ger ökad konkurrenskraft och positivt påverkar varumärket när både kunder och medarbetare aktivt väljer att belöna det arbetet.”¹⁹

Bolagen förväntas arbeta aktivt med hållbarhetsfrågorna, både inom det egna företaget och i samarbete med externa parter såsom affärspartners, kunder och leverantörer. Regeringen beskriver hållbarhetsredovisningar som en kanal för företaget att kommunicera sitt arbete och åtaganden inom hållbarhetsfrågor. På så sätt ges olika intressenter insyn i företag vilket gör det lättare att bedöma företagets hållbarhetsarbete.

¹⁶ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008, s. 24

¹⁷ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008, s. 24

¹⁸ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008, s. 33

¹⁹ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008, s. 26

”Genom en öppen kommunikationsprocess parallellt med hållbarhetsarbetet skapas förtroende för företagets arbete. Transparens ger intressenterna insyn i det pågående arbetet, och gör det möjligt att följa stegvisa förbättringar och bättre förstå vilka utmaningar företagen möter.”²⁰

I verksamhetsberättelsen skriver regeringen att GRI-redovisningar dessutom hjälper regeringen att följa upp bolagens arbete med hållbar utveckling:

”Staten som ägare kan utvärdera och följa upp företagets arbete och styrelsernas ansvar genom att granska och följa upp hållbarhetsrapporteringen.”²¹

Samtidigt är kravet på hållbarhetsredovisningen i första hand ett sätt att driva på hållbarhetsarbetet **inom** företaget, snarare än att vara en del av regeringens uppföljning och styrning av bolagets verksamhet.

”Det är förbättringen som är det viktiga och kraven på rapportering är verktyg för att driva utvecklingen framåt. Genom ett kontinuerligt förbättringsarbete stärks förutsättningarna för ett långsiktigt värdeskapande i företagen. Att så sker är styrelsernas ansvar som en del av en god bolagsstyrning.”²²

2.3.3 De statliga bolagens hållbarhetsredovisningar

En översiktlig genomgång av ett 30-tal av de statliga bolagens hållbarhetsredovisningar för år 2008 ger en bild av att det inom ramen för samma redovisningskrav (GRI nivå C+) går att lämna redovisningar med mycket skiftande utformning och innehåll. Redovisningarna är av varierande omfattning, allt från några blygsamma sidor i årsredovisningen till mycket ambitiösa skrifter på närmare 100 sidor i en mycket påkostad utformning. Det förekommer att redovisningar är skrivna helt på engelska. Vissa bolag använder redovisningen som ett sätt att marknadsföra bolaget och förstärka varumärket, vilket därmed utgör en del av mervärdet.

Det kanske är naturligt att ambitionsnivån och omfattningen av redovisningarna varierar, då det är första året med regeringens krav. Samtidigt är detta en konsekvens av den frivillighet och flexibilitet som finns inbyggda i GRI-modellen, vilket av en del framhålls som ett stort värde i sig men som samtidigt försvårar jämförbarheten företagen emellan.

2.3.4 De statliga bolagens syn på GRI-modellen

I en enkätundersökning frågade vi de statliga bolagen vilket värde redovisning enligt GRI-kriterierna gav jämfört med bolagets tidigare rapporterings-

²⁰ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008, s. 26

²¹ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008, s. 25

²² Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008, s. 25

system i förvaltningsberättelsen och årsredovisningen. Bolagen fick gradera mervärdet för respektive dimension (dvs. E, S och M).²³

För den *ekonomiska* dimensionen uppgav cirka 15 procent av bolagen att värdet med GRI-redovisning jämfört med den befintliga redovisningen var ganska stort eller mycket stort, medan drygt 30 procent svarade att det inte gav något mervärde alls. För den *sociala* dimensionen uppgav cirka 60 procent av de statliga bolagen att GRI-kriterierna gav ett ganska stort eller mycket stort mervärde. Motsvarande siffra för *miljökriterierna* var drygt 70 procent. Endast ett bolag uppgav att GRI-kriterierna inte gav något mervärde alls inom den sociala- respektive miljödimensionen, jämfört med befintlig redovisning.

Knappt 50 procent av bolagen uppgav att de ansåg att värdet av hållbarhetsredovisningar till viss del motiverade kostnaden för att ta fram redovisningen. Närmare 20 procent ansåg att värdet i hög grad motiverade kostnaderna, medan 20 procent ansåg att det var tveksamt om värdet uppvägs kostnaderna. Två bolag uppgav att värdet inte alls motiverade kostnaden för hållbarhetsredovisningen.

I sina kommentarer menar flera av bolagen att det finns andra vinster med en redovisning enligt GRI-modellen, speciellt på sikt, även om kostnaden varit hög första året. Externt är det en bra affärsidé, ett sätt att kommunicera hur bolaget arbetar med hållbarhetsfrågor och samtidigt tillmötesgår ägarens krav. Man kan lyfta fram risker och därmed få ökad trovärdighet, bl.a. som en attraktiv arbetsgivare. Det blir en viktig del i kund- och intressentdialog, underlättar för marknaden att göra jämförelser mellan företag och andra organisationer och kan därmed användas i marknadskommunikation.

Internt framhåller bolagen att redovisning enligt GRI-modellen bidrar till att öka medvetandet genom att tydliggöra för de anställda hur bolaget arbetar med hållbarhetsfrågor. Samtidigt poängterar några av bolagen att det är svårt att uppskatta värdet men att det kan bero på om bolaget lyckats nyttja det potentiella mervärdet.

Att GRI-redovisning gett ökad medvetenhet om och fokus på hållbarhetsfrågor i verksamheten, samt att redovisningen numera sker mer systematiserat och enhetligt, var något som i stort sett alla bolagen gav uttryck för. En annan generell uppfattning hos bolagen är att GRI-redovisningen kräver stora resurser. Systemet beskrivs som svårt att sätta sig in i samt tidskrävande att använda. Framförallt de mindre bolagen uppger att GRI-redovisningen kräver betydande egna resursinsatser och är ekonomiskt betungande, i synnerhet det externa bestyrkandet.

²³ Bolagen fick gradera mervärdet på en fyrgradig skala, från ”inget mervärde alls” till ”mycket stort mervärde”, för respektive dimension (dvs. E, S och M). Frågan besvarades av 91 procent av de 34 tillfrågade bolagen.

2.3.4 Statliga myndigheter och GRI-modellen

Det är ovanligt att statliga myndigheter hållbarhetsredovisar enligt GRI-kriterierna på eget initiativ. Detta får ses mot bakgrund av den generella strävan att minska myndigheternas redovisningar, vilket kommit till uttryck bl.a. i Styrtredningen.²⁴

Vi har funnit fyra exempel på GRI-redovisningar– Vägverket, Göteborgs universitet, Polismyndigheten i Stockholm samt Statens Fastighetsverk (SFV).²⁵ Myndigheternas redovisningar för räkenskapsåret 2008 gjordes enligt de generella GRI-riktlinjerna.

Vägverket

Vägverkets Hållbarhetsredovisning 2008 inleds med motiveringen till varför hållbar utveckling är en del av verkets ansvar:

”Det övergripande målet för transportpolitiken är att ’transportpolitiken ska säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet’. Transportpolitiken ger bidrag till att uppnå hållbar tillväxt, välfärd och livskvalitet. Vägverkets uppgift är att utveckla vägtransportsystemet i den riktning som regering och riksdag har beslutat om. Vägverket har därför ett ansvar att bidra till hållbar utveckling, där vi tar hänsyn till sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser på lång sikt.”²⁶

Enligt Vägverket fanns det inget uttalat syfte med hållbarhetsredovisningen utan det var ett önskemål från generaldirektören. Motiv som nämnts är att Vägverket vill visa upp en bredare bild av vad myndigheten ägnar sig åt och vill ligga i framkant av utvecklingen. Det framgår inte varför Vägverket valt att rapportera enligt GRI-kriterierna men kravet på de statliga bolagen att hållbarhetsredovisa enligt GRI har påverkat valet av redovisningsmodell. Något externt bestyrkande gjordes inte.

Göteborgs universitet

Göteborgs universitet (GU) har en stark miljöprofil och är miljöcertifierat enligt EMAS och ISO 14001. GU uppger att man strävar efter att göra studenter och forskare medvetna om miljöfrågor och målet är att vara ett av Europas ledande universitet för utbildning och forskning inom hållbar utveckling och miljö.

I hållbarhetsredovisningen beskriver GU hållbarhet som en viktig del av universitetets värderingar och verksamhet.

”Hållbar utveckling är angeläget för Göteborgs universitet, och de sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna prövas alltid i ett längre tidsperspektiv. Det gäller både män-

²⁴ Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, betänkande av Styrtredningen, SOU 2007:75.

²⁵ Då SFV:s hållbarhetsredovisning för år 2008 inte var utgiven vid publicering av denna rapport, kommenteras den inte närmare.

²⁶ Vägverkets Hållbarhetsredovisning, s. 2

niskor och naturresurser och utgår från en helhetssyn på samhällets behov, förutsättningar och problem.”²⁷

Rektorn skriver i förordet till hållbarhetsredovisningen 2008 om hållbarhet som en etablerad del av GU:s verksamhet att

”Göteborgs universitet arbetar sedan många år systematiskt för att bidra till en bärkraftig samhällsutveckling och ett av universitetets kärnvärden är att verka för det hållbara samhället.”²⁸

Varför universitet valde att rapportera enligt GRI-kriterierna framgår inte av redovisningen.

Polismyndigheten i Stockholm

Den hållbarhetsredovisning som Polismyndigheten i Stockholm presenterat innehåller ingen fullständig GRI-redovisning och ingen extern bestyrkande har gjorts.

Polismyndighetens anger följande motiv för att frivilligt göra en hållbarhetsredovisning:

”Polismyndigheten i Stockholms län har under 2008 påbörjat arbetet med att redovisa delar av sin verksamhet på ett nytt och transparent sätt. Från och med 2008 har alla statliga bolag fått i uppdrag av statsmakterna att genomföra årliga hållbarhetsredovisningar enligt GRI version G3, global reporting initiative. GRI:s riktlinjer för hållbarhetsredovisning gör det lättare att bedöma och jämföra organisationer ur ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt perspektiv. Myndigheten anser att det är viktigt att gå i samma riktning som de statliga bolagen trots att vi ännu inte omfattas av kravet att redovisa enligt GRI. Detta innebär att vi för första gången genomför en samlad redovisning av redan existerande hållbarhetsarbete.

Hållbarhetsarbetet i myndigheten omfattar vårt miljö- och samhällsansvar både internt och externt. Några exempel på detta är delar av miljöledning, systematiskt arbetsmiljöarbete, mångfalds- och jämställdhetsarbete samt mycket av den direkta kontakten och servicen gentemot medborgarna. Genom att redovisa hållbarhetsarbetet i myndigheten kommer vi att öka möjligheten till en mer systematisk och kommunicerbar verksamhet. Detta i sin tur bidrar till att stärka bilden av Polisen i samhället och redovisa vårt ansvar för våra intressenter.”²⁹

2.4 Slutsatser

Vår genomgång av GRI-modellen och de motiv som framhållits av regeringen respektive företag och myndigheter som redovisat enligt GRI-modellen leder till några generella slutsatser:

²⁷ Göteborgs universitets hållbarhetsredovisning 2008, s. 4

²⁸ Göteborgs universitets hållbarhetsredovisning 2008, s. 3

²⁹ Vårt bidrag till en hållbarhetsutveckling, Polismyndigheten i Stockholms län, 2008, s. 29

Föredöme och förtroende huvudsyftet med GRI

Huvudsyftet med GRI är att presentera en transparent bild av organisationens arbete med hållbarhet för utomstående intressenter. Bakomliggande motiv är exempelvis att ”förstärka förtroende för näringslivet och enskilda företag” hos företagets viktigaste intressenter såsom affärspartners, leverantörer och kunder. Regeringen ansluter sig till detta syfte och ser de statliga företagen som ”föredömen i miljömässigt och socialt ansvar”, och lyfter fram ”företags långsiktiga förmåga att konkurrera om kunder och skapa värde för sina ägare” genom att ”tillvarata nya affärsmöjligheter”. Hållbarhetsredovisning beskrivs också som ett verktyg för att systematiskt driva arbetet med hållbarhet framåt, med tydlig rapportering och uppföljning.

Vår bild är att det är i första hand den utåtriktade kommunikeringen för att förstärka bolagens varumärke som är centralt i kraven på de statliga företagen att redovisa enligt GRI-modellen, inte redovisningen som ett instrument för styrning och uppföljning av de enskilda bolagen eller för att driva på det interna hållbarhetsarbetet. De enskilda bolagen och myndigheter som genomfört GRI-redovisningar ansluter sig också till denna syn på syftet med GRI.

Erfarenheter av GRI-redovisning är begränsade

Hittills är erfarenheterna av GRI-redovisning i Sverige begränsade. Det är först år 2008 som krav har ställts på de statliga bolagen att redovisa enligt GRI-modellen och endast fyra myndigheter har gjort detsamma. Globalt är det inte mer än drygt 2 000 företag som genomfört GRI-redovisningar. Nuvarande GRI-kriterier togs fram år 2006. Det innebär att GRI-modellen är tämligen oprövad i större omfattning och i olika sociopolitiska och ekonomiska sammanhang.

GRI-kraven är inte utformade för statliga myndigheter

GRI-kraven utvecklades i första hand för multinationella företag som arbetar på globala marknader, i synnerhet företag med verksamhet i utvecklingsländerna. Detta har också påverkat innehåll i de indikatorer som modellen bygger på. Modellens krav är dåligt anpassade till statliga myndigheter med samhällsuppdrag, där målet inte i första hand är att konkurrera om kunder och skapa värde för aktieägarna utan att genomföra sitt uppdrag utifrån krav på likvärdighet, rättssäkerhet och effektivitet. Den pilotversion av GRI för statliga myndigheter som togs fram år 2005 bygger till stor del på den generella bolagsmodellen och har inte anpassats så att de stämmer med nu gällande riktlinjer.

3 Mervärde av GRI-redovisningar för statliga myndigheter?

3.1 Inledning

Regeringen har under många år begärt att de statliga myndigheterna ska lämna redovisningar om ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden. Mervärdet för regeringen och Regeringskansliet samt andra externa intressenter³⁰ av en hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen måste därför bedömas i förhållande till dessa befintliga redovisningar. Den fråga vi har analyserat är:

Vilket mervärde skulle hållbarhetsredovisning enligt GRI-kriterierna ge regeringen och Regeringskansliet jämfört med den information som i dag redovisas genom befintliga redovisningskrav?

En sådan jämförelse mellan GRI-kriterierna och befintliga återrapporteringskrav kan göras på olika nivåer.

På *modellnivå*, dvs. med utgångspunkt i den samlade GRI-modellen och den redovisande myndighetens samlade hållbarhetsredovisning.

De redovisningskrav som myndigheterna ska uppfylla i dag består inte av något sammanhängande system liknande GRI-modellen, vilket omöjliggör en jämförelse på denna nivå då det inte finns något att jämföra med GRI-modellen.

På *indikatornivå*, dvs. en jämförelse på detaljnivå, där de enskilda indikatorerna i GRI jämförs med de indikatorer som används i myndigheternas befintliga redovisningar.

En sådan jämförelse skulle innebära att konkreta formuleringar i respektive redovisningssystem ställs mot varandra för att kartlägga eventuella skillnader. GRI-modellen innehåller ett stort antal sådana indikatorer, sammanlagt närmare 90 stycken, vilket innebär att det blir svårt att bedöma mervärdet av den information som GRI-modellen ger. Dessutom kan myndigheter välja ut vilka indikatorer man redovisar mot, för att anpassa kraven till myndighetens verksamhet, vilket försvårar jämförelsen. Vidare kan jämförelsen peka åt olika håll, och indikatorerna kan helt eller delvis överlappa varandra eller ge helt olika slags information. En jämförelse på indikatornivå förutsätter dessutom att motsvarande indikatorer i myndigheters befintliga redovisningskrav kartläggs i detalj, vilket inte är praktiskt möjligt inom ramen för detta uppdrag.

³⁰ Vi fokuserar främst på mervärdet för regeringen och Regeringskansliet.

Dimensionsnivå dvs. den ekonomiska dimensionen, den sociala dimensionen och miljödimensionen (ESM).

Detta framstår som den lämpligaste nivån för jämförelsen av GRI-modellen med befintliga redovisningskrav. Här finns mer eller mindre etablerade redovisningssystem som kan jämföras med GRI-modellen, vilket innebär att vi får ett relevant underlag för att analysera och bedöma mervärdet av den information som redovisas. Analysen på dimensionsnivå stämmer väl med resultaten av vår enkätundersökning bland statliga bolag. Där framkom betydande skillnader i bolagens bedömning av mervärdet mellan de tre dimensionerna, vilket tyder på att dessa bör behandlas var för sig. Dessutom framstår en jämförelse på dimensionsnivå som praktiskt genomförbart.

I analysen av mervärdet har vi gjort vissa jämförelser även på indikatornivå för ett begränsat antal indikatorer, för att belysa vissa specifika områden. Jämförelsen och analysen av mervärdet bygger på en kartläggning av befintliga redovisningskrav och jämförelse med motsvarande kriterier i GRI-modellen, och har genomförts med hjälp av ansvariga myndigheter.

3.2 Redovisningskrav inom den ekonomiska dimensionen

3.2.1 GRI-modellen

”Med den ekonomiska dimensionen av hållbarhet menas organisationens påverkan på de ekonomiska förhållandena hos dess intressenter och på ekonomiska system på lokal, nationell och global nivå. De ekonomiska indikatorerna belyser:

- Kapitalflöde mellan olika intressenter, och
- Huvudsaklig ekonomisk påverkan som organisationen har på samhället.

Finansiella resultat är grundläggande för att förstå en organisation och dess hållbarhet. Denna information finns dock oftast redan tillgänglig i de finansiella redovisningarna. Det som redovisas mer sällan, och som ofta efterfrågas av hållbarhetsredovisningens användare, är organisationens bidrag till hållbarhet i ett större ekonomiskt perspektiv.”

Redovisningen ska innehålla upplysningar om hållbarhetsstyrningen, dvs. hur ledningen arbetar med ekonomiska resultat, marknadsnärvaro och indirekt ekonomisk påverkan. För dessa tre områden finns konkreta indikatorer:

Ekonomiska resultat

- skapat och levererat direkt ekonomiskt värde, inklusive intäkter, rörelsekostnader, ersättning till anställda, gåvor och andra samhällsinvesteringar, balanserad vinst samt betalningar till finansiärer och regeringar
- finansiell påverkan samt andra risker och möjligheter för organisationens aktiviteter, hänförliga till klimatförändringen

- omfattningen av organisationens förmånsbestämda åtaganden
- väsentligt finansiellt stöd från det allmänna

Marknadsnärvaro

- Skalan för normala ingångslöner jämfört med minimilöner på orter där organisationen har betydande verksamhet.
- Policy och praxis samt andelen utgifter som betalas till lokala leverantörer på väsentliga verksamhetsplatser.
- Rutiner för lokalanställning och andelen av ledande befattningshavare som anställts lokalt där organisationen har betydande verksamhet.

Indirekt ekonomisk påverkan

- Utveckling och påverkan av investeringar i infrastruktur och tjänster som huvudsakligen görs för allmänhetens nytta, på kommersiell basis eller utan full ersättning.
- Förståelse om och beskrivning av betydande indirekta ekonomiska effekter, inklusive effekternas omfattning.

Vidare ska koncerngemensamma mål för resultat som rör de ekonomiska aspekterna samt en kortfattad, övergripande policy (eller flera policyer) redovisas. Detta ska definiera organisationens generella åtaganden vad gäller de ekonomiska aspekterna.

3.2.2 Befintliga ekonomiska redovisningskrav

Hur ser riktlinjerna för myndigheternas ekonomiska redovisningssystem ut?

För den ekonomiska styrningen, dess genomförande och dess effektivitet och hållbarhet har staten ett stort antal medel och system till sitt förfogande. Det finns ett omfattande ekonomiadministrativa (EA) regelverk som de statliga myndigheterna är skyldiga att följa. Reglerna är i olika hög grad knutna till budgetprocessen. Såväl i budgetpropositionen som i Årsredovisning för staten redovisas en rad uppgifter och indikatorer avseende den ekonomiska hanteringen och dess effektivitet. Myndigheterna lämnar varje år en resultatredovisning för sin verksamhet. Både extern och intern revision av den statliga verksamheten är författningsreglerad liksom myndigheternas interna styrning och kontroll. Ekonomistyrningsverket (ESV) har sedan år 1998 ansvar för den grundläggande ekonomiska redovisningsmodell som ska användas av myndigheterna och sammanställer årligen i EA-boken den lagstiftning, förordningar och föreskrifter som gäller för myndigheters redovisningar.³¹ I boken ingår även ESV:s föreskrifter och allmänna råd kring ekonomisk redovisning.

³¹ EA-boken

ESV fastställer årligen ekonomiadministrativa värden (EA-värden) för statliga myndigheter och rapporterar dessa till regeringen. EA-värdet är en bedömning av hur väl kraven i de statliga ekonomiadministrativa reglerna uppfylls och är ett sätt för regeringen att följa upp om ekonomiadministrationen bedrivs författningsenligt.³²

Statliga myndigheter är enligt lag (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag skyldiga att upprätta årsredovisning och budgetunderlag och lämna dessa till regeringen. De myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen ska även årligen lämna in delårsrapporter till regeringen. Dessa handlingar ska ge underlag för regeringens uppföljning, prövning eller budgetering av myndighetens verksamhet. Handlingarna ska avse all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs.

Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring ålägger myndigheterna att bokföra alla ekonomiska händelser, försäkra att de verifieras, avsluta räkenskaperna regelmässigt samt bevara all räkenskap enligt arkivlagen och arkivförordningen. Redovisningen ska uppfylla ESV:s krav på finansstatistisk information

Vilka myndigheter omfattas av kraven?

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt förordning (2000:606) om myndigheters bokföring gäller alla myndigheter som lyder direkt under regeringen. Internrevisionsförordningen (2006:1228) däremot gäller endast de förvaltningsmyndigheter under regeringen med internrevision som är reglerad i myndighetens instruktion eller annan förordning eller beslut. Alla statliga myndigheter under regeringen som är inordnade i den statliga redovisningsorganisationen ingår också i ESV:s EA-värdering.

Revision av myndigheters ekonomiska redovisning

Revisionen av myndigheters ekonomiska redovisningar regleras i lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. och genomförs främst av Riksrevisionen. Den årliga revisionen ska enligt god sed granska statliga myndigheters årsredovisningar, såväl den finansiella redovisningen som resultatredovisningen. Även underliggande redovisning granskas. Granskningen fokuserar på:

- Om årsredovisningen är tillförlitlig
- Om räkenskaperna är rättvisande
- Om ledningen för de granskade myndigheterna följer de föreskrifter och beslut som finns.

³² Beskrivning av ESV:s ekonomiadministrativa värdering, 2009-06-04

Den årliga granskningen resulterar i en revisionsberättelse som lämnas till myndigheten och aktuellt departement. De viktigaste iakttagelserna lämnas även i en årlig rapport till riksdagen och regeringen.

Vad gäller internrevisionen så utförs den av myndigheten själv. Internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv. Revisionen ska vidare göra en riskanalys genom att granska huruvida ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten fullgör kraven i 3 § myndighetsförordningen. I internrevisionens uppgifter ingår även att ge råd och stöd till styrelsen och myndighetschefen.

3.2.3 Jämförelse mellan GRI-kriterierna och befintliga ekonomiska redovisningskrav

Principiella frågor som finns när det gäller förutsättningarna för GRI i staten behandlar ESV bl.a. i regeringsuppdraget Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter från år 2004 och i rapporten Resultat och styrning i staten från år 2006.

I Uppdraget om små myndigheter förslog ESV bl.a:

”För att både underlätta för små myndigheter och skapa en allmänt sett bättre kostnadseffektivitet bör kravställare och kravadministratörer

- ha ett förhållningssätt som medför att nyttan med krav och kravutformning i högre grad än för närvarande ställs mot den belastning och kostnad de medför,
- skapa processer som ger stöd åt att nya krav prövas mer omsorgsfullt och befintliga krav omprövas”

ESV menar att det resonemanget är tillämpligt på ett allmänt plan när det gäller införandet av olika rutiner och system i statsförvaltningen. Frågan om användning av GRI behöver prövas så att nyttan för ekonomisk säkerhet och varaktiga effekter av ekonomiska insatser prövas mot de konsekvenser som ett införande innebär.

ESV konstaterar att GRI-modellen innehåller relativt få ekonomiska indikatorer och att det finns mycket lite överlappning mellan dem och nuvarande system för redovisning och kontroll.

3.2.4 ESV:s slutsats

Det finns sedan många år tillbaka ett väl inarbetat ekonomiskt redovisningssystem som omfattar i stort sätt alla statliga myndigheter. Ekonomi- och resultatstyrningen i staten är för närvarande under omprövning och utveckling. ESV menar att ett ställningstagande till införande av modeller som GRI måste prövas i det sammanhanget. Det skulle vara olyckligt om GRI

blev ytterligare en uppgift som utan syntes adderades till redan tidigare existerande eller nyligen införda eller påbörjade modeller. Kostnader för dagens redovisningssystem har inte undersökts, vilket också gör det svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av att ersätta dagens redovisningssystem med GRI-modellen.

Sannolikt är att användning av GRI-modellen skulle kunna bidra till att avhjälpa de brister och svagheter som finns beträffande rapportering och kunskaper om effekterna av statliga insatser. GRI är exempelvis mer resultatriktad än dagens redovisningssystem.

Att ersätta nuvarande ekonomisk redovisning med GRI-modellen skulle dock enligt ESV samtidigt innebära att en stor del av den information som i dag redovisas skulle gå förlorad för avnämarna, främst Regeringskansliet.

3.3 Redovisningskrav inom den sociala dimensionen

3.3.1 GRI-modellen

”Den sociala dimensionen av hållbarhet avser den påverkan som organisationen har på de sociala system den verkar inom. GRI:s sociala resultatindikatorer ger information om viktiga aspekter som omfattar anställningsförhållanden, mänskliga rättigheter, samhälls- och produktansvar.”³³

Redovisningskraven bygger på internationellt erkända och allmängiltiga standarder utarbetade av FN, ILO och OECD. Förutom ledningens hållbarhetsstyrning inom området ställs krav på redovisning av mål och resultat, en policy för området, organisatoriskt ansvar, åtgärder rörande utbildning och kunskap samt övervakning och uppföljning. För att konkret belysa social påverkan används 40 resultatindikatorer inom fem områden:

Anställningsförhållanden och arbetsvillkor

Resultaten ska redovisas med hjälp av 14 olika indikatorer för fem olika aspekter på anställningsförhållanden och arbetsvillkor, dvs. anställning, relationer mellan anställda och ledning, arbetsmiljö(hälsa och säkerhet), träning och utbildning samt mångfald och jämställdhet. Exempel på indikatorer i den sista gruppen är:

- Sammansättning av styrelse och ledning nedbruten på kön, åldersgrupp, minoritetsgrupptillhörighet och andra mångfaldsindikatorer.
- Löneskillnad i procent mellan män och kvinnor per anställningskategori.

³³ Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, RG, version 3.0

Mänskliga rättigheter

Resultaten redovisas med hjälp av nio indikatorer på sju områden: investerings- och upphandlingsrutiner, icke-diskriminering, föreningsfrihet och rätt till kollektivavtal, barnarbete, tvångsarbete, säkerhetsrutiner och ursprungsbefolkningens rättigheter. Exempel på indikatorer:

- Procent av betydande leverantörer och underleverantörer som har granskats avseende efterlevnad av mänskliga rättigheter, samt vidtagna åtgärder.
- Totalt antal fall av kränkningar mot ursprungsbefolkningars rättigheter och vidtagna åtgärder.

Organisationens roll i samhället

Redovisningen inom detta område omfattar åtta indikatorer rörande samhälle, korruption, politik, konkurrenshämmande åtgärder och efterlevnad. Exempel på indikatorer:

- Beskaffenhet, omfattning och ändamålsenlighet av de program och rutiner som utvärderar och styr verksamhetens påverkan på samhällen, inklusive inträde, verksamhet och utträde.
- Totalt värde av bidrag och gåvor i form av pengar eller in natura till politiska partier, politiker och likartade institutioner, per land.
- Belopp för betydande böter och totalt antal icke-monetära sanktioner mot organisationen för brott mot gällande lagar och bestämmelser.

Produktansvar

Redovisningen av produktansvar omfattar nio indikatorer som ska belysa kundernas hälsa och säkerhet, märkning av produkter och tjänster, marknadskommunikation, kundernas integritet samt efterlevnad, med hjälp av nio indikatorer, bl.a.

- Totalt antal fall där regler och frivilliga koder för information om och märkning av produkter och tjänster inte efterlevts. Informationen ska ges uppdelat efter effekten av bristen på efterlevnad.
- Rutiner för kundnöjdhet, inklusive resultat från kundundersökningar.
- Totalt antal underbyggda klagomål gällande överträdelser mot kundintegriteten och förlust av kunddata.

3.3.2 Befintliga sociala redovisningskrav

Vilka krav finns?

Någon samlad redovisningsmodell finns inte på det sociala området utan en mängd olika politikområden styrs i dag genom s.k. generella krav, vilka ofta följs av åiterrapporteringskrav. En majoritet av dessa generella krav kan

sorteras in under den sociala dimensionen. Det stora antalet generella krav gör det svårt att skaffa sig en överblick över det sociala området, varför vi fokuserar endast på de krav som innebär att myndigheter ska lämna en redovisning till regeringen eller Regeringskansliet.

I Regeringskansliets Handledning för hantering av generella frågor i myndighetsstyrning listas 13 områden som styrs genom generella krav. Se tabell 3.1.³⁴

Tabell 3.1 Generella krav och styrdokument

Politikområde	Reglering av redovisningskraven
Barnpolitik och barnets rättigheter	Regleringsbrev, särskilt regeringsuppdrag
Demokrati och mänskliga rättigheter	Regleringsbrev, särskilt regeringsuppdrag
Ekonomisk brottslighet	Instruktion, regleringsbrev, handlingsplan
Folkhälsa	Regleringsbrev, nat. ledningsgrupp, prop.
Global utveckling	Prop., skrivelser (medverka/bidra/uppmärksamma)
Handikappolitik och funktionshindrades rättigheter	Förordning, handlingsplan, skrivelse, instruktion, regleringsbrev, särskilt regeringsuppdrag,
Integrationspolitik	Prop., förordningar, regleringsbrev
Jämställdhetspolitik	Förordningar, handlingsplan, instruktion, regleringsbrev, särskilt regeringsuppdrag
Miljöpolitik	RF, förordningar, prop., skrivelse, instruktion, särskilda regeringsuppdrag, regleringsbrev
Regional utveckling	Förordning, instruktioner, regleringsbrev, särskilda regeringsuppdrag
Totalförsvaret	Lag, förordningar, regleringsbrev
Ungdomspolitik	Förordning, prop., skrivelse, regleringsbrev, särskilt regeringsuppdrag, statsrådsberedningens riktlinjer
Förvaltningspolitik	RF, lag, Förordningar, prop., handlingsprogram, instruktion, regleringsbrev

Det framgår av tabellen att den sociala dimensionen omfattar många skilda politikområden och att redovisningskraven regleras i en mängd olika styrdokument.

På det sociala området finns inget samlat organisatoriskt ansvar för redovisningsfrågor, motsvarande ESV:s roll på det ekonomiska området. Inom vissa områden har en enskild myndighet fått ansvaret, inom andra områden finns flera ansvariga och inom ytterligare andra finns ingen myndighet utpekad. Ansvarig myndighets roll och uppgift varierar också mellan områdena. Tabell 3.2 ger en översiktlig bild av hur ansvaret inom områden med generella krav kan variera mellan olika politikområden.

³⁴ Att styra med generella krav i staten, ESV, KKR och Statskontoret, 2003-09-15

Tabell 3.2 Organisering av politikområden med generella krav

Politikområden	Ansvarig myndighet	Ansvarig myndighets uppgift	Generellt krav uttryckt/ specificerat?	Antal myndigheter som berörs av kravet
Barnpolitik och barnets rättigheter	BO	Faktasammanställande, egna undersökningar	Generellt krav	26 återrapporterande barnperspektivet (2007), alla berörs
Folkhälsa	FHI	Faktasammanställande, myndigheter inrapporterar	Indikatorer	13 återrapporterande (2005), 49 "viktiga"
Handikappolitik och funktionshindrades rättigheter	Handisam	Faktasammanställande, egna undersökningar	Indikatorer	14 sektorsmyndigheter
Sjukfrånvaro	Statskontoret	Faktasammanställande	Specificerade	218
Kompetensutveckling	Statskontoret	Faktasammanställande, egna undersökningar	Specificerade fast anpassningsbara	250

3.3.3 Jämförelse mellan GRI-kriterierna och befintliga sociala redovisningskrav

Inom den sociala dimensionen har vi gjort jämförelser på dimensionsnivå samt på indikatornivå, då det saknas ett samlat redovisningssystem på området.

Jämförelse av indikatorområden

I tabell 3.3 jämförs översiktligt de indikatorområden som täcks av GRI-modellen med de områden där befintliga redovisningskrav ställs på svenska myndigheter inom den sociala dimensionen.

Tabell 3.3 Jämförelse av områden inom den sociala dimensionen

GRI-modellen	Befintliga redovisningar
Anställningsförhållanden och arbetsvillkor	
Mänskliga rättigheter	Demokrati och mänskliga rättigheter
Organisationens roll i samhället	
Produktansvar	
Administrative Efficiency (pilotversion)	Förvaltningspolitik
	Folkhälsa
	Global utveckling
	Handikappolitik och funktionshindrades rättigheter
	Integrationspolitik
	Jämställdhetspolitik
	Miljöpolitik
	Regional utveckling
	Totalförsvaret
	Ungdomspolitik
	Barnpolitik och barnets rättigheter
	Ekonomisk brottslighet

Jämförelsen på denna nivå visar att svenska myndigheter i dag lämnar redovisningar inom ett stort antal områden som inte täcks av GRI-modellen.

Samtidigt finns det indikatorer inom GRI-områden som hamnar under andra rubriker i befintliga redovisningar, vilket försvårar en sådan jämförelse.

Endast ett område förekommer inom båda redovisningssystemen, nämligen *Mänskliga rättigheter*. Vid en granskning visar det sig dock att GRI-indikatorerna om mänskliga rättigheter även förekommer inom flera områden som svenska myndigheter redovisar, exempelvis jämställdhetspolitiken, integrationspolitiken och barnpolitiken.

Även på befintliga områden som inte har någon motsvarighet i GRI-modellen kan motsvarande indikatorer förekomma, dock under andra rubriker. Detta är ytterligare ett problem vid jämförelse av GRI-modellen med befintliga redovisningskrav.

Slutsatsen av jämförelsen på områdesnivå inom det sociala området är ändå att befintliga generella redovisningskrav täcker flera områden än den sociala dimensionen i GRI-modellen. Samtidigt kan GRI-kriterierna ge mer specifik information inom vissa områden. För att avgöra vilket informationsvärde GRI-indikatorerna skulle ge jämfört med dagens redovisningskrav, krävs därför en mer detaljerad jämförelse.

Jämförelse av enskilda indikatorer

Som ett komplement till jämförelsen på indikatorområden har vi gjort jämförelser på enskilda indikatorer inom ett urval av de områden som redovisas i tabell 3.1, nämligen barnpolitik, folkhälsa, handikappolitik, sjukfrånvaro samt kompetensförsörjning. Dessa analyser, som representerar olika organisatoriska lösningar och ansvarsförhållanden, redovisas i sin helhet i bilaga 3.

Jämförelsen visar sammanfattningsvis att det förekommer stora skillnader mellan de två redovisningssystemen även på indikatornivå. Detta beror framför allt på hur indikatorerna är utformade, bl.a. deras detaljeringsgrad och resultatriktning. Inom exempelvis området sjukfrånvaro är det befintliga redovisningskravet tydligt specificerat och resultatriktat, och liknar därmed motsvarande indikator i GRI-modellen. Inom området barnpolitik däremot är de befintliga redovisningskraven inriktade på insatser för att öka barns delaktighet i myndighetsbeslut och därför inte speciellt väl preciserade. Motsvarande GRI-krav däremot är mer konkreta och inriktade på förekomsten av barnarbete, vilket är mindre relevant i Sverige. Detta speglar olika uppfattningar om den bakomliggande problembilden.

3.3.4 Slutsatser

Det finns ingen samlad redovisning från statliga myndigheter på det sociala området utan redovisningar görs enligt olika modeller och upplägg inom ett tiotal olika politikområden med utgångspunkt i olika styrdokument. GRI-

modellen däremot präglas av en mer enhetlig och samlad redovisningsstruktur.

Det går inte att direkt jämföra GRI-modellens sociala dimension med motsvarande redovisning från myndigheter, utan jämförelsen får göras inom respektive område och med utgångspunkt i enskilda indikatorer.

GRI-modellens sociala dimension täcker ett mycket mer begränsat område jämfört med de redovisningar som svenska myndigheter lämnar i dag. Vissa politikområden saknas helt i GRI-modellen, t.ex. insatser för funktionshinder.

En jämförelse på indikatornivå visar att:

- vissa GRI-krav är inte relevanta för svenska förhållanden.
- det finns ganska få överlappningar mellan GRI och befintliga redovisningar.
- GRI inte ger något mervärde utan mycket information skulle tappas bort vid en övergång till GRI-modellen på det sociala området.
- GRI-modellens indikatorer är mer resultatriktade medan befintliga redovisningar fokuserar mer på processen.
- GRI-modellen har en flexibilitet vid val av vilka indikatorer man ska redovisa, men samtidigt karaktäriseras av en bristande flexibilitet vid tillämpning av indikatorerna, då dessa är detaljreglerade och bygger på mätningar.

Sammanfattningsvis, mervärdet av GRI-modellen på det sociala området ligger framför allt i att modellen har en enhetlig struktur och arbetssätt, snarare än genom värdet av den information som redovisas.

3.4 Redovisningskrav inom miljödimensionen

3.4.1 GRI-kriterierna

”Den miljömässiga dimensionen av hållbarhet rör organisationens påverkan på det levande och icke levande naturliga systemet, inklusive ekosystem, mark, luft och vatten. Miljöindikatorerna täcker resultat kopplade till insatser (t.ex. material, energi och vatten) och resultat (t.ex. utsläpp, avloppsvatten och avfall). Utöver det omfattar indikatorerna också resultaten kopplade till biologisk mångfald, miljöefterlevnad och annan relevant information som t.ex. miljökostnad och påverkan från produkter och tjänster.”

Sammanlagt omfattar miljöredovisningen en bruttolista på 30 olika indikatorer. Som exempel kan nämnas:

Material

- Materialanvändning i vikt eller volym.
- Återvunnet material i procent av materialanvändning

Produkter och tjänster

- Åtgärder för att minska miljöpåverkan från produkter och tjänster, samt resultat härav.
- Procent av sålda produkter och deras förpackningar som återinsamlas, per kategori.

Utsläpp till luft och vatten samt avfall

- Totala direkta och indirekta utsläpp av växthusgaser, i vikt.
- Initiativ för att minska utsläppen av växthusgaser, samt uppnådd minskning.
- Totalt utsläpp till vatten, i kvalitet och recipient.
- Total avfallsvikt, per typ och hanteringsmetod.

3.4.2 Befintliga redovisningskrav

Miljöledningssystemet (MLS)

Regeringen beslutade år 1996 att statliga myndigheter ska införa miljöledningssystem och årligen rapportera till regeringen om hur arbetet går. Miljöledningssystem är ett verktyg för att få till stånd ett systematiskt miljöarbete i en organisation. Miljöarbetet i myndigheterna ska bidra till att uppnå de nationella miljökvalitetsmålen och framhålla staten som ett föredöme. Statliga myndigheter har ett grundläggande miljöansvar för sin verksamhet. Regeringen vill integrera miljöhänsyn och resurshushållning i all statlig verksamhet, såsom i:

- Statliga förslag, beslut och åtgärder i statsförvaltningen
- Statlig myndighetsutövning inklusive upphandling
- Statlig förvaltning i sin egen verksamhet.

En bestämmelse om detta infördes i verksförordningen och en del myndigheter har fått en särskild miljöparagraf i sin instruktion.

Miljöledningssystem infördes tidigt inom näringslivet och innebär ett systematiskt miljöarbete med tydliga riktlinjer och mål i bl.a. centrala styrdokument, klagjorda ansvarsförhållanden, rutiner för uppföljning samt redovisning av resultat i årsredovisningen. Miljöledning inom statsförvaltningen bygger på samma principer som för näringslivet men anpassats till statliga myndigheters verksamhet.

Sedan hösten 2000 har Naturvårdsverket haft i uppdrag av regeringen att på olika sätt stödja de myndigheter som omfattas av miljöledningssystemet.

Naturvårdsverkets har således enligt regleringsbrevet för år 2007 i uppdrag att ge myndigheterna stöd i deras miljöledningsarbete och sammanställa myndigheternas miljöredovisningar. Naturvårdsverkets stöd består av:

- Årlig sammanställning
- Seminarier
- Sakkunskap
- Informationsspridning
- Goda exempel
- Kontakter
- Nätverk³⁵

Myndigheterna i miljöledningssystemet är indelade i tre olika grupper, beroende på deras respektive miljöpåverkan.

Hur ser riktlinjerna för myndigheternas miljöredovisning ut?

De myndigheter som har i uppdrag att införa miljöledningssystem ska årligen redovisa till regeringen hur arbetet fortskrider. Redovisningen ska göras enligt fastlagda riktlinjer beslutade av Miljödepartementet och lämnas till Regeringskansliet och Naturvårdsverket.

Riktlinjerna för myndigheternas redovisning av miljöledningsarbetet är för närvarande indelade i tre delar. Den första delen innehåller frågor om miljöledningssystemets grundelement och ska besvaras av alla tre grupper av myndigheter. Den andra delen innehåller frågor om mer avancerade delar i miljöledningssystemet och ska besvaras av myndigheterna i grupperna 1 och 2. Den tredje delen innehåller frågor om miljöprestanda och besvaras av samtliga i grupp 1, vilket är obligatoriskt vart tredje år. År 2008 var denna del frivillig och dessutom var det frivilligt att redovisa en uppföljning av miljöledningssystemets effekter.

Från och med redovisningen av miljöledningsarbetet för år 2009 har regeringen fastställt nya riktlinjer. Antalet myndigheter som berörs av beslutet är 196 stycken. Myndigheterna ska redogöra för såväl miljöledningssystemet som effekterna av myndigheternas arbete med miljöledning inom tre olika områden: tjänsteresor, energiförbrukning och andel miljökrav i upphandling.³⁶ Staten kommer därmed att kunna mäta sin direkta miljöbelastning inom dessa områden med hjälp av följande uppföljningsmått:

- Utsläpp av koldioxid från tjänsteresor (totalt, per anställd)
- Energiförbrukning (totalt, per anställd, per m²)
- Andel miljökrav i upphandling

³⁵ Uppgifter från Agneta Jordaan, ansvarig för Naturvårdsverkets årliga redovisning av myndigheternas miljöledningssystem

³⁶ Miljödepartementet, M2008/4821/H, december 2008

Syftet är att i större utsträckning följer upp vilka miljöeffekter det statliga miljöledningsarbetet ger upphov till, både för den enskilda myndigheten och för den statliga förvaltningen som helhet. Måttén har tagits fram genom en undersökning av vilken slags miljöbelastning som uppstår hos de flesta myndigheter.

Uppföljningen ska ingå i den ordinarie årliga redovisningen av miljöledningssystemen från och med år 2009. Det innebär att första redovisningen ska göras i början av år 2010. Varje myndighet ska därefter rapportera in sina resultat till regeringen årligen.

Vilka myndigheter omfattas av kravet?

Myndigheterna är indelade i tre grupper beroende på hur stor deras miljöpåverkan bedöms vara. I grupp 1 finns myndigheter med centrala miljörelaterade uppgifter. Grupp 2 innehåller övriga myndigheter med stor betydelse för miljöfrågor och grupp 3 är myndigheter med i huvudsak direkt miljöpåverkan. Enligt regeringens riktlinjer för redovisning omfattas 178 myndigheter av uppdraget att redovisa sitt miljöledningsarbete. Av dessa finns 43 i grupp 1, 52 i grupp 2 och 83 i grupp 3.³⁷

Revision av miljöledningssystem

Miljörevision är ett ledningsinstrument som innebär en granskning och bedömning av hur miljöorganisation, ledningsrutiner och utrustning fungerar med syfte att skydda miljön. Revisionen är en systematisk och dokumenterad process för en objektiv uppföljning av om miljöarbetet överensstämmer med de kriterier som fastställts.³⁸

Naturvårdsverket skriver:

”Utvecklingen är positiv och visar att många myndigheter gör revision, om än inte varje år. Allt fler myndigheter har dessutom gjort både extern och intern revision senaste gången de genomfört revision. Det tyder på att många av dem som gör revision är mycket ingående.

Av miljöledningsredovisningarna framgår att det inte är ovanligt att miljösamordnaren genomför revisionen av myndighetens miljöledningssystem. Men för att revisionen ska vara objektiv och effektiv är det bra om de som genomför den inte jobbar med miljöledningssystemet. För att undvika detta kan det vara lämpligt att utse några interna revisorer. En annan lösning kan vara att kontakta andra myndigheter för att undersöka möjligheten att revidera varandra. Inom den statliga miljöledningen finns ett nätverk för interna revisorer där syftet är att dra nytta av varandra. Precis som förra året tyder också en del redovisningar på att uppfattningen om vad en revision innebär är mycket olika bland myndigheterna.”

Övrig miljörapportering

Det förekommer annan miljöredovisning från myndigheter vid sidan om redovisning av miljöledningssystem. Av Naturvårdsverkets rapport framgår att av de 93 redovisande myndigheterna i grupperna 1 och 2, svarar 59 pro-

³⁷ M2008/2746/H

³⁸ Myndigheter för hållbar utveckling, miljöledningssystem i myndigheter 2008, Naturvårdsverket rapport 5962, maj 2009

cent att de lämnat in övriga miljörapporteringar till Naturvårdsverket, Miljömålsrådet eller Regeringskansliet under det gångna året. I grupp 1 uppger 86 procent att övrig miljörapportering gjorts, i grupp 2 är motsvarande siffra 35 procent. Myndigheterna i grupp 1 har antingen särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet eller är miljömålsansvariga. Det är därför naturligt att majoriteten av de myndigheter som lämnat miljörapporter finns i den gruppen. Större delen av rapporteringen var underlag till miljömålsuppföljningen samt verksamhetsspecifika rapporter, men även remisser och årsredovisningar förekom.

3.4.3 Jämförelse mellan GRI-kriterierna och befintliga krav

En del av den information som fångas upp inom uppföljningen enligt GRI-modellen är snarlik den information som statliga myndigheter i dag har krav på sig att redovisa. Många GRI-indikatorer har dock inte någon motsvarighet i MLS-uppföljningen. På A-nivå motsvarar kraven på redovisning av miljöindikatorer de områden som miljöledningssystemet innefattar. Utöver dessa områden krävs också redovisning av ett flertal andra miljöpåverkansindikatorer.³⁹

Nedan följer en genomgång av de områden där tydliga likheter och skillnader finns mellan MLS och GRI-kraven.

Uppföljning av energianvändning

Inom uppföljningen av energianvändning överrensstämmer indikator EN3/K och EN4/K samt EN16/K och EN17/K⁴⁰ relativt väl med delar av miljöledningssuppföljningen (mått nr 2.1 och 2.4⁴¹).

Uppföljning av tjänsteresor och transporter

Inom uppföljning av tjänsteresor och transporter överrensstämmer indikator EN16/K och EN17/K relativt väl med delar av miljöledningssuppföljningen (mått nr 1.1–1.3) En skillnad är att miljöledningssuppföljningen redovisas i större detalj, i syfte att belysa exempelvis vilka transportsätt en myndighet använder sig mycket av.

Uppföljning av miljökrav i upphandling

Inom uppföljning av miljökrav i upphandling överrensstämmer indikator PA14⁴² till viss del med mått 3.1–3.2. Troligen skulle denna GRI-indikator

³⁹ GRI Application Levels, Version 3.0

⁴⁰ Vad är GRI-kriterierna; Statskontoret.

⁴¹ Regeringsbeslut M2008/4821/H

⁴² Vad är GRI-kriterierna, Statskontoret. Tabell E. New Economic Indicators for Public Agencies

skulle vara svår att införa i svenska myndigheter, då krav på miljömärkta varor inte kan ställas enligt lagen om offentlig upphandling.⁴³

Redovisning av organisation, strategier, mål etc.

I miljöledningsredovisningen ska myndigheten redovisa hur man arbetar strategiskt med miljöfrågorna genom miljöpolicy, handlingsplan, mål osv. Denna överrensstämmer till viss del med den mycket omfattande redovisningen av organisationsstruktur och syn på hållbar utveckling osv. som krävs i alla nivåer av GRI-redovisningen.

Jämförbarhet för förbättringsarbete

MLS-uppföljningen ska passa samtliga myndigheter med miljöledningssuppdrag och alla myndigheter ska använda de framtagna måtten. Uppföljningen kan användas för att jämföra myndigheternas resultat över tid och därmed bidra till att förbättra sin verksamhet. Vidare kan den användas för att jämföra miljöprestandan med andra myndigheter. Eftersom de flesta måtten är satta i relation till antingen årsarbetskrafter eller kvadratmeter, underlättas jämförelser mellan och inom myndigheter. De GRI-indikatorer som motsvarar måtten inom MLS-uppföljningen är däremot inte lika användbara, då de inte redovisas i relation till exempelvis yta eller insatta resurser.

3.4.4 Naturvårdsverkets samlade reflektioner kring kvalitet och återkoppling

Skulle GRI-redovisningen ersätta miljöledningssystemen finns risk för att frivilligheten i GRI påverkar kvaliteten i det statliga miljöarbetet. De myndigheter som redan arbetar aktivt med sitt miljöarbete skulle förhoppningsvis fortsätta arbeta på samma nivå som i dag. Däremot är det möjligt att myndigheter som inte kommit så långt i sitt miljöarbete inte skulle fortsätta arbeta enligt den nivå som krävs i dagsläget. Det är tänkbart att dessa myndigheter skulle redovisa enligt GRI:s miniminivå för området miljöpåverkan. En sådan förändring skulle påverka det statliga miljöarbetet negativt.

För att undvika att påverka kvaliteten på miljöarbetet föreslås möjligheten att fastställa ett antal grundindikatorer som varje myndighet ska redovisa oavsett om redovisningen sker på A, B eller C-nivå. Sådana grundindikatorer skulle då också kunna specificeras angående hur de ska redovisas. Dessa skulle tillkomma utöver de mer systeminriktade extraindikatorer som redan finns för myndigheter. En sådan åtgärd borde göra jämförelser enklare, både över tid inom den enskilda myndigheten och med andra likvärdiga myndigheter.

⁴³ Enligt lagen om offentlig upphandling är det inte tillåtet att kräva att en produkt ska vara miljömärkt. Kravet kan istället enligt Konkurrensverket bestå i att uppfylla de krav som ställs för att vara berättigad till själva miljömärket.

Återkoppling av det redovisade materialet

En fråga är hur det redovisade materialet ska användas. Enligt Naturvårdsverkets erfarenheter av miljöledningen är det ytterst viktigt att det material som en myndighet fått i uppdrag att redovisa också tas om hand, och att myndigheten ges återkoppling på sin insats. Utan denna respons är risken stor att engagemanget blir bristfälligt. Naturvårdsverket har i uppdrag att årligen följa upp myndigheternas miljöarbete. Inom miljöledningen pågår en strävan mot bättre återkoppling från departementen och hos somliga myndigheter också från ledningen. Utan bra återkoppling blir arbetet svårt att förankra inom organisationen. En bred hållbarhetsredovisning med stor valfrihet i rapporterade indikatorer innebär att rapportering av myndighetens arbete med rapportering blir mer tidskrävande och svårtolkad.

3.4.5 Slutsatser

Det finns redan ett väl inarbetat miljöredovisningssystem som omfattar ungefär 200 statliga myndigheter. GRI-modellen innehåller ett stort antal indikatorer inom miljödimensionen, 30 stycken, mot miljöledningssystemets 15 indikatorer. Enligt Naturvårdsverkets jämförelse innehåller de befintliga redovisningskraven inte alla krav i GRI-kriterierna.

Kostnaderna för myndigheter att redovisa enligt miljöredovisningssystemet finns det inga uppgifter om.

En jämförelse på indikatornivå visar att:

- det finns några överlappning mellan GRI och befintliga redovisningar.
- GRI-modellens indikatorer är inte lika detaljerade som motsvarande krav i miljöledningssystemen.
- vissa GRI-krav har en bristande relevans för svenska förhållanden.
- GRI-modellen skulle ge ett mervärde i form av ytterligare information på miljöområdet, främst i form av myndigheters prestationer.
- GRI-modellen har en flexibilitet vid val av vilka indikatorer man ska redovisa, något som Naturvårdsverket ser som ett potentiellt problem. Det skulle troligen leda till en kvalitetsförsämring och bli svårare och mer tidskrävande att jämföra resultaten.

De krav som korrelerar bäst med GRI-kriterierna infördes år 2008 och skiljer sig till karaktären från de äldre kraven i miljöledningssystemet. Utvecklingen av miljöledningssystemets kriterier har gått mot mer resultatnriktade krav, vilket kan ses som ett steg närmare GRI-indikatorerna.

Sammanfattningsvis, mervärdet av GRI-modellen på miljöområdet ligger framför allt i den ytterligare information som en GRI-redovisning troligen

skulle ge. Detta mervärde har dock förbehåll vad gäller detaljeringsgrad, jämförbarhet och relevans för svensk kontext.

3.5 Samlad analys av mervärdet

Mervärdet av att införa krav på myndigheter att redovisa enligt GRI-modellen måste bedömas i förhållande till befintliga redovisningskrav. Det är inte en fråga om att börja från ett nolläge. I detta kapitel har vi därför jämfört GRI-modellens krav på företrädesvis dimensionsnivå med befintliga redovisningskrav riktade till de statliga myndigheterna.

Jämförelsen visar att det är svårt att skapa en tydlig och heltäckande bild av det potentiella mervärdet med GRI-kriterierna. Att undersöka mervärdet genom att ställa enskilda indikatorer i respektive redovisningssystem mot varandra är problematiskt, då indikatorerna är formulerade på olika sätt och med skilda detaljeringsnivåer. Dessutom har indikatorerna ofta olika fokus, antingen på processer eller på resultat. Vår bedömning av mervärdet bygger därför framförallt på en jämförelse av GRI-modellens tre huvuddimensioner med de befintliga redovisningar som statliga myndigheter lämnar inom det ekonomiska-, sociala- och miljöområdet. Analysen av mervärdet har gjorts med utgångspunkt i vilken information som redovisas inom de tre dimensionerna, inte genom att granska och jämföra enskilda indikatorer.

3.5.1 Analys av mervärde

Jämförelserna på ESM-nivå, som sammanfattas här, visar att det finns väsentliga skillnader mellan de båda redovisningssystemen.

Den ekonomiska dimensionen

Ekonomi- och resultatstyrningen i staten är för närvarande under omprövning och utveckling. Ekonomistyrningsverket (ESV) menar att ett ställningstagande till införande av modeller som GRI måste prövas i det sammanhanget. Det skulle vara olyckligt om GRI blev ytterligare en uppgift som utan syntes adderas till redan tidigare existerande eller nyligen införda eller påbörjade modeller.

Sannolikt är att en användning av GRI-modellen skulle kunna bidra till att komma tillrätta med de brister och svagheter som finns i dagens ekonomiska rapportering beträffande effekterna av statliga insatser. Ett hållbarhetsperspektiv skulle också kunna bidra till att utveckla såväl genomförande som rapportering av insatser för ökad produktivitet och effektivitet, anser ESV.

ESV menar samtidigt att styrbehovet bör avgöra om ett styrmedel – i detta fall ett system av indikatorer – ska införas. ESV konstaterar att GRI innehåller relativt få ekonomiska indikatorer jämfört med den existerande eko-

nomiska redovisningen, och att det finns mycket lite överlappning mellan de två systemen. Ett införande av GRI-modellen som ersättning för nuvarande ekonomisk redovisning skulle därför innebära att en stor del av den information som i dag redovisas skulle gå förlorad för avnämarna, främst Rege- ringskansliet.

Den sociala dimensionen

Det finns ingen samlad redovisning från statliga myndigheter på det sociala området, utan redovisningar görs enligt olika modeller och upplägg inom de totalt olika politikområden som är aktuella för jämförelsen. GRI-modellen däremot präglas av en mer samlad redovisningsstruktur. Detta innebär att det inte går att direkt jämföra GRI-modellens sociala dimension med motsvarande befintliga redovisningar från myndigheter, utan jämförelsen får göras inom respektive område och delvis med utgångspunkt i enskilda indikatorer.

Analysen visar att GRI-modellens sociala dimension är mycket mer begränsad jämfört med de redovisningar som svenska myndigheter lämnar i dag. Vissa politikområden saknas helt i GRI-modellen, t.ex. insatser för funktionshindrade.

En jämförelse på indikatornivå visar att vissa GRI-krav inte är relevanta för svenska förhållanden och dessutom att det även på denna nivå finns ganska lite överlappning mellan GRI och befintliga redovisningar. En jämförelse av den information som GRI-modellen respektive befintliga redovisningar ger visar att mycket information på det sociala området skulle tappas bort vid en övergång till GRI-modellen. Samtidigt är GRI-modellens indikatorer mer resultatnriktade, medan befintliga redovisningar fokuserar på processer. GRI-modellen är flexibel vid val av vilka indikatorer som ska redovisas, men samtidigt oflexibel vid tillämpning av indikatorerna, då dessa är detaljreglerade och bygger på mätningar. Till skillnad från exempelvis miljöområdet är mätningar av olika sociala förhållanden dessutom förenade med betydande svårigheter.

Sammanfattningsvis, mervärdet av GRI-modellen på det sociala området ligger framför allt i modellens struktur och arbetssätt, snarare än i omfattningen av och innehållet i den information som redovisas.

Miljödimensionen

Naturvårdsverkets slutsats vid en jämförelse av GRI-modellen med befintliga redovisningskrav på miljöområdet är att det redan finns ett väl inarbetat miljöredovisningssystem, som omfattar cirka 200 statliga myndigheter. GRI-kriterierna innehåller ett stort antal indikatorer inom miljödimensionen, 30 stycken, mot miljöledningssystemets 15 indikatorer. Naturvårdsverkets jämförelse på indikatornivå visar att de befintliga redovisningskraven i miljöledningssystemet inte täcker alla krav i GRI-kriterierna. Det finns en

viss överlappning mellan GRI och befintliga redovisningar men GRI-modellens indikatorer är inte lika detaljerade som motsvarande krav i miljöledningssystemen. Vissa GRI-krav är inte heller relevanta för svenska förhållanden.

En jämförelse av den information som GRI-modellen respektive befintliga redovisningar ger visar att GRI skulle kunna ge ett mervärde i form av ytterligare information på miljöområdet, främst i form av myndigheternas prestationer. GRI-modellen har en flexibilitet vid val av vilka indikatorer man ska redovisa, något som Naturvårdsverket ser som ett potentiellt problem. Det skulle troligen leda till en kvalitetsförsämring och göra det svårare och mer tidskrävande att jämföra resultaten myndigheterna emellan.

De krav som bäst motsvarar GRI-kriterierna infördes år 2008 och skiljer sig mot de äldre kraven i miljöledningssystemet, där utvecklingen har gått mot mer resultatnriktade krav, vilket kan ses som ett steg närmare GRI-indikatorerna.

Sammanfattningsvis, mervärdet av GRI-modellen på miljöområdet ligger enligt Naturvårdsverket framför allt i den ytterligare information som en GRI-redovisning troligen skulle ge. Samtidigt finns förbehåll vad gäller detaljeringsgrad, jämförbarhet och relevans för svenska förhållanden.

3.5.2 Statskontorets bedömning av mervärdet

Analysen av mervärdet visar att det finns väl utvecklade och strukturerade redovisningssystem på det ekonomiska området respektive miljöområdet. Här finns sedan minst 10 år tillbaka väl inarbetade regelverk, redovisningskrav, rapporteringsrutiner och ansvariga myndigheter med uppgift att vara stödjande och samordnande för respektive redovisning. Krav enligt dessa redovisningssystem ställs på merparten av de statliga myndigheterna. Vad gäller den ekonomiska dimensionen är befintliga återrapporteringskrav för statliga myndigheter betydligt mer heltäckande än GRI-kriterierna, medan GRI ger lite mer information än dagens miljöledningssystem. Befintliga indikatorer är generellt sett även mer detaljerade och specificerade än GRI, medan GRI har mer resultatnriktade indikatorer som bygger på mätningar. På dessa två områden – dvs. den ekonomiska dimensionen respektive miljödimensionen – bedömer Statskontoret att mervärdet av GRI-kriterierna framförallt skulle vara som ett komplement till och inspiration för att utveckla de befintliga redovisningskraven.

När det gäller den sociala dimensionen däremot är Statskontorets bild att de befintliga kraven är mycket splittrade. Inom den sociala dimensionen finns i dag ingen sammanhållen återrapporteringsform för statliga myndigheter. Kraven återfinns i en mängd olika styrdokument och är generellt inte lika specificerade som de befintliga återrapporteringskraven inom det ekonomiska

ka området respektive miljöområdet. Det gäller hur kraven är reglerade, vilka myndigheter som omfattas av kraven, hur preciserade och samordnade kraven är, vilka rapporteringsrutiner som följs och vilka myndigheter som har rapporteringsansvar. Kort sagt, på det sociala området saknas en sammanhållen rapporteringsstruktur motsvarande den som finns i GRI-modellen. Statskontoret menar att en samlad redovisning enligt GRI-modellen på det sociala området bör ha ett stort mervärde jämfört med nuvarande redovisningar. För myndigheterna skulle fördelen vara att återrapporteringskraven och redovisningen blir mer samlad. Mervärdet av GRI-modellen skulle således vara störst inom den sociala dimensionen, och då främst genom att samla krav som i dag finns i en mängd olika styrdokument.

Statskontoret menar även att det inte skulle vara rimligt att bygga upp en hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen ovanpå nuvarande redovisningar från myndigheterna, utan det skulle i så fall vara fråga om att ersätta befintliga redovisningssystem med GRI-modellen. Vår jämförande analys av mervärdet, som utgår från informationsvärdet av respektive redovisningsmodell, visar att ett införande av GRI-modellen för statliga myndigheter skulle vara problematiskt, av flera olika skäl.

Väl inarbetade redovisningskrav finns men GRI-modellen är oprövad

Redovisningskrav ställs redan på de svenska myndigheterna inom samtliga tre dimensioner, dvs. ekonomisk redovisning, social redovisning och miljöredovisning. Dessa krav har funnits sedan ett tiotal år och är väl inarbetade hos myndigheterna och hos mottagarna, i första hand Regeringskansliet. Redovisningssystemen har utvecklats successivt och på myndigheterna har rutiner byggts upp, särskilda resurser har avsatts och speciell kompetens har utvecklats. Inom Regeringskansliet finns motsvarande rutiner, resurser och kompetens för att ta hand om de redovisningar som myndigheterna avlämnar. GRI-modellen däremot är relativt ny och oprövad, speciellt inom den offentliga sektorn, och tillämpas i dag globalt av inte fler än drygt 2 000 organisationer, framför allt privata företag.

GRI-modellen mer samlad och resultatnriktad men smalare

GRI-modellen skulle ge mer samlad och strukturerad information om en myndighets hållbarhetsarbete jämfört med befintliga redovisningssystem, i synnerhet inom den sociala dimensionen där befintliga redovisningskrav inte är särskilt väl samordnade.

Samtidigt är informationsvärdet av GRI-modellen mindre, då flera områden som i dag ingår i myndigheternas redovisning saknas. GRI-modellens täckningsgrad är sämre inom de sociala och ekonomiska dimensionerna, men bättre inom miljödimensionen. Införs GRI-modellen kommer ny information att redovisas, men samtidigt kommer mycket information att gå förlorad. Kraven har olika karaktär: GRI-indikatorerna är generellt sett mer resultatnriktade, mätbara och jämförbara medan de befintliga redovisnings-

kraven än mer processinriktade. Införs GRI-modellen kommer en annan typ av information därmed att redovisas.

Samtidigt har GRI-modellen inte lyckats knyta ihop de tre dimensionerna till en helhetsbild av myndigheternas hållbarhetsarbete. Mervärdet av GRI-modellen för att förbättra insynen i myndigheternas hållbarhetsarbete är därmed begränsat i förhållande till befintliga redovisningskrav.

I och med att GRI-modellen är ett enhetligt system skulle ett krav på att hållbarhetsredovisa enligt GRI gälla samma grupp av myndigheter. I dag rapporterar olika myndigheter inom de tre dimensionerna. För den sociala dimensionen skiftar antalet rapporterade myndigheter även mellan de olika underområdena.

Bristande relevans för statliga myndigheter

Den pilotversion av branschtillägget som är utformat speciellt för offentliga myndigheter är inte anpassad till den nu gällande versionen av GRI-riktlinjerna från år 2006. Därför hänvisas statliga myndigheter till att använda de allmänna kriterierna. Dessa är dock utformade i första hand efter de globala företagens redovisningsbehov. Alla GRI-indikatorer är därför inte relevanta för statliga myndigheter i Sverige, något som även Vägverket och Polismyndigheten i Stockholm vittnar om. Det skulle därför krävas ett omfattande arbete för att anpassa GRI-riktlinjerna till den svenska statsförvaltningens behov. En sådan omarbetning innebär att man samtidigt går ifrån GRI-modellen. Modellens bristande relevans för svenska förhållanden innebär således att mervärdet av att införa GRI-redovisningar för statliga myndigheter kan ifrågasättas.

GRI-modellen fungerar inte som styr- och uppföljningsinstrument

Som instrument för att följa upp och styra enskilda myndigheter har GRI-modellen också sina begränsningar. Redovisningskraven har utvecklats framförallt i syfte att ta fram information för att bedöma om företag uppnår sina mål på marknaden, såsom långsiktiga vinster och marknadspenetration. Modellen är dåligt anpassad för myndigheter med samhällsuppdrag, där förvaltningspolitikens grundstenar, dvs. likvärdighet, rättssäkerhet och effektivitet, ska vara vägledande. GRI-modellen kan inte heller användas för att följa upp och styra enskilda myndigheter med specifika mål.

GRI-modellen kan inte användas för att jämföra myndigheter

Den inbyggda flexibiliteten i GRI-modellen innebär att den enskilda organisationen får välja ut vilka indikatorer man ska redovisa mot. Syftet är att kunna anpassa modellen till respektive organisationens verksamhet. Samtidigt innebär detta att jämförelser mellan olika organisationer försvåras, om inte helt omöjliggörs. GRI har försökt kompensera detta genom att komplettera de generella redovisningskriterierna med branschsupplement, men inga gällande sådana finns för offentliga organisationer. Därmed är GRI-

modellen inget bra verktyg för att jämföra olika myndigheters hållbarhetsarbete.

Även en jämförelse av samma organisation över tid kan försvåras av de uppdaterade redovisningskriterier som tas fram, något som för övrigt även gäller befintliga redovisningar, t.ex. miljöledningssystemet.

Samtidigt har GRI-modellen en inbyggd inflexibilitet. På exempelvis indikatornivå ger GRI-modellens resultatriktade krav, med fokus på konkreta mätningar, en typ av information som kanske inte passar för alla områden. Det innebär att alla insatser inte kan redovisas på områden där det är svårt att göra mätningar, exempelvis det sociala området.

4 Kostnader för hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen

I detta kapitel analyserar vi kostnaderna för att hållbarhetsredovisa enligt GRI-modellen. Kostnadsanalysen bygger på de statliga bolagens erfarenheter av att GRI-redovisa samt en uppskattning av vad befintliga krav kostar statliga myndigheter att uppfylla.

4.1 Kostnader för statliga bolag att redovisa enligt GRI

4.1.1 Kompetensbehov

De statliga bolagen har tillställts en enkät om hållbarhetsredovisning enligt GRI och 32 av 34 bolag besvarade enkäten, varav ett bolag inte lämnade någon hållbarhetsredovisning enligt GRI. I det följande redovisas svaren från de 31 bolagen rörande kostnaderna.

Av de 31 statliga bolagen som lämnat en hållbarhetsredovisning enligt GRI för år 2008 rapporterade 25 på C-nivå, fyra på B-nivå och två på A-nivå (tabell 1). Av dessa hade dessutom 28 redovisningar kvalitetssäkrats genom oberoende granskning och bestyrkande.

Tabell 4.1 Redovisningsnivå enligt GRI

Svarsalternativ	Procent	Antal
A	6,5	2
B	12,9	4
C	80,6	25
Vet ej	0,0	0
Totalt	100	31

Vi frågade om bolagen ansåg sig ha nödvändig kompetens inför hållbarhetsredovisningen år 2008. Drygt hälften av bolagen ansåg sig delvis ha nödvändig kompetens medan knappt 30 procent inte ansåg sig ha den kompetens som behövdes (tabell 4.2). Fem bolag eller drygt 15 procent ansågs sig ha tillräcklig kompetens.

Tabell 4.2 Nödvändig kompetens

Svarsalternativ	Procent	Antal
Ja	16,1	5
Delvis	54,9	17
Nej	29,0	9
Vet ej	0,0	0
Totalt	100	31

Bland de bolag som kommenterade frågan dominerar synpunkter kring kunskapen om tillämpningen av GRI, som ansågs saknas eller behövde stärkas. Det gällde även bolag som tidigare arbetat med hållbarhetsredovisningar, men i annan form.

Ett av bolagen kommenterar erfarenheterna av första året med GRI-rapportering så här:

”Jag tror att vissa inlärningskostnader hade kunnat minska om informationsspridningen hade koordinerats ännu mer från Regeringskansliet. T.ex. kom det under våren en svensk översättning av GRI. Om information om den hade spritts hade vi lagt mindre tid på att försöka översätta och förstå den engelska terminologin.”

Ett annat bolag konstaterar:

”Mycket arbete utfördes och redovisades redan tidigare. Det som behövde kompletteras var kunskap om hur olika hållbarhetsfrågor skulle värderas och jämföras för ett balanserat hållbarhetsarbete gentemot de risker som fanns. Sedan behövdes ökad kunskap om GRI:s rapporteringskrav och om hur ägardirektivet skulle tolkas.”

4.1.2 Egna resurser

Alla bolag utom ett hade utnyttjat egna resurser för arbetet med hållbarhetsredovisningen. De egna resursinsatserna varierade från en halv personmånad upp till 12 personmånader bland dem som besvarat frågan. Elva bolag använde mindre än tre personmånader av egna resurser. Tolv bolag använde mellan tre och fem personmånader och fyra bolag använde sex personmånader eller mer av egna resurser. Flera bolag hade svårt att uppskatta den egna resursinsatsen.

Vi frågade också vad de interna resurserna hade använts till (tabell 4.3). Samtliga bolag hade använt de interna resurserna till GRI-redovisningens kärnfrågor såsom innehåll, kvalitet och avgränsning. Standardupplysningar enligt GRI, datainsamling och rapportsammanställning var andra områden där egna resurser utnyttjades av flertalet bolag.

Tabell 4.3 Till vad har de egna resurserna använts?

Svarsalternativ	Procent	Antal
Bestämma redovisningens innehåll, kvalitet och avgränsning	100,0	30
Ta ställning till standardupplysningar enligt GRI	93,3	28
Ta fram informationssystem	36,7	11
Datainsamling	96,7	29
Rapportsammanställning	93,3	28
Layout och publicering	56,7	17
Annat	20,0	6

Bortfall: 1 företag (3 %)

4.1.3 Externa resurser

Externa resurser hade anlåtats av 90 procent eller 28 av bolagen i arbetet med hållbarhetsredovisningen. Bland dem som besvarat frågan hur stora kostnader detta medfört varierade uppskattningen mellan 20 000 kronor och 1 500 000 kronor. Stora bolag och bolag som redovisade på GRI:s A- eller B- nivå hade i allmänhet högre kostnader än övriga bolag. Flera bolag hade svårt att särskilja kostnaderna för hållbarhetsredovisningen från kostnaderna för årsredovisningen i övrigt, eftersom hållbarhetsredovisningen integrerats med årsredovisningen.

Vi frågade även vad de externa resurserna använts till (tabell 4.4). Tre av fyra bolag utnyttjade externa resurser för att bestämma hållbarhetsredovisningens innehåll, kvalitet och avgränsning. Nästan lika stor andel bolag använde också externa resurser för att ta ställning till standardupplysningar enligt GRI.

Tabell 4.4 Till vad har de externa resurserna använts?

Svarsalternativ	Procent	Antal
Bestämma redovisningens innehåll, kvalitet och avgränsning	75,0	21
Ta ställning till standardupplysningar enligt GRI	71,4	20
Ta fram informationssystem	14,3	4
Datainsamling	21,4	6
Rapportsammanställning	39,3	11
Layout och publicering	75,0	21
Annat	17,9	5

Bortfall: 3 företag (10 %)

Ett bolag skrev:

”Till en början var det ganska svårt att sätta sig in i vad indikatorerna står för... nästan omöjligt att utan konsults hjälp bena ut ett bra upplägg för redovisningen.”

Detta pekar på behovet av kompetensförstärkning vad gäller kunskaper om GRI och dess tillämpning.

4.1.4 Oberoende granskning och bestyrkande

Hållbarhetsredovisningar i 28 av bolagen hade genomgått oberoende granskning och bestyrkande. Kostnaderna för de bolag som kunde lämna uppgifter varierade mellan 32 000 kronor och 1 100 000 kronor. Även här hade stora bolag och bolag som redovisade på GRI:s A- eller B- nivå i allmänhet högre kostnader än övriga bolag.

Ett bolag kommenterar detta:

”Att extern granskning skulle kosta så mycket var vi oförberedda på samt att GRI rapporteringen skall kräva så pass många mantimmar! Detta blev vi inte förvarnade om av Näringsdepartementet!”

4.1.5 Totala kostnader

Vi bad bolagen att uppskatta sina totala kostnader för hållbarhetsredovisningen för år 2008 (tabell 4.5). Ett bolag bedömde att kostnaderna understeg 100 000 kronor. 22 bolag uppskattade de totala kostnaderna till mellan 100 000 kronor och 1 000 000 kronor. Åtta bolag angav sina kostnader till mellan 1 000 000 och 3 000 000 kronor. Bland dessa återfinns stora bolag och bolag som rapporterat på högre GRI-nivå.

Tabell 4.5 Totala kostnader för hållbarhetsredovisning år 2008

Svarsalternativ	Procent	Antal
Under 100 000 SEK	3,2	1
Mellan 100 000 och 1 000 000 SEK	71,0	22
Mellan 1 000 000 och 3 000 000 SEK	25,8	8
Över 3 000 000 SEK	0,0	0
Vet ej	0,0	0
Totalt	100	31

Totalt 29 bolag bedömde vidare att kostnaderna för hållbarhetsredovisningen hade ökat på grund av GRI-kraven (tabell 4.6). Ett bolag bedömde kostnaderna som oförändrade. Ett bolag kunde inte bedöma frågan.

Tabell 4.6 Har bolagets kostnader för hållbarhetsredovisning ökat på grund av GRI-kravet?

Svarsalternativ	Procent	Antal
Ja	93,6	29
Nej	3,2	1
Vet ej	3,2	1
Totalt	100	31

4.1.6 Kostnadsutveckling

Vi frågade också hur bolagen bedömde resursbehoven för redovisningen år 2009 med bibehållen GRI-nivå (tabell 4.7). Drygt 40 procent av bolagen bedömde att resursbehoven skulle bli oförändrade medan drygt en fjärdedel ansåg att resursbehovet antingen skulle öka eller minska. Bland dem som bedömde att kostnaderna skulle minska hänvisades ofta till att första året med GRI-rapportering medfört inlärnings- och uppläggningskostnader av engångskaraktär.

Tabell 4.7 Resursbehov för hållbarhetsredovisning år 2009 på dagens GRI-nivå?

Svarsalternativ	Procent	Antal
Ökar	29,0	9
Oförändrat	41,9	13
Minskar	25,8	8
Vet ej	3,2	1
Totalt	100	31

Drygt 40 procent av bolagen har inte för avsikt att redovisa på en högre GRI-nivå i framtiden medan en tredjedel har det (tabell 4.8). En knapp fjärdedel har inte beslutat om den framtida GRI-nivån i redovisningen.

Tabell 4.8 Har bolaget för avsikt att i framtiden redovisa på högre GRI-nivå?

Svarsalternativ	Procent	Antal
Ja	35,5	11
Nej	41,9	13
Vet ej	22,6	7
Totalt	100	31

4.2 Vad kostar myndigheternas rapportering inom olika områden i dag?

Vi har bitt några myndigheter att uppskatta kostnaderna för olika rapporteringskrav inom deras respektive ansvarsområden.

4.2.1 Ekonomi

Den statliga redovisningsorganisationen omfattar för närvarande 238 myndigheter. ESV har genomfört en undersökning om myndigheternas OH-kostnader, dvs. kostnader för gemensam styrning, samordning, administration och lokaler.⁴⁴ Undersökningen gjordes år 2003 och beräkningarna baseras på utfallet från år 2002.

Med ekonomiadministration avsågs i undersökningen verksamhetsgemensamma och centrala funktioner, som rör ledning och stöd till myndigheten ifråga om ekonomi, redovisning eller planering och styrning. Andelen anställda som arbetar med central ekonomiadministration låg kring 3,2 procent (medelvärde). Någon beräkning av resursåtgången för den ekonomiska redovisningen ger dock inte undersökningen. ESV har heller inte i annat sammanhang undersökt detta och kan därför inte uppskatta kostnaden för myndigheternas befintliga ekonomiska redovisningar.

⁴⁴ Nyckeltal för OH-kostnader, ESV 2005:3.

Ett sextiotal myndigheter omfattas sedan den 1 januari 2008 av nya krav i form av ett antal förordningar rörande intern styrning och kontroll.⁴⁵ Syftet är att kraven på styrning och kontroll i svensk statsförvaltning ska följa de krav som finns inom såväl näringslivet som hos EU-kommissionen. Förordningen om intern styrning och kontroll och även EA-handboken kan sägas syfta till att skapa ekonomisk hållbarhet. Vad den nya förordningen inneburit i form av resursbehov hos myndigheterna är inte kartlagt.

Riksrevisionens kostnader för finansiell revision av myndigheters årsredovisning uppgick år 2008 till 111 miljoner kronor.⁴⁶

4.2.2 Miljö

Drygt 200 myndigheter arbetar för närvarande med miljöledning på regeringens uppdrag. Naturvårdsverket sammanställer årligen myndigheternas redovisningar avseende miljöledningssystem (se avsnitt 3.4). I redovisningen ingår bedömningar av hur mycket tid myndigheterna har ägnat åt miljöledningsarbetet. Naturvårdsverkets sammanställning för år 2008 visar att 60 procent av myndigheterna som har miljöledningssystem lägger ner mellan 1–5 veckor på miljöledningsarbetet.⁴⁷ Nio procent lägger ner mindre än en vecka eller ingen tid alls på arbetet. Tio procent lägger ner 6–16 veckor och 21 procent lägger ner 16 veckor eller mer på miljöledning. Av sammanställningen framgår dock inte hur mycket av denna tid som ägnats åt själva redovisningen av miljöledningsarbetet.

Miljöledningssystemen bör revideras, vilket kan ske genom intern och/eller extern revision. Av Naturvårdsverkets sammanställning för år 2008 framgår att knappt 70 myndigheter har reviderat sina miljöledningssystem. Vilka kostnader för t.ex. externa resurser detta har medfört framgår inte av redovisningen. Femton myndigheter var vidare certifierade enligt ISO 14001. Av dessa var även tre certifierade enligt EMAS. Naturvårdsverket uppskattar kostnaden för certifiering av en myndighet till ca 30 000 kronor exklusive egna personalkostnader.

4.2.3 Det sociala området

Inom det sociala området finns flera rapporteringskrav som beskrivits i avsnitt 3.3. För myndigheter som rapporterar inom det sociala området saknas uppskattningar av tids- eller resursåtgång för myndigheternas rapportering.

⁴⁵ Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll m.fl.

⁴⁶ Redogörelse till riksdagen 2008/09:RRS 10.

⁴⁷ Myndigheter för hållbar utveckling, Naturvårdsverket rapport 5962, maj 2009.

4.2.4 Myndigheter med stödjande funktion

Flera myndigheter, såsom t.ex. ESV, Naturvårdsverket, Handisam och Folkhälsoinstitutet har i anslutning till rapporteringen också stödjande, utbildande, föreskrivande eller sammanställande uppgifter som bör tas med i en beräkning av kostnader för rapporteringen. Kostnaderna för detta finns inte kartlagda.

4.3 Vad skulle rapportering enligt GRI kosta statliga myndigheter?

En bedömning av vad det skulle medföra för kostnader att införa krav på GRI-rapportering hos myndigheterna måste framför allt grundas på de erfarenheter som inhämtats genom enkäten till de statliga bolagen.

Vi har emellertid även intervjuat Vägverket och inhämtat uppgifter om kostnaderna för verkets första hållbarhetsredovisning enligt GRI år 2008. Verket redovisar på B-nivå. Redovisningen har inte genomgått oberoende granskning och bestyrkande. De totala kostnaderna uppgick till 929 000 kronor, varav 139 000 kronor avsåg konsultkostnader, 190 000 kronor reklambyrå/tryckkostnader samt 600 000 kronor personalkostnader. Vägverkets kostnader är jämförbara med kostnaderna hos flera av de större statliga bolagen.

Kostnaderna för en enskild myndighet att rapportera enligt GRI beror på flera faktorer:

- tidigare arbete med hållbarhetsredovisning
- myndighetens uppdrag, verksamhet och storlek
- omfattningen av GRI-redovisningen (avgörs av myndigheten och inte regeringen)
- redovisningsnivå
- förberedelsetid och stöd vid införandet
- ev. bortfallande redovisning enligt andra krav
- krav på granskning och bestyrkande

Kostnadsbilden hos bolagen pekar på ett behov av konsultinsatser. Detta kommer sannolikt att gälla för myndigheterna också, speciellt småmyndigheter. Förberedelsetid och stödinsatser torde påverka behovet av konsultinsatser. Granskning och bestyrkande kräver också ökade resurser.

Att dra slutsatser om en genomsnittskostnad/myndighet på hittillsvarade underlag låter sig inte göras. Myndigheterna har vitt skilda uppdrag och varierar avsevärt i storlek och samhällspåverkan. GRI:s redovisningsmodell

är dessutom anpassad för företagens behov. Kostnaderna för staten beror också på vilka myndigheter som ska redovisa enligt GRI.

Om hållbarhetsredovisning enligt GRI genomförs behöver sannolikt någon eller några myndigheter få ett stödjande/sammanställande ansvar. Kostnaderna får bedömas utifrån förändringar i nuvarande organisation för olika rapporteringskrav. Dessa finns dock inte preciserade. Behov av beredningskapacitet i Regeringskansliet påverkar också kostnaderna.

Även om underlaget för att fastställa kostnader är bristfälligt, är bedömningen att införandet av redovisning enligt GRI skulle leda till ökade kostnader för statsförvaltningen. Avsevärda resurser skulle även behöva läggas ner på att utreda och införa en ny redovisningsmodell samt att anpassa eller ta bort tidigare rapporteringskrav.

4.4 Slutsatser om kostnader för hållbarhetsredovisning

GRI-modellen är resurskrävande

Då få myndigheter har erfarenhet av att GRI-redovisa är underlaget för att uppskatta kostnaderna för myndigheter att GRI-redovisa begränsade. Det faktum att myndigheters verksamhet, storlek, erfarenhet att arbeta med hållbarhetsfrågor, etc. skiljer sig mycket åt försvårar en rättvisande kartläggning av redovisningskostnaderna för statliga myndigheter ytterligare.

Enkätsvaren från de statliga bolagen pekar dock på att GRI-modellen är kostsam och kräver mycket resurser, framförallt vid första redovisningen. Kunskapen om GRI och tillämpningen av GRI ansågs saknas eller behövde stärkas. Förhållandevis stora resurser lades ner på konsulter. Kostnaderna för extern granskning och bestyrkande var också höga i förhållande till övriga kostnader. Tre av fyra bolag uppskattade sina kostnader till mellan 100 000 och 1 000 000 kronor. Flera bolag anser sig ha svårt att precisera kostnaderna, men nästan alla bolag ansåg att GRI-kraven medfört ökade kostnader.

Kostnadsberäkningar av redovisning enligt befintliga krav saknas

Även uppgifterna om kostnader för myndigheters återrapporering enligt befintliga krav inom de tre dimensionerna är väldigt begränsad. Varken för de befintliga ekonomiska, miljömässiga eller sociala återrapporeringskraven finns det några beräkningar av vad det kostar myndigheter att följa kraven. Inom det sociala området finns det inte ens försök till uppskattningar av sådana kostnader. Inte heller finns det några rättvisande uppgifter om vad revisionen av redovisningarna kostar, förutom Riksrevisionens kostnader för den årliga revisionen på över 110 miljoner kronor. En dold utgift är även det stöd till myndigheters återrapporering som ESV, Naturvårdsverket, Folkhälsoinstitutet m.m. lämnar.

Oberoende av beslutet kring ett införande av GRI-modellen anser vi att en genomgång av kostnaderna för myndigheters redovisning enligt befintliga krav inom det ekonomiska och sociala området och miljöområdet är angelägen.

Ökade kostnader vid införande av GRI-modellen

Även om kostnadsuppgifter för myndigheter att GRI-redovisa är knapphändiga så bedömer vi det som högst troligt att ett införande av GRI-modellen kommer att medföra ökade kostnader. De ökade utgifterna bedömer vi återfinns både i en ökning av kostnader för den löpande redovisningen, och i höga omställningskostnader.

Befintliga redovisningskrav omfattar en majoritet av de statliga myndigheterna. Om regeringen skulle besluta att rikta kravet att redovisa enligt GRI till dessa myndigheter bedömer Statskontoret, mot bakgrund av erfarenheterna från de statliga bolagen, att kostnaderna skulle kunna uppgå till minst 100 miljoner kronor om året.

Flera av de nuvarande systemen, främst inom den ekonomiska dimensionen och miljödimensionen, är väl inarbetade sedan ett tiotal år. Att helt byta redovisningssystem skulle inledningsvis få stora konsekvenser för myndigheterna. Arbetet med att bygga upp ett nytt system skulle dessutom enligt uppskattningar från ESV och Naturvårdsverket bli omfattande. Att lägga ner ett fungerande redovisningssystem och bygga upp ett nytt enligt GRI-kriterierna skulle kräva ett omfattande arbete, bl.a. för att anpassa indikatorerna till svenska statliga myndigheters verksamhet. Nedläggning av de väl inarbetade befintliga redovisningssystemen inom det ekonomiska området och miljöområdet skulle innebära stora förluster av information, kunskaper och kompetens samtidigt som stora ekonomiska resurser skulle behöva investeras för att bygga upp det nya redovisningssystemet.

Avsaknaden av kostnadsuppskattningar gör det också svårt att bedöma eventuella besparingar om befintliga redovisningskrav skulle tas bort, då GRI-modellen införs.

5 Användningen av hållbarhetsredovisningarna

5.1 Inledning

I detta kapitel analyserar vi användningen av hållbarhetsredovisningarna. Vi belyser i första hand användningen av de statliga bolagens hållbarhetsredovisningar utifrån ett statligt ägarperspektiv. Vidare diskuterar vi frågor om regeringens användning av miljöredovisningar och hållbarhetsredovisningar från statliga myndigheter.

Vårt underlag är i huvudsak baserat på intervjuer med företrädare för fyra enheter inom Regeringskansliet (RK) som på olika sätt är berörda.

- *Enheten för statligt ägande inom Näringsdepartementet.* Enheten svarar för den statliga ägarförvaltningen av ett drygt 30-tal statliga bolag. Enheten har också ett övergripande ansvar för statliga ägarfrågor och riktlinjer inom hela RK.
- *Enheten för hälso- och sjukvård inom Socialdepartementet.* Enheten har ägaransvaret för det statliga Apoteksbolaget AB och är mottagare av bolagets hållbarhetsredovisning.
- *Infrastrukturenheten inom Näringsdepartementet.* Enheten har ansvaret för de större trafikverken. Vägverket är en av dessa myndigheter som dessutom på eget initiativ upprättat en hållbarhetsredovisning. En om bildning till ett större gemensamt trafikverk är aktuell.
- *Enheten för hållbar utveckling inom Miljödepartementet.* Enheten har ett övergripande ansvar för samordningen av RK:s arbete med hållbar utveckling. Enheten har ett särskilt ansvar för frågor om utveckling och tillämpning av de statliga myndigheternas miljöledningssystem och miljöredovisningar.

5.2 Iakttagelser

Våra iakttagelser är i huvudsak en redogörelse för de synpunkter och kommentarer som framkommit i våra intervjuer inom RK. Vi redovisar också uppgifter om användningen sett ur bolagens perspektiv. Underlaget för detta har hämtats från Statskontorets enkät till de statliga företagen.

5.2.1 Aktörer och motiv för hållbarhetsredovisningar m.m. i statliga företag och myndigheter

Företagens samhällsansvar handlar om hur de påverkar samhället ur ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt perspektiv (CSR – Corporate Social Responsibility). Frågor om hållbarhet och socialt ansvar har funnits med under en längre tid i den statliga ägarpolycyn. Större statliga företag och verk har på frivillig basis gjort hållbarhetsredovisningar i olika former. Några av de största statliga företagen har tillämpat GRI-modellen för sin redovisning.

Från och med räkenskapsåret 2008 gäller nya riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande. I regeringens nya riktlinjer ingår kravet på en hållbarhetsredovisning enligt GRI:s riktlinjer. Den externa rapporteringen är en del i den statliga ägarstyrningen.

Bakgrunden är bl.a. ökade krav och fokus på hållbarhetsfrågorna i samhället och i de statliga företagens verksamhet. Det har funnits ett yttre tryck på ökad transparens i de statliga företagen och att staten ska hålla god etik ifråga om hållbarhet och mänskliga rättigheter. Departementen får allt oftare frågor om bolagens hållbarhet. Bolag har fått kritik som är svår att bemöta, eftersom kunskapen om bolagens hållbarhet varit begränsad.

Regeringens ambition är att i sin förvaltning vara ett föredöme och ”ligga i framkant” som ägare. Regeringen framhåller att en ansvarsfull och professionell ägare bör ta ansvar för frågor om hållbar utveckling som bl.a. gäller frågor om etik, miljö, mänskliga rättigheter, jämställdhet och mångfald. Den förstärker sina ambitioner och ökar kraven på rapportering genom de nya riktlinjerna. De statliga företagens externa rapportering ska vara lika transparent som den i börsnoterade företag.

Inom RK har arbetet med de nya riktlinjerna om hållbarhetsredovisningar drivits av *Enheten för statligt ägande vid Näringsdepartementet*. Departementet har även medverkat i arbetet med den svenska versionen av GRI:s riktlinjer. Enligt departementet finns det en rad skäl till att använda just GRI-modellen för redovisningen. Den är uppbyggd för en utåtriktad redovisning med kvalitetssäkrad årlig rapportering, intressentanalys som följer internationella guidelines, ett etablerat system som täcker efterfrågade dimensioner och möjliggör jämförelser. GRI-modellen har kommit att tillgodose ägarens och bolagens behov av en modell för att bearbeta och redovisa de olika dimensioner som ingår i företagens samhällsansvar.

Övriga sakenheter i vårt underlag har inte spelat någon aktiv roll eller varit pådrivande för att införa hållbarhetsredovisningar. Apoteksbolaget har sedan tidigare varit aktiv i hållbarhetsfrågor och har då på eget initiativ tagit fram en redovisning, men följer nu regeringens riktlinjer. Även Vägverket

upprättade 2008 en hållbarhetsredovisning på eget initiativ utan departementets begäran. Vägverkets motiv var att i likhet med bolagen kunna visa externt vad myndigheten gör på området. Verket får många frågor från externa intressentgrupper och ville på detta sätt kunna svara på deras frågor.

Miljödepartementets enhet för hållbar utveckling har inte heller haft någon aktiv roll i införandet av hållbarhetsredovisningar i statliga företag. Däremot är enheten ansvarig för de tvärsektoriella kraven bakom myndigheternas miljöledningssystem och miljöredovisningar samt pådrivande i utvecklingsarbetet. Enheten utarbetar föreskrifter, riktlinjer och beslut om miljöledningssystem och avrapporteringar av miljöredovisningar. Enheten arbetar också med vägledning och stöd. Enheten förbereder för närvarande en förordning med generella föreskrifter om miljöledningssystem och miljöredovisningar för statliga myndigheter. Kravet berör nära 200 statliga myndigheter.

Bakgrunden är regeringens ambition att även den statliga förvaltningens miljöarbete ska vara ett föredöme för en hållbar utveckling. Statliga myndigheter har ett grundläggande miljöansvar för sin verksamhet och miljöledningen inom statsförvaltningen bygger på samma principer som för näringslivet.

Regeringen betonar vikten av att den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling och uppfyllelsen av miljö kvalitetsmålen följs upp och utvärderas. Resultat och effekter av myndigheternas miljöledningsarbete ska därför årligen redovisas. Uppföljningen syftar till att de statliga myndigheterna ska minska sin miljöbelastning och bidra till att uppnå Sveriges miljömål. Syftet är också att integrera miljöhänsyn i den ordinarie verksamheten samt att systematisera, strukturera och ständigt förbättra miljöarbetet. Detta ska göras genom att fortlöpande höja ambitionsnivån genom nya mål och åtgärder. Uppföljningen och redovisningen är också ett sätt att rapportera till regering och riksdag om resultatet av statsförvaltningens miljöledningsarbete.

5.2.2 Vad vill RK använda hållbarhetsredovisningarna till

Vi har undersökt RK:s *mål och intentioner* när det gäller *användningen* av hållbarhetsredovisningar från de statliga företagen.

I intervjuerna med *Enheten för statligt ägande* framhålls att hållbarhetsredovisningarna ska användas för att externt öka transparensen i de statliga företagen. Hållbarhetsredovisningarna är också ett instrument för den statliga ägarstyrningen att initiera och långsiktigt driva fram ett utvecklingsarbete kring hållbarhet i de statliga företagen genom att systematiskt arbeta med tydlig rapportering och uppföljning. Hållbarhetsredovisningarna ska också kunna användas som ett underlag för ägarens dialog med företagen. Men det

är styrelsernas ansvar att ta fram en strategi och presentera en hållbarhetsredovisning enligt GRI:s riktlinjer, som underlag för uppföljning.

Ett syfte med att använda GRI:s ramverk och gemensamma standard är att skapa enhetlighet och jämförbarhet för att lättare kunna bedöma och jämföra företag ur socialt, miljömässigt och ekonomiskt perspektiv. På kort sikt har dock inte RK så stora ambitioner att göra jämförelser eller aggregerade sammanställningar av informationen. På sikt bör dock tillämpningen av GRI-modellen utvärderas.

Våra intervjuer visar att man framöver ser vissa möjligheter att göra jämförelser av respektive bolag över tiden. Jämförelser mellan bolag är svårare. RK pekar bl.a. på problemen med olika förutsättningar och redovisningar i bolagen. RK har inga krav på att företagen ska redovisa på en högre nivå än den lägsta C-nivån. Ambitionen är snarare att alla statliga företag når upp till en lägsta nivå. Enheten ser framför sig ett fortsatt utvecklingsarbete av hållbarhetsredovisningarna i statliga företag som leder till ökade användningsmöjligheter för redovisningarna.

Genom informationen ska staten kunna tillgodose extern efterfrågan på information från allmänhet och media. Företagen ska bl.a. publicera hållbarhetsredovisningarna på sin hemsida. Hållbarhetsredovisningen ska vara kvalitetssäkrad genom oberoende granskning och bestyrkande.

Regeringen har i Verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2008, som publicerades i juni 2009, redovisat vissa sammanställningar över de statliga bolagens hållbarhetsredovisningar. Regeringen konstaterar att ”de riktlinjer med krav på rapportering som införts har bidragit till att förbättra företagets hållbarhetsarbete och ökat transparensen av arbetet.” Även kommunikation av hållbarhetsarbetet har förbättrats enligt regeringens verksamhetsberättelse.

Regeringen har även för avsikt att utvärdera och redovisa efterlevnaden av sina riktlinjer för företagets rapportering i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om företag med statligt ägande.

De två intervjuade *sakenheterna vid RK* har inte haft några uttalade mål eller intentioner med sina bolags och myndigheters hållbarhetsredovisningar. Enheterna har inte varit aktiva i införandet av hållbarhetsredovisningarna, men ser positivt på att de nu finns. Från departementens sida betraktas det som en styrka att deras bolag och myndigheter externt kan uppvisa att deras verksamheter är långt framme i sitt hållbarhetsarbete och tillgodoser de krav som ställs på statliga företag och myndigheter.

Socialdepartementet betonar att Apoteksbolaget hittills bedrivit affärsverksamhet i monopolform. Hållbarhetsredovisningarna har då varit ett sätt att

visa deras effektivitet och samhällsansvar. Redovisningarna bedöms även i fortsättningen vara en tillgång på marknaden inför olika intressenter i ett skede när verksamheten omvandlas. Det är viktigt för staten som ägare att kunna visa upp kvalitet i en verksamhet, som bedrivs med professionalitet och rätta värderingar. Hållbarhetsredovisningarna är också en kunskapskälla för departementet i dess beredningsarbete och information till riksdagen, media och allmänhet.

Enheten har däremot inget klart syfte eller ambition att använda informationen för att påverka och styra bolaget. En möjlighet skulle kunna vara att använda underlaget för bolagsdialogen och följa utvecklingen mellan åren. I övrigt finns inga konkreta förväntningar på innehållet och dess användning.

Infrastrukturenheten vid Näringsdepartementet framhåller på liknande sätt att Vägverkets hållbarhetsredovisning bidrar till att möta externa krav på myndigheten och öka transparensen. Departementet ser det som ett sätt att öka trovärdigheten utåt för myndighetens verksamhet i samhället.

Enheten ser möjligheten att utvecklade hållbarhetsredovisningar skulle kunna användas för att utveckla resultatstyrningen av myndigheternas verksamhet, t.ex. som underlag för att formulera mål, resultatindikatorer och nyckeltal. Infrastrukturenheten menar att det finns klara argument för att den nya trafikmyndigheten bör lämna en årlig hållbarhetsredovisning, då myndighetens arbete kommer indirekt att få långtgående konsekvenser för miljö och hållbarhet i det svenska samhället. Det talar för att riksdag och regering, men även medborgarna och andra intressenter möts av öppenhet och information om myndighetens hållbarhetsarbete och dess konsekvenser.

Enheten menar att myndigheternas image utåt är viktig även för RK när hållbarhetsfrågorna får ökad betydelse i samhället. Hållbarhetsredovisningarna är också ett sätt att följa upp och hålla den politiska nivån informerad om resultat och effekter av politiken. Hållbarhetsredovisningarna underlättar RK:s information till den politiska ledningen. Enheten ser också en möjlighet på sikt att göra relevanta jämförelser med liknande organisationer i andra länder. Liknande myndigheter kan på så sätt lättare kommunicera med varandra och lära av varandra.

Enheten för hållbar utveckling vid Miljödepartementet ser hållbarhetsredovisningar enligt GRI-modellen som en möjlighet att driva på utvecklingsarbetet med myndigheternas miljöledningssystem och miljöredovisningar, i synnerhet som departementets styrning inriktas allt mer på resultat och effekter av miljöarbetet. Hållbarhetsredovisningar kan påskynda styrningen av detta arbete och ge underlag för en utvecklad redovisning av just resultaten av myndigheternas miljö- och hållbarhetsarbete. Däremot har inte enheten några uttalade förväntningar på hållbarhetsredovisningarna för de

statliga företagen och inte heller vad det innebär för RK:s enheter. Det ligger utanför enhetens roll.

Sammanfattningsvis ger våra intervjuer intrycket av att berörda RK-enheter i de flesta fallen inte har någon djup kunskap om GRI-modellens dimensioner och indikatorer. Därmed finns inte heller några uttalade förväntningar på denna modell jämfört med andra system för redovisning, dess styrkor och svagheter. Flera har pekat på värdet av en internationell förankring och möjligheter till jämförelser. Legitimiteten stärks av att redovisningarna granskas externt.

5.2.3 Hur följer RK upp och använder hållbarhetsredovisningarna

I våra intervjuer har vi även undersökt hur RK faktiskt använt företagets och myndigheternas hållbarhetsredovisningar. De frågor som ställdes var bl.a. hur följer RK upp hållbarhetsredovisningar, hur använder RK informationen, hur sker återkopplingen till bolagen och vilka är användningsområdena i praktiken och hur kan resultat och effekter beskrivas?

Våra iakttagelser sker mot bakgrund av att det stora flertalet statliga företag hittills bara har upprättat hållbarhetsredovisningar enligt GRI:s ramverk en gång för året 2008, avrapporterade i mars 2009. Vägverket är en myndighet som på eget initiativ gjort en frivillig hållbarhetsredovisning.

Enheten för statligt ägande följer översiktligt upp bolagens inrapporteringar av hållbarhetsredovisningarna och tillämpning av GRI-modellen med avseende på bl.a. redovisningsnivåer, externt bestyrkande och avvikelser. Enheten följde upp arbetet med 2008 års redovisning genom en enkät till företagen. Enheten har även haft särskilda seminarier om hållbarhetsredovisningarna med de statliga företagen.

Hållbarhetsredovisningarna betraktas också som ett underlag för den löpande dialogen med företagen och bolagsstyrelserna, där RK är representerat. I första hand utövas ägarstyrningen genom att regeringens krav på hållbarhetsredovisning driver fram ett utvecklingsarbete i företagen. Ansvarsfördelningen innebär att bolagsstyrelse och verksamhetsledning har ansvaret för att genomföra ändringar. Informationen i hållbarhetsredovisningarna fungerar däremot inte som något direkt styrinstrument för ägaren.

Enheten har inte gjort någon djupare analys av utfall och resultat i hållbarhetsredovisningarna i Verksamhetsberättelsen för företagen med statligt ägande 2008, utan de uppgifter som redovisas är av framför allt administrativ karaktär, exempelvis vilken redovisningsnivå som använts och om redovisningen har bestyrkts. Viss information ur hållbarhetsredovisningarna kommer att ingå i den samlade rapportering för de statliga företagen 2008

som regeringen kommer att lämna till riksdagen. Regeringen avser också att där utvärdera och rapportera om företagens efterlevnad av regeringens riktlinjer. Skrivelsen har ännu inte lämnats till riksdagen (augusti 2009).

I enhetens löpande arbete används informationen ur hållbarhetsredovisningarna bl.a. som en allmän kunskapskälla för uppgifter till media och andra externa intressenter. Även i enhetens beredningsarbete och i gemensamma arbetsgrupper med de statliga bolagen inom olika områden kan hållbarhetsredovisningarna vara ett underlag.

Socialdepartementet har inte gjort någon särskild uppföljning av hållbarhetsredovisningen och dess resultat. Den faktiska användningen är relativt begränsad. Dokumentet har använts som en kunskapskälla och grundmaterial i beredningsarbetet av proposition till riksdagen. Frågorna kring hållbarhet diskuteras i bolagsdialogen utan explicit hänvisning till dokumentet. Än mindre utgör hållbarhetsredovisningen något verktyg för konkret styrning. Hållbarhetsredovisningarna är ingen fråga på agendan och tidigare års redovisningar har inte haft något uttalat syfte för enheten utan mest funnits som allmän information.

Infrastrukturenheten vid Näringsdepartementet har inte följt upp hållbarhetsredovisningen från Vägverket och gjort någon återkoppling till myndigheten. En anledning är att dokumentet inte är efterfrågat av departementet och är därmed inte förberett för beredning där. Det kan bero på att Vägverket levererar flera resultatdokument med delvis samma innehåll, vilket i så måtto kan ha ansetts tillräckligt för RK:s behov.

Miljödepartementets *enhet för hållbar utveckling* gör ingen egen uppföljning av resultatet i de statliga företagens hållbarhetsredovisningar, även om enhetens ansvar för hållbar utveckling är tvärssektoriellt inom RK. Mottagarna för hållbarhetsredovisningarna är berörda sakenheter inom RK.

När det gäller myndigheternas miljöredovisningar gör Naturvårdsverket en tvärssektoriell uppföljning och sammanställning av myndigheternas miljöredovisningar åt Miljödepartementet. Departementet presenterar sina slutsatser för fackdepartementen, men har därutöver ingen samlad överblick över hur RK:s enheter använder informationen och återkopplar till myndigheterna. Enheten följer inte heller upp resultatet från enskilda myndigheter och fackdepartementen använder inte resultatet för någon mer utvecklad styrning av myndigheterna.

Naturvårdsverkets uppföljning visar på en svag återkoppling till myndigheterna från RK. Av myndigheterna uppger 75 procent att de inte fått någon återkoppling från RK, men uppgiften ifrågasätts i intervjun med Miljödepartementet. Återkoppling sker i resultatdialogen mellan statssekreterare och myndigheternas ledning, vilket inte alltid uppfattas på de nivåer inom myn-

digheten där uppföljning sker. Departementet medger att resultatdialogen sker tidspressat och har inte tillräckligt hög prioritet. Problemet förklarar delvis det dåliga resultatet om återkopplingen.

Från år 2009 har regeringen beslutat att myndigheter, som har miljöledningssystem, ska följa upp effekterna av sitt miljöarbete. Staten ska mäta sin direkta miljöbelastning på tre områden: tjänsteresor, energiförbrukning och andel miljökrav i upphandling. Målet är att minska den totala miljöpåverkan från statliga myndigheter. Detta beslut är resultatet av uppdraget att utveckla uppföljningen av miljöledningssystemens effekter och konsekvenser. Syftet var att i större utsträckning följa upp vilka miljöeffekter som det statliga miljöledningsarbetet ger upphov till, både för den enskilda myndigheten och för den statliga förvaltningen som helhet. Uppföljningen ska ingå i den ordinarie årliga redovisningen av miljöledningssystemen från år 2009. Varje myndighet ska därefter rapportera in sitt resultat till regeringen varje år. I en ny förordning föreskriver regeringen att även indirekt miljöpåverkan ska redovisas.⁴⁸

5.2.4 RK:s bedömning av GRI-modellen, dess tillämpning och mervärde.

RK:s bedömningar präglas av att hållbarhetsredovisningarna enligt GRI-modell befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Det innebär att särskilt sakenheterna inom RK ännu inte tagit till sig de nya redovisningarna fullt ut och inte heller har tillräcklig kunskap om GRI-modellens uppbyggnad för att kunna bedöma dess ändamålsenlighet. Intervjuerna ger inga preciserade uppfattningar om modellens ändamålsenlighet, men antyder en förhoppning om att utvecklingsarbete ska ge ett ökat värde utan närmare precisering. Enheten för statliga företag framhåller dock klart värdet av hållbarhetsredovisningarna och betonar att detta har satt igång processer inom företagen.

Det framgår av intervjuerna att informationen i hållbarhetsredovisningarna delvis har funnits i årsredovisningarna tidigare och nu förekommer överlappningar mellan de olika dokumenten. Den tidigare framtagna informationen presenteras nu i ny form. Därför är mervärdet svårt att precisera. En fördel är att informationen nu systematiseras och samlas i ett dokument, som följer en internationellt antagen modell och som omfattas av extern kvalitetsgranskning. Det ger ökad tillgänglighet och trovärdighet åt informationen. Det är en delvis ny informationskälla för att i första hand användas vid förfrågningar från externa intressenter och det ger också bättre underlag för rapporteringen till riksdagen, vilket har underlättat departementens arbete.

⁴⁸ Förordning 2009:907 om miljöledning i statliga myndigheter, som träder i kraft den 1 januari 2010

Samtidigt måste den samlade nyttan för departementen vägas mot kostnaderna för att ta fram hållbarhetsredovisningarna. Intervjuerna röjer också en viss tveksamhet om möjligheterna att göra bra jämförelser mellan olika organisationer. Organisationerna är så olika och deras frihet att välja indikatorer och mätprinciper kommer troligen att försvåra rättvisande och relevanta jämförelser.

En tveksamhet har också framförts för den externa granskningens värde. Denna utgörs av s.k. översiktlig granskning och består av att ställa frågor till i första hand ansvariga för upprättandet av hållbarhetsredovisningen och i övrigt analytiskt granska materialet. Följaktligen har denna granskning en annan inriktning och mindre omfattning än ordinarie revision. Det innebär således ingen djupare genomgång av att bakomliggande förhållanden speglas korrekt i hållbarhetsredovisningarna.

Miljödepartementet anser att hållbarhetsredovisningarna har bidragit till att sätta ökad fokus på miljö- och hållbarhetsarbetet i de statliga företagen och myndigheterna. Det stärker företagens miljöprofil och främjar utvecklingen i hela samhället. Det stärker också departementets möjligheter att driva dessa frågor inom RK när det gäller myndigheterna.

5.2.5 RK:s resurser och organisation för hantering av hållbarhetsredovisningarna

Enheten för statligt ägande har avdelat särskilda resurser för arbetet med att utveckla och implementera riktlinjerna inom såväl de statliga företagen som inom RK. En tjänsteman har arbetat med dessa frågor och bl.a. varit representant i internationella arbetsgrupper för utvecklingen av GRI-modellen. Enheten har också organiserat uppföljningen av de första hållbarhetsredovisningarna, svarat för Verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande och ordnat de seminarier som bedrivits med de statliga företagen. I övrigt har inte enheten avsatt ökade resurser eller organiserat mottagandet av de egna bolagens hållbarhetsredovisningar.

Det finns också ett samarbete inom RK bland handläggare för statliga företag på olika departement med en gemensam grundsyn på hållbarhetsfrågorna, men där arbetsformerna skiljer sig en hel del mellan olika enheter. Inom Näringsdepartementet finns en gemensam arbetsgrupp med representanter för enheterna inom departementet som bevakar och samordnar frågor om hållbar utveckling allmänt inom departementets område. Arbetsgruppen har så här långt inte arbetat särskilt med hållbarhetsredovisningarna.

En uppfattning som framkommit i intervjuer är att RK tidigare generellt sett har brustit i uppföljning. Nu är det ett mer strukturerat arbete som sparar tid och ger bättre beredskap. Tidigare samlades liknande information in ad hoc, vilket var resurskrävande.

De två intervjuade *sakenheterna* vid RK har inte haft någon särskild beredskap för att kunna hantera inkommande hållbarhetsredovisningar. Dokumenten har handlagts bland övriga löpande ärenden utan särskilda resurser eller organisation för detta. Det finns inte heller någon uttalad beredskap, rutiner eller kunskapsuppbyggnad för hur hållbarhetsredovisningarna ska hanteras inom enheterna och återkopplas till bolagen. Hanteringen handlar i stort om att läsa informationen och eventuellt ta upp berörda frågor i dialogen med bolag och myndigheter.

Sakenheterna framhåller samstämmigt att RK har begränsad mottagarkapacitet för ytterligare resultatdokument från statliga företag och myndigheter. Den svaga mottagarkapaciteten är en del i ett generellt problem med bristande resurser och stor omsättning på personal. Bedömningen är att hållbarhetsredovisningar från myndigheter inte kommer att föranleda några ytterligare insatser för mottagandet från departementens sida. Det blir istället en fråga om prioriteringar mellan olika uppgifter med befintliga resurser. Det kan bli omprioriteringar om informationen uppfattas som tillräckligt relevant och om frågor om hållbar utveckling får en allt större extern uppmärksamhet.

På *Miljödepartementet* ligger främst insatserna i riktlinjerna och styrningen av de statliga myndigheternas miljöledningssystem och miljöredovisningar. Uppföljningen och bearbetningen av informationen från myndigheternas arbete med miljöledningssystemen genomförs i huvudsak av Naturvårdsverket. Enheten har inte organiserat sig särskilt eller avdelat resurser för att följa de statliga företagens hållbarhetsredovisningar inom RK, eftersom det anses ligga utanför enhetens roll.

Miljödepartementet bedömer att ett införande av GRI-modellen på myndigheterna skulle öka fokus på frågorna, men samtidigt kräva ytterligare resurser och nya former av återkoppling. Departementet pekar på problemet att sakdepartementen redan i dag inte vet hur de ska hantera nuvarande miljöredovisningarna. Behovet av ökade resurser skulle även gälla Naturvårdsverket, om verket skulle ha uppgiften att bearbeta och sammanställa myndigheternas redovisningar.

5.2.6 De statliga bolagens uppfattningar om de viktigaste användningsområdena m.m.

Regeringskansliets mål och intentioner med hållbarhetsredovisningarna kan jämföras med de statliga bolagens bedömningar av de viktigaste användningsområdena för hållbarhetsredovisningarna. Statskontoret har i sin enkät till de statliga bolagen undersökt detta genom att bolagen har fått rangordna fem olika användningsområden i fem alternativa nivåer (1=högst osv.). I tabell 5.1 sammanfattar vi resultatet av rangordningen med hjälp av typvärden och procentuell andel av bolagen som angett detta typvärde.

Tabell 5.1 Användningsområden för GRI-redovisningen

Viktigaste användningsområde	Rangordning Typvärde	(%)
1. Stärka bolagets varumärke	1	(43 %)
2. Uppfylla externa krav	1	(31 %)
3. Ledningens interna styrning av verksamheten	3	(39 %)
4. Motivera personalen	3	(37 %)
5. Beslutsunderlag vid inköp	5	(45 %)

Det framgår tydligt att bolagen uppfattar att hållbarhetsredovisningarna i första hand tillgodoser externa krav och hänsyn. Det viktigaste användningsområdet är att stärka bolagens varumärken.

I viss mån används hållbarhetsredovisningarna internt i bolagen för ledningens styrning av verksamheten och för att motivera den egna personalen. Den interna användningen värderas inte lika högt som den externa kommunikationen av hållbarhetsredovisningarna.

Bolagens kommentarer i enkäten bekräftar också hållbarhetsredovisningarna som ett instrument för kommunikation med olika externa och interna intressenter och aktörer. Ett bolag framhåller i sin hållbarhetsredovisning exempelvis att ”syftet är att redovisa hur företaget hanterar utmaningarna i form av omvärldens krav och förväntningar på företaget”.

Hållbarhetsredovisningarna som ett direkt operativt styrinstrument förefaller däremot vara svagt. Det minst viktigaste användningsområdet är som beslutsunderlag vid inköp.

Vidare uppger bolagen i enkäten att det främst är ägare och RK som efterfrågar hållbarhetsredovisningarna. Flertalet kommentarer visar att bolagen förväntar sig någon form av uppföljning och feedback från regeringen på bolagens hållbarhetsredovisningar. I synpunkterna från bolagen framkommer bl.a. risken för alltför stort fokus på GRI-rapportmallen och för litet på att hållbarhetsarbetet måste komma igång. Bland kommentarerna framhålls att redovisningen enligt GRI inte säger något om hur ambitiöst företaget arbetar med hållbarhetsfrågor. ”Även klena insatser kan redovisas och bli externt bestyrkta.”

I enkäten lyfter bolagen fram problemen med att införa och tillämpa GRI-modellen i ett uppbyggnadsskede. Det handlar om ett utvecklingsarbete med inlärningskostnader samt brist på kompetens och resurser.

Samtidigt är hållbarhetsredovisningarna ett svar på att hållbarhetsfrågorna fått ett tydligare och viktigare inslag i verksamheten med ökat internt och externt fokus. Bland de positiva bedömningar som bolagen gör är att redovisningarna startat en process med större medvetenhet hos ledning, styrelse

och personal. Det ger signaler från regeringen om fokus för statliga bolag. Det har skapat ökat intresse och förståelse för hållbarhetsfrågor inom företagen. Dessutom är det positivt att CSR-frågorna hamnat i fokus. Värdet beskrivs också i ett strukturerat och systematiserat arbete som ger en god bild av vad som görs. Bolagen betraktar arbetet som en investering som underlättar på sikt. Den externa redovisningen har gett bättre kvalitet i redovisningen och ökat transparensen. På sikt ser man möjligheter till jämförelser mellan branscher och bolag.

5.2.7 RK:s synpunkter på frågan om hållbarhetsredovisningar för statliga myndigheter

Ytterligare synpunkter har framkommit på frågan om att införa hållbarhetsredovisningar enligt GRI-modell för statliga myndigheter.

De intervjuade sakenheterna uppger att man inte har något påtagligt behov av ytterligare information för uppföljning och styrning av enskilda myndigheter, utan att man redan har tillgång till den information som behövs. Hållbarhetsredovisningar betraktas som ett komplement till övrig information. Möjligen kan behovet finnas för stora myndigheter som det nya trafikverket, vilket kommer att få starkt fokus på miljöfrågor och vara en aktör som påverkar samhället i betydande omfattning. Det kan motivera kravet på att upprätta hållbarhetsredovisning. Stora myndigheter har dessutom bättre resurser och andra förutsättningar att sammanställa information som redan finns om ekonomi, miljö och sociala faktorer. Externa intressentgrupper förväntas efterfråga mer miljöinformation.

Miljödepartementet lyfter fram departementets arbete med konsekvensbedömningar och menar att hållbarhetsredovisningarna i det sammanhanget skulle kunna vara ett underlag, men även för att ge en bättre samlad bild av resultatet i statsförvaltningen. Hållbarhetsredovisningar av miljöarbetets resultat är ett viktigt komplement till myndigheternas fortsatta arbete med miljöledningssystemen.

En hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen skulle även leda till

- En övergripande och samlad rapportering som går att kommunicera väl med ökat genomslag i media.
- Miljöledningsarbetet i myndigheterna skulle stärkas och myndigheterna skulle hamna på samma nivå som företagen.
- Återkopplingen från RK till myndigheterna skulle få ökad fokus på miljöfrågor.
- Krävande behandling och sammanställning av information.
- Betungande och kostsamma insatser för myndigheterna.

5.3 Sammanfattning

Så här långt skulle vi kunna sammanfatta användningen av hållbarhetsredovisningarna på följande sätt.

- Det viktigaste är att hållbarhetsredovisningarna tagits fram för att den statlige ägaren och bolagen ska kunna kommunicera sina värderingar, intentioner och resultat till externa intressenter.
- I den interna ägarstyrningen av företagen är hållbarhetsredovisningarna ett instrument för att driva fram utvecklingsprocesser. Samtidigt leder hållbarhetsredovisningarnas konkreta innehåll och resultatet inte direkt till någon handling eller förändring.

Man skulle kunna hävda att resultatet inte är så viktigt som att uppfylla GRI-kraven. Det väsentliga är att visa upp vad som mäts och hur mycket, inte att gå på djupet med vad informationen säger, tolka den och dra slutsatser.

Frågan är om användningen hittills förklaras av att arbetet med hållbarhetsredovisningarna befinner sig i ett inledningsskede av en utvecklingsprocess. Det skulle därmed kunna finnas en utvecklingspotential för redovisningen och det fortsatta arbetet inom de statliga företagen.

Samtidigt finns det ingen klar idé om vad hållbarhetsredovisningen och särskilt dess innehåll ska användas till på sikt. Det finns inga uttalade mål för nivåer i redovisningarna eller operativa syften. Undantaget gäller Infrastrukturenheten som ser möjligheter att med utgångspunkt i hållbarhetsredovisningen utveckla mål och resultatindikatorer för en kommande trafikmyndighets verksamhet. Möjligheterna att göra jämförelser mellan bolag och över tid har också ifrågasatts under intervjuerna. RK kommer inte att öka sin mottagarkapacitet för hållbarhetsredovisningarna i framtiden, men kan möjligen med ökad erfarenhet organisera mottagandet på ett mera effektivt sätt. Vår bedömning är därför att det inte är säkert att användningen kommer att förändras på sikt.

5.4 Slutsatser om användning av hållbarhetsredovisningar

Mot bakgrund av våra iakttagelser och bedömningar diskuterar vi här några förutsättningar för och konsekvenser av att även de statliga myndigheterna upprättar hållbarhetsredovisningar enligt GRI-modell.

En central fråga är vilka myndigheter som i så fall bör upprätta hållbarhetsredovisningar och hur de skulle användas. I det sammanhanget är det bl.a.

viktigt att beakta skillnader mellan statliga bolag och myndigheter. För de flesta statliga myndigheter gäller andra förutsättningar än för företag, som agerar på en ofta konkurrensutsatt marknad och bedriver varuproduktion. Men vissa myndigheters verksamhet kan få långtgående konsekvenser för hållbar utveckling m.m. i samhället och bygger i hög grad på att de har medborgarnas förtroende för sin verksamhet.

Våra intervjuer inom RK har mynnat ut i ett par uttalade motiv eller behov som berör hållbarhetsredovisningar eller utvecklade miljöredovisningar från statliga myndigheter.

- Regeringen har en ambition att statliga myndigheter i ökad utsträckning ska redovisa resultatet av sitt miljöarbete.
- Vissa statliga myndigheter bedriver en verksamhet som direkt eller indirekt har stor miljöpåverkan och andra samhällsliga konsekvenser.

I båda fallen är det den externa arenan som är det huvudsakliga användningsområdet för en utvecklad redovisning.

Miljödepartementet vill flytta fram positionerna generellt för alla statliga myndigheter när det gäller deras miljöansvar. Ett led i detta är att myndigheterna i ökad utsträckning ska redovisa resultat och effekter av sitt miljöarbete.

Bland de statliga myndigheterna finns det många små organisationer med begränsad ekonomisk påverkan, social påverkan eller miljöpåverkan, såväl direkt som indirekt. Fullt utvecklade hållbarhetsredovisningar enligt GRI-modellen kan i dessa fall antas ha ett begränsat mervärde. Kostnaderna för att ta fram sådana hållbarhetsredovisningar blir däremot relativt höga för små, anslagsfinansierade myndigheter.

Samtidigt finns det ett antal större statliga myndigheter vars verksamhet har betydande direkta och indirekta effekter ute i samhället, även om det är svårare att påvisa entydiga orsakssamband vid indirekta effekter. Ett nytt trafikverk har nämnts som det tydligaste belysande exemplet. Dess miljöpåverkan kan i många fall antas vara långt större än vissa statliga företags.

Bedömningen av frågan om att införa hållbarhetsredovisning för myndigheter förutsätter att regeringen tar ställning till vilka myndigheter som ska omfattas av kravet. Samtidigt är det inte självklart att skiljelinjen mellan de myndigheter som bör omfattas av ett sådant krav och de som inte ska omfattas, kan definieras enbart med hänsyn till respektive myndighets storlek. Även små och mellanstora myndigheter kan ha betydande samhällspåverkan, i synnerhet indirekt. Avgörande är myndighetens samhällsuppdrag och verksamhet.

Sammanfattningsvis, våra intervjuer vid övriga enheter pekar inte på några klara behov eller användningsområden för ökad information som motiverar ett generellt krav på alla myndigheter att lämna hållbarhetsredovisningar enligt GRI-modellen. Tvärtom lyfts kostnaderna och de begränsade resurserna inom RK för att kunna ta emot ökad information från myndigheterna fram. Det är då väsentligt att kunna påvisa att nyttan och mervärdet uppväger kostnaderna för en sådan utvecklingsinsats.

6 Statskontorets samlade bedömning

6.1 Vad betyder hållbarhet ur ett myndighetsperspektiv?

Uppdraget till Statskontoret utgår från en specifik redovisningsmodell, GRI-modellen, och huvudfrågan som skulle analyseras var vilket mervärde det skulle ge om krav på hållbarhetsredovisning enligt denna modell infördes i den svenska statsförvaltningen.

Innan denna fråga kan besvaras, är det nödvändigt att fundera mer principiellt på vad hållbarhet innebär i förhållande till statliga myndigheter.

Det finns enligt Statskontoret ett antal grundläggande frågor som regeringen behöver ta ställning till innan man överväger att införa krav på att statliga myndigheter ska lämna hållbarhetsredovisningar, oavsett redovisningsmodell.

Vad menas med en hållbar myndighet? Är det myndigheter som enskilda organisationer eller statsförvaltningen i sin helhet som ska vara hållbar? Gäller det myndigheten som organisation eller dess verksamhet? Är det den direkta påverkan på samhället som ska redovisas eller även de indirekta effekterna av verksamheten? Bedriver alla myndigheter en verksamhet som motiverar att man tar fram en hållbarhetsredovisning, eller ska kravet bara ställas på myndigheter med större samhällspåverkan? Det är inte heller självklart att stora myndigheter har större samhällspåverkan ur ett hållbarhetsperspektiv än mindre, utan det beror på uppdraget och verksamheten. Om bara vissa myndigheter ska omfattas av kravet, hur ska dessa definieras?

Vad ska en hållbarhetsredovisning inriktas på? Den kan ha ett mer avgränsat syfte – att redovisa om den verksamhet som har bedrivits under föregående år är utformad på ett sådant sätt att ”kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov inte äventyras!”. Eller omfatta de samlade effekterna av den statliga verksamheten under lång tid.

Dessutom, vad ska redovisningen användas till? Att jämföra myndigheters hållbarhet? Att jämföra hur myndighet X:s hållbarhet utvecklas över tiden? Att ställa krav på myndighet X att arbeta mer hållbarhetsinriktad? Huruvida hållbarhet ska analyseras och bedömas på myndighetsnivå eller för statsförvaltningen som helhet är avgörande för det underlag som behövs. GRI-modellen exempelvis tar sin utgångspunkt i den enskilda organisationen, medan myndigheter tillsammans bildar en sammanhållen förvaltning.

Utan analys av dessa grundfrågor finns det enligt Statskontoret en stor risk att nya ogenomtänkta och kostsamma krav ställs på myndigheterna utan att motiven har preciserats eller användningen har klarlagts.

Uppdraget gäller en bedömning av GRI-modellen. I de följande redovisar Statskontoret sin bedömning om själva GRI-modellens lämplighet för svenska myndigheter, mervärdet av den information som modellen ger samt tillämpningen av modellen i praktiken. Kapitlet avslutas med Statskontorets samlade bedömning och åtgärdsförslag.

6.2 Är GRI-modellen anpassad för myndigheter med samhällsuppdrag?

6.2.1 Modellen är utvecklad för globala företag

GRI-modellen är en internationell redovisningsmodell som tagits fram för att öka transparensen hos multinationella företag som arbetar på global nivå med framför allt varuproduktion. Huvudsyftet är ge utomstående intressenter en tydlig bild av organisationens samhällspåverkan och arbete med hållbarhet, som ett led i att kunna bedöma företagets trovärdighet och framtida vinstutsikter på marknaden. Detta är viktigt för ett företag som vill konkurrera om kunder, skapa värde för aktieägarna och vårda sitt varumärke.

Statliga myndigheter med samhällsuppdrag arbetar under helt andra betingelser, där centrala krav på likvärdighet, rättssäkerhet och effektivitet ska vara styrande för verksamhetens utformning. Statliga myndigheters uppdrag och verksamhet skiljer sig således väsentligt från vinstdrivande företag, varför GRI-modellens relevans, med huvudsyftet att öka marknadens förtroende, kan ifrågasättas.

Den svenska statsförvaltningen präglas dessutom av en sedan länge grundlagsreglerad offentlighetsprincip, som till skillnad från förhållandet i många andra länder, ger intressenter stora möjligheter till insyn i myndigheternas och regeringens verksamhet.

GRI-modellen har inte anpassats till offentlig verksamhet. Det branschtillägg som tagits fram i en pilotversion för den offentliga sektorn innebär inte att man utgått från de speciella villkor som gäller för offentlig verksamhet, dvs. myndigheter med politiskt beslutade samhällsuppdrag, utan det bygger på samma grundmodell som för multinationella företag. Branschtillägget är dessutom inte tillämbart med den senaste versionen av GRI-riktlinjerna, varför statliga myndigheter får redovisa enligt de allmänna företagskriterierna.

6.2.2 Många GRI-indikatorer är inte relevanta för svenska myndigheter

Eftersom GRI-modellens kriterier utvecklats i första hand för multinationella företag, har detta påverkat utformningen av de indikatorer som modellen bygger på.

Polismyndigheten i Stockholm konstaterar exempelvis i sin redovisning att två av fem redovisade ekonomiska kriterier inte är relevanta. Det gäller riktlinjer för minimilöner samt investeringar i infrastruktur. Ytterligare en indikator som ska redovisas är ”Organisationens genererade ekonomiska värde och betydande finansiella bidrag från offentliga organ”, vilket känns mindre relevant för anslagsfinansierade myndigheter.

Naturvårdsverket konstaterar i sin analys att den GRI-indikator rörande uppföljning av miljökrav skulle vara svårt att införa i svenska myndigheter, då krav på miljömärkta varor inte kan ställas enligt lagen om offentlig upphandling.⁴⁹

Analysen visar att det finns flera exempel på indikatorer i GRI-modellen som inte är relevanta för svenska förhållanden och svenska myndigheter. Dessutom kan vi konstatera att GRI-modellens fokus på mätning av direkta resultat och effekter av en verksamhet kan vara svårt att förena med redovisning av de ofta mycket större men svåråttbara indirekta effekterna av statliga myndigheters verksamhet.

6.2.3 Kvalitetssäkringen är mycket ytlig

GRI-redovisningen följs oftast av en extern granskning, kallad bestyrkande. Regeringen ställde ett sådant krav på de statliga bolagens hållbarhetsredovisningar. En extern granskning anses ge en kvalitetssäkring och ökad tillförlitlighet åt redovisningen.

Bestyrkandet utförs av privata revisorer. Tongivande organisationer vad gäller hållbarhetsredovisning, som GRI och EASR,⁵⁰ har många representanter för stora internationella redovisnings- och revisionsföretag bland sina medlemmar.

Revisorernas bestyrkande har utformats som en formell ”compliance audit”, dvs. revisorn verifierar redovisningen genom dokumentstudier och intervjuer. Ett bestyrkande skiljer sig från en revisionell granskning då det endast omfattar en översiktlig granskning med lägre tillförlitlighet som avslutas

⁴⁹ Enligt lagen om offentlig upphandling är det inte tillåtet att kräva att en produkt ska vara miljömärkt. Kravet kan istället enligt Konkurrensverket bestå i att uppfylla de krav som ställs för att vara berättigad till själva miljömärket.

⁵⁰ European Association for Sustainability Reporting

med ett negativt uttalande (negative assurance). Exempelvis avslutade ett revisionsföretag sin bedömning av ett statligt bolags GRI-redovisning med följande uttalande:

”Grundat på vår översiktliga granskning har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att informationen som omfattas av vår översiktliga granskning inte, i allt väsentligt, är upprättad i enlighet med de ovan angivna kriterierna.” *Deloitte om Green Cargo*

Värdet av ett bestyrkande som kvalitetssäkring är således begränsat, samtidigt som de statliga bolagen som vi undersökte ofta tog hjälp av konsulter och revisorer under upprättande och granskning av hållbarhetsredovisningen. Motivet för detta uppgavs vara bristande kunskap om GRI och tidsbrist. Kostnaderna för detta var betydande.

6.3 Ger GRI-modellen något mervärde?

Värdet av att införa krav på myndigheter att redovisa enligt GRI-kriterierna måste bedömas med hänsyn till befintliga redovisningskrav. Det är inte en fråga om att börja från ett nolläge, där redovisning i sin helhet görs enligt GRI-modellen.

6.3.1 Det finns väl inarbetade redovisningssystem

Redovisningskraven inom det ekonomiska området samt miljöledningssystemet har funnits sedan många år och är väl inarbetade hos de statliga myndigheterna och hos mottagarna, i första hand Regeringskansliet. Här finns etablerade och enhetliga regelverk, redovisningskrav, rapporteringsrutiner, särskilda resurser hos myndigheterna samt utsedda myndigheter med uppgift att vara stödjande och samordnande för respektive redovisningsområde. Inom det sociala området är bilden mer splittrad. Där finns många olika redovisningssystem inom skilda politikområden, utan större samordning och med flera olika ansvariga myndigheter.

Redovisningssystemen har utvecklats successivt och på myndigheterna har rutiner byggts upp, särskilda resurser avsatts och särskild kompetens utvecklats. Inom Regeringskansliet finns motsvarande rutiner, resurser och kompetens för att ta hand om de redovisningar som myndigheterna avlämnar. GRI-modellen däremot är relativt ny och oprövad, speciellt då det gäller krav riktade till den offentliga sektorn. Om befintliga redovisningssystem ersätts med GRI-modellen, skulle det kräva en betydande omställning för myndigheterna.

6.3.2 Informationsvinster respektive förluster med GRI-modellen

GRI-modellen som enhetligt system skulle kunna bidra med mer enhetliga definitioner och begrepp i myndigheters redovisningar och därmed generera mer enhetlig, samlad och systematisk information om en myndighets hållbarhetsarbete. Samtidigt lyckas inte GRI-modellen knyta ihop de tre dimensionerna till en helhetsbild, varför värdet inte blir större än att informationen presenteras samlad i ett dokument.

GRI-modellen skulle generera mindre information om en myndighets verksamhet jämfört med nuvarande redovisningar, då flera områden som i dag ingår i myndigheternas redovisning saknas i GRI-modellen. De befintliga redovisningssystemen inkluderar framförallt mer information inom den ekonomiska dimensionen och den sociala dimensionen. GRI-indikatorerna inbegriper dessutom i stor utsträckning andra områden än befintliga redovisningssystem och samtidigt är det enligt modellen inte möjligt för myndigheter att rapportera in annat än just den efterfrågade informationen. Redovisningen riskerar därför att ge en mindre rättvisande och ofullständig bild av myndigheters hållbarhetsarbete.

6.3.3 GRI representerar en resultatinkriktad redovisningsfilosofi

GRI-modellens kriterier och indikatorer fokuserar på mätbara resultat och effekter av företags och andra organisationers verksamhet. Denna redovisningsfilosofi skiljer sig från de statliga redovisningssystem som vi har kartlagt och analyserat. Dessa fokuserar i första hand på interna processer och förekomsten av handlingsplaner och ledningssystem, inte faktiska, direkta och indirekta, resultat eller effekter av verksamheten. På så sätt representerar redovisningar i den svenska statsförvaltningen och GRI-modellen olika redovisningsfilosofier eller kulturer.

Detta kan också uttryckas som att GRI-modellen har kommit längre i sitt fokus på resultat och effekter än de redovisningar av olika inslag i processen såsom handlingsplaner och inventeringsunderlag som görs i den svenska statsförvaltningen. Miljödepartementets beslut i december 2008 att införa krav på tre konkreta resultatindikatorer⁵¹ för att följa upp myndigheters miljöarbete kan ses som ett steg i riktning mot den filosofi som GRI-modellen representerar. Samtidigt föreslås att Energimyndigheten ges i uppdrag

⁵¹ Utsläpp av koldioxid från tjänsteresor (totalt, per anställd), energiförbrukning (totalt, per anställd, per m²) och andel miljökrav i upphandling.

att ge myndigheterna stöd med avseende på verktyg för effektivare energianvändning,⁵² vilket mer ansluter till processfilosofin.

6.3.4 Påverkan på internt hållbarhetsarbete

Huvudsyftet med GRI-redovisningar, vilket bland annat framhållits av regeringen i verksamhetsberättelsen för de statliga bolagen, är extern kommunikation med olika intressenter för att öka transparensen och stärka varumärket och förtroendet för organisationen. Enkätsvaren från de statliga bolagen bekräftar att de huvudsakliga användningsområdena är att stärka bolagens mervärde och att uppfylla externa krav.

Samtidigt uppger bolagen att det även finns ett internt mervärde med GRI-redovisningar för organisationen, dock inte lika viktigt som den externa kommunikationen. Ett statligt bolag uppgav exempelvis att GRI är ”viktig som verktyg och grundmaterial för annan kommunikation, därav är anställda en viktig målgrupp.” Ett annat bolag menar att det ”ökar medvetenheten bland ledning och personal om vikten av hållbarhetsarbete”.

Närmare 40 procent av bolagen anger i vår enkätundersökning att ledningens styrning av verksamheten är det tredje viktigaste användningsområdet för GRI-redovisningen. Att motivera personalen lyftes också fram i enkäten som ett viktigt användningsområde.

Bilden av att det finns ett internt mervärde bekräftas även av de myndigheter som gjort GRI-redovisningar. Polismyndigheten i Stockholm exempelvis uppger att GRI-redovisningen ger en möjlighet för myndigheten att kommunicera frågorna internt, då informationen är mer relevant än exempelvis årsredovisningen. GRI-redovisningen kan även användas internt för att följa organisationens utveckling över tid, då rapporteringen är regelbunden och strukturerad. Den interna processen som upprättandet av GRI-redovisningar sätter igång anses också vara mycket värdefull.

Genomgående i vår analys har mervärdet i interna processer framhållits av dem som svarat för framtagning av GRI-redovisningen. Huruvida denna entusiasm har satt några spår i den interna ledningen och prioriteringen av kärnverksamheten har vi inte undersökt, men det är inte självklart att externa redovisningskrav påverkar interna processer och den konkreta verksamheten i organisationen som helhet. Erfarenheter från andra redovisningar, såsom myndigheters resultatredovisningar, tyder på att orsakssambandet är ganska svagt – i synnerhet då redovisningarna fokuserar på det som kan mätas. Risken finns att GRI-redovisning blir en isolerad aktivitet, utan närmare integrering med myndigheternas hållbarhetsarbete i övrigt. Någon

⁵² Exempelvis energiledningssystem och livscykelkostnadskalkylering enligt Energieffektiviseringsutredning.

sådan integrering har exempelvis Vägverket inte uppnått med sin hållbarhetsredovisning för år 2008.

6.4 Konsekvenser av att tillämpa GRI-modellen i förvaltningen

6.4.1 GRI-modellen är resurskrävande

Kostnader varierar med organisationens storlek

Som framgått av Statskontorets analys är det få myndigheter som har erfarenhet av att redovisa enligt GRI-modellen. Underlaget för att uppskatta kostnaderna för myndigheter att GRI-redovisa är således begränsade. Det faktum att myndigheters verksamhet, storlek, erfarenhet att arbeta med hållbarhetsfrågor, etc. skiljer sig mycket åt försvårar en rättvisande kartläggning av redovisningskostnaderna för statliga myndigheter ytterligare.

Enkätsvaren från de statliga bolagen pekar dock på att GRI-modellen är kostsam och kräver stora resursinsatser, framförallt vid första redovisningen. Bolagen ansåg att kunskapen om GRI och tillämpningen av GRI saknades eller behövde stärkas. Förhållandevis stora resurser lades ner på konsulter. Kostnaderna för extern granskning och bestyrkande var också höga i förhållande till övriga kostnader. Flera bolag anser sig ha svårt att precisera kostnaderna, men nästan alla bolag ansåg att GRI-kraven medfört ökade kostnader. Tre av fyra bolag uppskattade sina totala kostnader för GRI till mellan 100 000 och en miljon kronor. För åtta av bolagen låg kostnaderna på över en miljon kronor. Vägverkets angivna kostnader är jämförbara med kostnaderna hos flertalet större statliga bolag.

Kostnaderna för staten totalt av redovisning enligt GRI-modellen är avhängiga av *vilka* myndigheter samt *hur många* myndigheter som skulle omfattas av kravet vid ett eventuellt införande. För stora myndigheter är kostnaderna för att GRI-redovisa betydande men ändå begränsade i förhållande till dessa myndigheters totala resurser. För små myndigheter är kostnaden inte lika stor men samtidigt betungande för anslagsfinansierade myndigheter, som i högre grad får köpa in den kompetens som skulle krävas jämfört med stora myndigheter. Befintliga redovisningskrav omfattar en majoritet av de statliga myndigheterna. Om regeringen skulle besluta att rikta kravet att redovisa enligt GRI till dessa myndigheter bedömer Statskontoret, mot bakgrund av erfarenheterna från de statliga bolagen, att kostnaderna för statsförvaltningen skulle kunna uppgå till minst 100 miljoner kronor om året.

Höga omställningskostnader vid införande av GRI-modellen

En övergång från nuvarande återrapporteringskrav till GRI-kriterier skulle få betydande konsekvenser för myndigheter i form av omställningskostnader. Ett beslut att införa GRI-kriterierna skulle exempelvis behöva följas av

ett omfattande arbete med att anpassa indikatorerna till svenska myndigheters verksamhet och uppdrag, samtidigt som nedläggning av ett fungerande redovisningssystem skulle innebära att mycket resurser som investerats i kunskaper och kompetensuppbyggnad samt datainsamlingsrutiner går förlorade. Förutom nya rutiner, ökade resurser och utbildningsinsatser skulle införandet av GRI-modellen kräva ett omfattande arbete med att ta fram ett nytt regelverk, en komplicerad och tidsödande process.

Kostnadsberäkningar av redovisning enligt befintliga krav saknas

Om redovisning enligt GRI-modellen skulle ersätta dagens redovisningar inom de tre dimensionerna, dvs. den ekonomiska redovisningen, sociala redovisningar och miljöledningssystemet, skulle kostnaderna för dessa falla bort. Samtidigt konstaterar Statskontoret att det saknas beräkningar eller uppskattningar av vad det kostar myndigheter att uppfylla dagens redovisningskrav. Inte heller finns några samlade uppgifter om vad det kostar ansvariga sektorsmyndigheter att stödja myndigheterna i arbetet med redovisningar. Därmed saknas underlag för en analys och bedömning av om nuvarande kravnivå är rimlig i förhållande till nyttan med den information som redovisas.

6.4.2 GRI-modellen passar inte alla myndigheter

Om hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen skulle införas, är en central fråga vilka myndigheter som i så fall bör upprätta hållbarhetsredovisningar. Detta i sin tur hänger samman med hur informationen ska användas. Inom Regeringskansliet finns en ambition att flytta fram positionerna generellt för alla statliga myndigheter när det gäller deras miljöansvar. Ett led i detta är att myndigheterna i ökad utsträckning ska redovisa resultat och effekter av sitt miljöarbete.

Det finns ett antal statliga myndigheter vars verksamhet har betydande direkta och indirekta effekter ute i samhället, även om det är svårt att påvisa entydiga orsakssamband vid indirekta effekter. Ett nytt trafikverk har nämnts som det tydligaste exemplet. Dess miljöpåverkan kan i många fall antas vara långt större än vissa statliga företags. Bland de statliga myndigheterna finns det samtidigt många organisationer med högst begränsad ekonomisk påverkan, social påverkan eller miljöpåverkan, såväl direkt som indirekt. Fullt utvecklade hållbarhetsredovisningar enligt GRI-modellen kan i dessa fall antas ha ett begränsat mervärde.

Det är inte självklart att skiljelinjen mellan de myndigheter som bör omfattas av ett sådant krav och de som inte ska omfattas kan definieras enbart med hänsyn till respektive myndighets storlek. Även små och mellanstora myndigheter kan ha betydande samhällspåverkan, i synnerhet indirekt. Avgörande är myndighetens samhällsuppdrag och verksamhet. Bedömningen av frågan om att införa hållbarhetsredovisning för myndigheter förutsätter

därför att regeringen tar ställning till vilka myndigheter som ska omfattas av kravet.

6.4.3 GRI-modellen ett svagt verktyg för styrning och uppföljning

Jämförbarheten mellan GRI-redovisningar är begränsad

Inom ramen för GRI-kriterierna finns det stort utrymme att välja vilka indikatorer som redovisas, omfattningen på redovisningen samt vilka delar som kvalitetssäkras genom extern bestyrkande. Exempelvis på C-nivå krävs endast att minst en indikator per dimension (E, S, M) ska redovisas för att få redovisningen godkänt. Denna flexibilitet innebär att organisationen kan välja att enbart redovisa mot indikatorer där man har ett bra utfall, vilket kan ge en felaktig bild av organisationens hållbarhetsarbete.

Genom valmöjligheterna blir GRI-modellen mycket flexibel. Syftet är att kunna anpassa modellens krav till organisationens verksamhet. En genomgång av de statliga bolagens hållbarhetsredovisningar visar att möjligheten att välja redovisningskriterier och ambitionsnivå har resulterat i redovisningar som är väldigt olika och inte direkt jämförbara bolagen emellan.

Den inbyggda flexibiliteten innebär således att syftet att kunna jämföra bolagen med varandra blir svårt att uppnå. Bland de statliga bolagen var det således flera som redovisade på högre nivå än regeringens krav på nivå C, vilket gör att dessa inte kan direkt jämföras även av detta skäl. Möjligheten att jämföra enskilda organisationer över tid kan vidare försvåras av de uppdaterade versioner av GRI-riktlinjerna som utfärdas samt att organisationen kan välja olika ambitionsnivåer (nivå A, B eller C) från år till år.

Statskontoret menar att GRI-modellen inte är ett bra verktyg för att jämföra statliga myndigheters hållbarhetsredovisningar eller bedöma myndigheternas hållbarhetsarbete. Modellen syftar framför allt till att ge externa intressenter underlag för att bedöma organisationens framtid på en marknad, något som inte är relevant för myndigheter med egna uppsatta mål. Därmed kan inte modellen fungera som ett bra instrument för Regeringskansliets uppföljning och styrning av myndigheterna.

Regeringskansliet har inte kapacitet att ta hand om redovisningar

Statskontorets undersökning visar att Regeringskansliets kapacitet att ta hand om ytterligare redovisningar från myndigheter är ytterst begränsad, i synnerhet sådana redovisningar som inte är avsedda för att styra och följa upp myndigheterna eller består av befintlig information som ompaketeras i en annan form. Dessutom tycks intresset av att få in hållbarhetsredovisningar från alla sina myndigheter ganska lågt hos fackdepartementen, eftersom dessa inte skulle passa in i befintliga rutiner för att hantera redovisningar från myndigheterna.

Statskontoret menar att ett införande av krav på hållbarhetsredovisningar förmodligen skulle kräva nya rutiner och resurser inom Regeringskansliet för att hantera detta underlag, exempelvis inom ramen för mål- och resultatdialogen med myndighetsledningarna.

Generell strävan att minska myndigheternas redovisning till Regeringskansliet

Ett eventuellt införande av hållbarhetsredovisning enligt GRI-modellen bör även ses mot bakgrund av strävanden att, i linje med Styrtredningen,⁵³ begränsa omfattningen av myndigheternas redovisning och återrapportering, för att minska belastningen på såväl myndigheterna som Regeringskansliet.

Utredningens syn på hur regeringen kan styra förvaltningen uttrycks på följande sätt:

”Vår syn bygger på att förvaltningens primära uppgift är att förverkliga regeringens politik och att regeringen har att omvandla politiska ambitioner till konkreta uppdrag för myndigheterna. Dessa bör formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna lyckas med uppdraget.

Verksamheter och myndigheter är olika. Styrsystemet bör därför göra det möjligt för politikererna att styra på ett varierat sätt. Till följd av detta resonemang bör styrningens gemensamma nämnare vara så liten som möjligt. Innehållet i den årliga styrprocessen bör reduceras.”

Regeringens syn på strategisk myndighetsstyrning uttrycks på följande sätt:

”Regeringens fortsatta arbete med att utveckla resultatstyrningen kommer att inriktas mot att myndighetsstyrningen ska bli mer långsiktig och strategiskt orienterad. Mängden återrapporteringskrav i regleringsbrev kommer att begränsas. Kravet att årligen återrapportera resultat i form av effekter bör enbart användas i de fall där myndigheterna själva kan påverka dessa.”⁵⁴

Statskontoret menar att ett generellt krav på alla myndigheter att lämna hållbarhetsredovisningar enligt GRI-modellen skulle strida mot denna syn på hur regeringen ska styra förvaltningen, där styrningen och redovisningskraven anpassas till verksamheten hos respektive myndighet.

6.5 Statskontorets sammanfattande bedömning och förslag

Statskontoret menar att ett ställningstagande till ett eventuellt införande av GRI-modellen för myndigheternas hållbarhetsredovisningar bör utgå från regeringens och Regeringskansliets informationsbehov, inte vad som kan redovisas eller vilka modeller som används inom näringslivet. Mot bak-

⁵³ Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, betänkande av Styrtredningen, SOU 2007:75.

⁵⁴ Prop. 2008/09:1

grund av den problembild som redovisats, anser Statskontoret att ett beslut i frågan bör föregås av en analys av regeringens och Regeringskansliets informationsbehov.

Det gäller i första hand:

- regeringens behov av underlag för att rapportera till riksdagen för statsförvaltningen i sin helhet
- regeringens och Regeringskansliets behov av underlag för att följa upp och styra enskilda myndigheter
- andra intressenternas behov av underlag för att kunna få insyn i och granska myndigheternas verksamhet, exempelvis brukarna

Statsmakternas behov av information bör således vara styrande för vad myndigheterna ska redovisa. Vid en sådan bedömning får GRI-modellen ställas mot befintliga redovisningar och förvaltningspolitiska krav såsom att verksamhetsanpassa styrningen, undvika dubbelregleringar och minska de generella kraven. I Sverige finns dessutom en sedan länge etablerad offentlighetsprincip som säkrar transparens och tillåter insyn i myndigheterna och deras verksamhet för utomstående intressenter.

På det ekonomiska området respektive miljöområdet är det Statskontorets bedömning att mervärdet av GRI-kriterierna framför allt ligger i att vara ett komplement till och inspiration för att utveckla befintliga redovisningskrav, exempelvis genom GRI-indikatorernas mer resultatriktade utformning. På det sociala området saknas däremot en sammanhållen rapporteringsstruktur motsvarande den som finns i GRI-modellen. Statskontoret menar att införandet av en samlad redovisning enligt GRI-modellen på det sociala området bör ha ett mervärde jämfört med nuvarande redovisningssystem, även om GRI-modellen täcker ett smalare område och skulle ge mindre information än dagens system. Mervärdet av GRI-modellen skulle således ligga främst inom det sociala området.

Statskontorets analys visar sammanfattningsvis att mervärdet av att införa GRI-modellen för de svenska myndigheterna är mycket begränsat, i förhållande till befintliga redovisningar. Mycket information finns redan i den befintliga ekonomiska redovisningen och miljöledningssystemet, och annan information skulle gå förlorad om GRI-modellen infördes. Samtidigt skulle informationen presenteras mer systematiskt och vara mer resultatriktad. Risken finns dock att befintlig information skulle ompaketeras i en ny form, vilket är fallet med bl.a. Vägverkets redovisning. Analysen påvisar många både principiella och praktiska nackdelar med GRI-modellen, exempelvis modellens bristande anpassning till offentlig verksamhet utan vinstsyfte, bristande relevans i många indikatorer för svenska förhållanden och höga kostnaderna att införa och tillämpa modellen.

Statskontorets samlade bedömning är därför att nuvarande redovisningssystem inte bör ersättas av GRI-modellen, då mervärdet inte skulle uppväga de betydande kostnader som skulle uppstå för de enskilda myndigheterna och för statsförvaltningen i sin helhet. Statskontoret menar dessutom att arbetet med att anpassa GRI-kraven till svenska myndigheters verksamhet skulle bli omfattande.

Samtidigt menar Statskontoret att GRI-modellen bör kunna tjäna som inspiration för att utveckla befintliga redovisningssystem. Det finns ett värde i GRI-modellens strukturerade arbetssätt, enhetliga begrepp och fokus på mätning av resultat och effekter. Modellen kan enligt Statskontoret användas för att förbättra och utveckla befintliga redovisningar från myndigheter, i synnerhet inom den sociala dimensionen där det finns en uppenbar brist på samordning av befintliga redovisningar.

Om regeringen ändå skulle överväga att införa krav på GRI-redovisning, behövs en betydande anpassning av modellen till svenska förhållanden och den svenska förvaltningspolitiken samt i förhållande till befintliga redovisningar. Dessutom finns anledning att tänka igenom vilka myndigheter som i så fall skulle avkrävas hållbarhetsredovisningar och i vilken takt ett sådant krav skulle införas, bl.a. av kostnadsskäl.

Som ett första steg, om regeringen vill gå vidare med GRI-modellen, anser Statskontoret att man bör se över och skaffa sig ett samlat grepp om befintliga generella redovisningar och återrapporteringar på området, som en förutsättning för en analys av regeringens och Regeringskansliets informationsbehov rörande hållbarhet. En sådan översyn bör bl.a. omfatta en beräkning av kostnaderna för myndigheterna att ta fram den information som i dag redovisas, överlappningar mellan olika redovisningskrav och kopplingen till målen för myndigheternas verksamhet. En sådan analys skulle syfta till att förbättra den information som lämnas till Regeringskansliet, ge mer insyn i myndigheternas verksamhet, förbättra regeringens styrmöjligheter samt minska belastningen på såväl myndigheterna som Regeringskansliet.

Uppdraget



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Beslut § 13
2009-03-31 Fi2009/3686

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

STATSKONTORET	
Dnr	2009/101-5
Ink.	2009-04-27
Avd.	/
Beslut	sd
Sign	[Signature]

Analys av den s.k. GRI-modellen

Beslut

Statskontoret ska bistå Finansdepartementet, Enheten för statlig förvaltning, med en förstudie innehållande en analys av förutsättningar för, respektive konsekvenser och mervärdet av, att införa ett krav på hållbarhetsredovisning enligt de s.k. GRI-kriterierna i statsförvaltningen.

Statskontoret får vid behov av konsultstöd disponera högst 150 000 kronor från anslaget 1:1 Statskontoret, anslagsposten 1 Förvaltningspolitisk utveckling under utgiftsområde 2.

Ersättning utbetalas efter godkänd slutrapport, mot faktura ställd till Regeringskansliet, Finansdepartementet, 103 33 Stockholm. Ref.: kst 3570001.

Förstudien ska redovisas senast den 1 september 2009.

Ärendet

Global Reporting Initiative (GRI) är en oberoende ideell organisation bildad 1992. Organisationen har utvecklat en modell för hållbarhetsredovisning som tar sikte på faktorer som är viktiga för ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet.

GRI-modellen har tagits in i regeringens riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande, och från och med 2008 ska de statliga företagen göra en hållbarhetsredovisning med användning av GRI:s indikatorer.

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: registrator@finance.ministry.se
Besöksadress Drottninggatan 21	Telefax 08-21 73 86	Telex 117 41 FINANS S

Skälen för beslutet

För en bedömning av om GRI-modellen skulle kunna vara intressant även när det gäller redovisning av verksamheten inom statliga myndigheter krävs en analys.

På Regeringskansliets vägnar


Mats Odell



Lena Westin

Uppdraget ska
redovisas senast
den 30 september 2009
eul. telefonsamtal och
epost 2009-04-27.



Kopia till

FI EIT

Vad är GRI-modellen?

Bakgrund

Global Reporting Initiative (GRI) är en uppsättning riktlinjer för organisationers hållbarhetsrapportering som togs fram år 2002. Organisationen GRI är ett ideellt och oberoende globalt nätverk med kansli i Amsterdam som grundades år 1997 med syfte att ”öka transparensen beträffande uthålligheten hos organisationers verksamheter”.⁵⁵ Riktlinjerna beskrivs som ett ramverk för rapportering. År 2005 publicerade GRI en pilotversion av riktlinjer för offentliga myndigheters redovisning.⁵⁶ Dessa beskrivs som ett komplement till 2002 års riktlinjer, vilket innebär att en statlig myndighet som ska följa GRI-kriterier ska uppfylla såväl 2002 års riktlinjer som 2005 års kompletterande riktlinjer.

Vad är syftet med en hållbarhetsredovisning?

Syftet med hållbarhetsredovisning enligt GRI:s riktlinjer beskrivs på följande sätt:

”Hållbarhetsredovisning handlar om att mäta, presentera och ta ansvar gentemot intressenter, både inom och utanför organisationen, för vad organisationen uppnått i sitt arbete mot en hållbar utveckling.

’Hållbarhetsredovisning’ är en bred term, som anses synonym med andra termer som används för att beskriva redovisning av ekonomisk, miljömässig och social påverkan (t.ex. de tre dimensionerna för hållbar utveckling, rapportering av företagets samhällsansvar etc.).

En hållbarhetsredovisning ska ge en balanserad och rimlig bild av den redovisande organisationens resultat inom hållbarhet, både det som är positivt och det som är negativt.

Hållbarhetsredovisningar som följer GRI:s ramverk, ska redovisa uppnådda resultat för redovisningsperioden mot bakgrund av organisationens åtaganden, strategier och hållbarhetsstyrning. Redovisningarna kan bl.a. användas för följande syften:

- **Jämföra** och bedöma hållbarhetsresultat i förhållande till lagar, normer, regler, standarder och frivilliga initiativ,
- **Visa** hur organisationen påverkar och påverkas av förväntningar avseende frågor som rör hållbar utveckling, och

⁵⁵ RG, Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, GRI 2000-2006, version 3.0.
www.globalreporting.org

⁵⁶ Sector supplement for public agencies, pilot version 1.0, March 2005

- **Jämföra** resultat inom en organisation och mellan olika organisationer över tiden.”⁵⁷

Vad innehåller redovisningen?

Redovisningen bygger på ett antal indikatorer inom tre områden (”dimensioner”); ekonomisk, miljömässig och social påverkan.

Ekonomisk påverkan och resultatindikatorer

Dimensionen Ekonomisk påverkan beskrivs på följande sätt:

”Med den ekonomiska dimensionen av hållbarhet menas organisationens påverkan på de ekonomiska förhållandena hos dess intressenter och på ekonomiska system på lokal, nationell och global nivå. De ekonomiska indikatorerna belyser:

- Kapitalflöde mellan olika intressenter, och
- Huvudsaklig ekonomisk påverkan som organisationen har på samhället.

Finansiella resultat är grundläggande för att förstå en organisation och dess hållbarhet. Denna information finns dock oftast redan tillgänglig i de finansiella redovisningarna. Det som redovisas mer sällan, och som ofta efterfrågas av hållbarhetsredovisningens användare, är organisationens bidrag till hållbarhet i ett större ekonomiskt perspektiv.”

Ekonomisk påverkan redovisas med hjälp av ett antal ekonomiska resultatindikatorer – se tabell A.

⁵⁷ RG, Riktlinjer för hållbarhetsredovisning, GRI 2000-2006, version 3.0.

Tabell A Ekonomiska resultatindikatorer

Område	Kod*	Beskrivning
Ekonomiska resultat	EC1/K	Skapat och levererat direkt ekonomiskt värde, inklusive intäkter, rörelsekostnader, ersättning till anställda, gåvor och andra samhällsinvesteringar, balanserad vinst samt betalningar till finansiärer och regeringar.
	EC2/K	Finansiell påverkan, samt andra risker och möjligheter för organisationens aktiviteter, hänförliga till klimatförändringen.
	EC3/K	Omfattningen av organisationens förmånsbestämda åtaganden.
	EC4/K	Väsentligt finansiellt stöd från det allmänna.
Marknadsnärvaro	EC5/T	Skalan för normala ingångslöner jämfört med minimilöner på orter där organisationen har betydande verksamhet.
	EC6/K	Policy och praxis samt andelen utgifter som betalas till lokala leverantörer på väsentliga verksamhetsplatser.
	EC7/K	Rutiner för lokalanställning och andelen av ledande befattningshavare som anställts lokalt där organisationen har betydande verksamhet.
Indirekt ekonomisk påverkan	EC8/K	Utveckling och påverkan av investeringar i infrastruktur och tjänster som huvudsakligen görs för allmänhetens nytta, på kommersiell basis eller utan full ersättning.
	EC9/T	Förståelse om och beskrivning av betydande indirekta ekonomiska effekter, inklusive effekternas omfattning.

* Kärnkrav (K) eller Tilläggskrav (T)

Miljöpåverkan och resultatindikatorer

”Den miljömässiga dimensionen av hållbarhet rör organisationens påverkan på det levande och icke levande naturliga systemet, inklusive ekosystem, mark, luft och vatten. Miljöindikatorerna täcker resultat kopplade till insatser (t.ex. material, energi och vatten) och resultat (t.ex. utsläpp, avloppsvatten och avfall). Utöver det omfattar indikatorerna också resultaten kopplade till biologisk mångfald, miljöefterlevnad och annan relevant information som t.ex. miljökostnad och påverkan från produkter och tjänster.”

För miljöpåverkan finns ett 30-tal indikatorer på nio olika områden – se tabell B.

Tabell B Miljömässiga resultatindikatorer

Område	Kod*	Beskrivning
Material	EN1/K	Materialanvändning i vikt eller volym.
	EN2/K	Återvunnet material i procent av materialanvändning
Energi	EN3/K	Direkt energianvändning per primär energikälla.
	EN4/K	Indirekt energianvändning per primär energikälla.
	EN5/T	Energibesparingar genom sparande och effektivitetsförbättringar.
	EN6/T	Initiativ för att tillhandahålla energieffektiva produkter och tjänster samt produkter och tjänster baserade på förnyelsebar energi, samt minskningar av energibehovet som ett resultat av dessa initiativ.
	EN7/T	Initiativ för att minska indirekt energianvändning samt uppnådd reducering.
Vatten	EN8/K	Total vattenanvändning per källa
	EN9/T	Vattenkällor som väsentligt påverkas av vattenanvändningen.
	EN10/T	Återvunnen och återanvänd vattenvolym, i totala siffror och i procent av totalt använd volym.
Biologisk mångfald	EN11/K	Lokalisering och storlek av ägd, hyrd och brukad mark, i eller intill skyddade områden och områden med högt biologiskt mångfaldsvärde utanför skyddade områden.
	EN12/K	Beskrivning av väsentlig påverkan från aktiviteter, produkter och tjänster på den biologiska mångfalden i skyddade områden, samt områden med hög biodiversitet utanför skyddade områden.
	EN13/T	Skyddade eller restaurerade miljöer.
	EN14/T	Strategier, pågående åtgärder och planer för att framgent hantera påverkan på den biologiska mångfalden.
	EN15/T	Antal av IUCN rödlistade arter och nationellt skyddade arter med hemvist i områden som påverkas av verksamheten, per grad av utrotningsrisk.
Utsläpp till luft och vatten samt avfall	EN16/K	Totala direkta och indirekta utsläpp av växthusgaser, i vikt.
	EN17/K	Andra relevanta indirekta utsläpp av växthusgaser, i vikt.
	EN18/T	Initiativ för att minska utsläppen av växthusgaser, samt uppnådd minskning.
	EN19/K	Utsläpp av ozonnedbrytande ämnen, i vikt.
	EN20/K	NO _x , SO ₂ samt andra väsentliga luftföroreningar, i vikt per typ.
	EN21/K	Totalt utsläpp till vatten, i kvalitet och recipient.
	EN22/K	Total avfallsvikt, per typ och hanteringsmetod.
	EN23/K	Totalt antal samt volym av väsentligt spill.
	EN24/T	Vikt av transporterat, importerat, exporterat eller behandlat avfall, som klassats som miljöfarligt enligt villkoren i Baselkonventionens Bilagor I, II, III och VIII, samt procent transporterat avfall som transporterats internationellt.
	EN25/T	Identitet, storlek, skyddsstatus och värde avseende biologisk mångfald för vattenmassor samt relaterade naturmiljöer som väsentligt påverkas av den redovisande organisationens utsläpp av vatten samt dess avgivna avrinningsvatten.
Produkter och tjänster	EN26/K	Åtgärder för att minska miljöpåverkan från produkter och tjänster, samt resultat härav.
	EN27/K	Procent av sålda produkter och deras förpackningar som återinsamlas, per kategori.
Efterlevnad	EN28/K	Monetärt värde av betydande böter, och det totala antalet icke-monetära sanktioner till följd av brott mot miljölagstiftning och bestämmelser.
Transport	EN29/T	Väsentlig miljöpåverkan genom transport av produkter och andra varor och material som används i verksamheten, inklusive transport av arbetskraft.
Övergripande	EN30/T	Sammanlagda kostnader och investeringar för miljöskydd, ange typ.

* Kärnkrav (K) eller Tilläggskrav (T)

Social påverkan och resultatindikatorer

”Den sociala dimensionen av hållbarhet avser den påverkan som organisationen har på de sociala system den verkar inom.

GRI:s sociala resultatindikatorer ger information om viktiga aspekter som omfattar anställningsförhållanden, mänskliga rättigheter, samhälls- och produktansvar.”

För social påverkan finns 40 indikatorer på följande områden, med underindelningar:

- Anställningsförhållanden och arbetsvillkor (LA 1-14)
- Mänskliga rättigheter (HR 1-9)
- Organisationens roll i samhället (SO 1-8)
- Produktansvar (PR 1-9)

Tabell C Sociala resultatindikatorer

Område	Kod*	Beskrivning
ARBETS- VILLKOR: Anställning	LA1/K	Total personalstyrka, uppdelad på anställningsform och region.
	LA2/K	Totalt antal anställda och personalomsättning, per åldersgrupp, kön och region.
	LA3/T	Förmåner som ges till heltidsanställd personal och som inte omfattar tillfälligt eller deltidsanställda. Informationen ska ges för varje större verksamhet.
Relationer mellan anställda och ledning	LA4/K	Procent av personalstyrkan som omfattas av kollektivavtal.
	LA5/K	Minsta varseltid angående förändringar i verksamheten, med upplysning om huruvida detta är specificerat i kollektivavtal.
Arbetsmiljö (hälsa och säkerhet)	LA6/T	Andel av personalstyrkan (i procent) som är representerade i formella och gemensamma lednings- och personal-, arbetsmiljö- och säkerhetskommittéer som bistår med övervakning och rådgivning om arbetsmiljö och säkerhetsprogram.
	LA7/K	Omfattningen av skador, arbetsrelaterade sjukdomar, förlorade arbetsdagar, frånvaro samt totala antalet arbetsrelaterade dödsolyckor per region.
	LA8/K	Utbildning, träning, rådgivning, förebyggande åtgärder och riskhanteringsprogram för att bistå de anställda och deras familjer eller samhällsmedlemmar beträffande allvarliga sjukdomar.
Träning och utbildning	LA9/T	Arbetsmiljöområden (hälsa och säkerhet) som täcks i formella överenskommelser med fackföreningarna.
	LA10/K	Genomsnittligt antal tränings- och utbildningstimmar per anställd och år, fördelat på personalkategorier.
	LA11/T	Program för vidareutbildning och livslångt lärande för att stödja fortsatt anställningsbarhet samt bistå anställda vid anställningens slut.
	LA12/T	Procent anställda som får regelbunden utvärdering och uppföljning av sin prestation och karriärutveckling.

Område	Kod*	Beskrivning
Mångfald och jämställdhet	LA13/K	Sammansättning av styrelse och ledning nedbruten på kön, åldersgrupp, minoritetsgrupptillhörighet och andra mångfalds-indikatorer.
	LA14/K	Löneskillnad i procent mellan män och kvinnor per anställnings-kategori.
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER		
Investerings- och upphandlings-rutiner	HR1/K	Procentuell andel och antal betydande investeringsbeslut som inkluderar krav gällande mänskliga rättigheter, eller som har genomgått en granskning av hur mänskliga rättigheter hanteras.
	HR2/K	Procent av betydande leverantörer och underleverantörer som har granskats avseende efterlevnad av mänskliga rättigheter, samt vidtagna åtgärder.
	HR3/T	Totalt antal personalutbildningstimmar som ägnats åt utbildning i policyer och rutiner för mänskliga rättigheter, som är relevanta för verksamheten, samt andelen av de anställda som genomgått sådan utbildning.
Icke-diskriminering	HR4/K	Antal fall av diskriminering, samt vidtagna åtgärder.
Föreningsfrihet och rätt till kollektivavtal	HR5/K	Verksamheter för vilka man uppmärksammat att föreningsfriheten och rätten till kollektivavtal kan vara väsentligt hotade och åtgärder som vidtagits för att stödja dessa rättigheter.
Barnarbete	HR6/K	Verksamheter för vilka man uppmärksammat att det finns väsentlig risk för fall av barnarbete och åtgärder som vidtagits för att bidra till avskaffande av barnarbete.
Tvångsarbete	HR7/K	Verksamheter för vilka man uppmärksammat att det finns väsentlig risk för tvångsarbete och obligatoriskt arbete, och åtgärder som vidtagits för att bidra till avskaffande av tvångsarbete eller obligatoriskt arbete.
Säkerhetsrutiner	HR8/T	Procent av säkerhetspersonalen som fått utbildning i organisationens policyer och rutiner som handlar om mänskliga rättigheter, som är relevanta för verksamheten.
Ursprungsbefolkningars rättigheter	HR9/T	Totalt antal fall av kränkningar mot ursprungsbefolkningars rättigheter och vidtagna åtgärder.
SAMHÄLLE		
Samhälle	SO1/K	Beskaffenhet, omfattning och ändamålsenlighet av de program och rutiner som utvärderar och styr verksamhetens påverkan på samhällen, inklusive inträde, verksamhet och utträde.
Korruption	SO2/K	Procentandel och totala antalet affärsenheter som analyserats avseende risk för korruption.
	SO3/K	Procentandel av de anställda som genomgått utbildning i organisationens policyer och rutiner avseende motverkan mot korruption.
	SO4/K	Åtgärder som vidtagits på grund av korruptionsincidenter.
Politik	SO5/K	Politiska ställningstaganden och delaktighet i politiska beslutsprocesser och lobbying.
	SO6/T	Totalt värde av bidrag och gåvor i form av pengar eller in natura till politiska partier, politiker och likartade institutioner, per land.
Konkurrens-hämmande aktiviteter	SO7/T	Totalt antal juridiska åtgärder som vidtagits mot organisationen för konkurrens-hämmande aktiviteter, överträdelse av konkurrenslagstiftning och monopolbeteende, samt utfallet.

Område	Kod*	Beskrivning
Efterlevnad	SO8/K	Belopp för betydande böter och totalt antal icke-monetära sanktioner mot organisationen för brott mot gällande lagar och bestämmelser.
PRODUKT-ANSVAR		
Kundernas hälsa och säkerhet	PR1/K	De faser i livscykeln då produkters och tjänsters påverkan på hälsa och säkerhet ska utvärderas i förbättringssyfte, och andelen av väsentliga produkt- och tjänstekategorier som genomgått sådana utvärderingsprocesser.
	PR2/T	Totalt antal fall där regler och frivilliga koder gällande hälso- och säkerhetspåverkan från produkter och tjänster under deras livscykel inte efterlevts. Informationen ska ges uppdelat efter effekten av bristen på efterlevnad.
Märkning av produkter och tjänster	PR3/K	Typ av information om produkter och tjänster som krävs enligt rutinerna, samt andel i procent av produkter och tjänster som berörs av dessa krav.
	PR4/T	Totalt antal fall där regler och frivilliga koder för information om och märkning av produkter och tjänster inte efterlevts. Informationen ska ges uppdelat efter effekten av bristen på efterlevnad.
	PR5/T	Rutiner för kundnöjdhet, inklusive resultat från kundundersökningar.
Marknads-kommunikation	PR6/K	Program för efterlevnad av lagar, standarder och frivilliga koder för marknadskommunikation, inklusive marknadsföring, PR och sponsring.
	PR7/T	Totalt antal fall där regler och frivilliga koder gällande marknadskommunikation, inklusive annonsering, marknadsföring och sponsring inte efterlevts. Informationen ska ges uppdelat efter effekten av bristen på efterlevnad.
	PR8/T	Totalt antal underbyggda klagomål gällande överträdelser mot kundintegriteten och förlust av kunddata.
Efterlevnad	PR9/K	Belopp avseende betydande böter för brott mot gällande lagar och regler gällande tillhandahållandet och användningen av produkter och tjänster.

* Kärnkrav (K) eller Tilläggskrav (T)

Utöver dessa 80-tal grundkriterier tillkommer ytterligare krav för statliga myndigheter.⁵⁸ Dessa är strukturerade på ungefär samma sätt som grundkriterierna. Texten finns inte på svenska. I tabell D nedan anges enbart huvudkraven. Till dessa finns också kommentarer och förklarande text.

⁵⁸ Sector Supplement for Public Agencies, pilot version 1.0, 2005. "The sector supplements are designed to compliment the 2002 Guidelines, and should be used in addition to, not in place of, the Guidelines."

Tabell D New disclosure elements for public agencies

Organisational profile	PA1 Describe the relationship to other governments or public authorities and the position of the agency within its immediate governmental structures.
Public policies and implementation measures	PA2 State the definition of sustainable development used by the public agency, and identify any statements or principles adopted to guide sustainable development policies.
	PA3 Identify the aspects for which the organisation has established sustainable development policies.
	PA 4 Identify the specific goals of the organisation for each aspect listed in PA3.
	PA5 Describe the process by which the aspects and goals in both PA3 and PA4 were set.
	PA6 F PA6 For each goal, provide the following information: Implementation measures; Results of relevant assessments of the effectiveness of those measures before they are implemented; State targets and key indicators used to monitor progress, with a focus on outcomes; Description of progress with respect to goals and targets in the reporting periods, including results of key indicators; Actions to ensure continuous improvement towards reaching the public agency's goals and targets; and Post-implementation assessment and targets for next time period.
	PA7 Describe the role of and engagement with stakeholders with respect to the items disclosed in PA6.

Tilläggskraven för statliga myndigheter innebär också att nya indikatorer läggs till de ekonomiska, social och miljömässiga indikatorerna i tabeller A-C. Dessa krav beskrivs nedan.

Ett antal nya ekonomiska indikatorer införs för statliga organ:

Tabell E New Economic Indicators for Public Agencies

Expenditures	PA8 Gross expenditures broken down by type of payment.
	PA9 Gross expenditures broken down by financial classification.
	PA10 Capital expenditures by financial classification.
	PA 11 Describe procurement policy of the public agency as relates to sustainable development.
	PA12 Describe economic, environmental, and social criteria that apply to expenditures and financial commitments.
Procurement	PA13 Describe linkages between the public agency's procurement practices and its public policy priorities.
	PA14 Percentage of the total value of goods purchased that were registered with voluntary environmental or social labels and/or certification programmes, broken down by type.

Environmental Performance Indicators for Public Agencies

Här anges inga ytterligare indikatorer för statliga myndigheter att redovisa utöver grundkraven (se tabell B), dvs. indikatorer EN 1–35.

Social Performance Indicators for Public Agencies

För social påverkan finns 40 indikatorer på följande områden, med underindelningar:

- Anställningsförhållanden och arbetsvillkor (LA 1–14)
- Mänskliga rättigheter (HR 1–9)
- Organisationens roll i samhället (SO 1–8)
- Produktansvar (PR 1–9)

Till stor del gäller samma krav för statliga myndigheter. Se tabell C. Ett nytt krav ställs:

Tabell F New Social Indicator for Public Agencies

Administrative Efficiency	Describe the results of assessments of the efficiency and effectiveness of services provided by the public agency, including the actions taken to achieve improvements in service delivery. The objective is to allow readers to understand the organisation's efforts to improve its use of inputs (human, financial, etc.) to generate outputs and outcomes. In reporting on this indicator, 1) Identify the focus of the assessment(s) 2) Summarise key conclusions 3) Identify the location of publicly available data on the assessment
---------------------------	---

Fem analyser av mervärde från det sociala området

1. Barnpolitik och barnets rättigheter

Redovisningskrav

Barnombudsmannen (BO) ska enligt lagen (1993:335) om Barnombudsmannen företräda barns rättigheter enligt barnkonventionen. BO ska informera, bilda opinion, driva på genomförandet av samt bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. Varje år ska BO lämna en rapport till Socialstyrelsen där myndigheters återrapportering rörande barnperspektivet sammanställs och analyseras. Till uppgifterna hör även att samla kunskap och sammanställa statistik om barns levnadsvillkor. BO har ingen rätt att ingripa i enskilda ärenden och utövar heller ingen tillsyn.⁵⁹

Som grund för BO:s arbete ligger FN:s barnkonvention där barns rättigheter fastställts i 41 artiklar, vilken Sverige har ratificerat.

Andra myndigheter är belagda med återrapporteringskrav kring hur myndigheten arbetar med barnperspektivet:

”Ett barnperspektiv skall integreras i [myndighetens] verksamhet, bl.a. genom att barns och ungdomars möjlighet till inflytande och delaktighet ökar.” [...] ”[Myndigheten] ska redovisa måluppfyllelse samt en analys av resultatet i syfte att utveckla verksamheten.”⁶⁰

År 2007 uppgav 26 av 95 tillfrågade myndigheter att de har återrapporteringskrav kring hur de arbetar med barnperspektivet. Återrapportering sker då vanligtvis till ansvarig myndighetshandläggare.⁶¹ Övriga statliga förvaltningsmyndigheter ska också följa barnkonventionen, men är inte belagda med återrapporteringskrav. BO går dock årligen ut med en enkät till ett större antal myndigheter för att följa upp deras arbete med barnperspektivet.⁶² För uppföljning av 2008 års arbete gick BO ut till 62 myndigheter.⁶³

Jämförelse mellan GRI-kriterierna och befintliga krav – barn

I RG och Indikatorprotokoll för Mänskliga Rättigheter finns indikator HR6 beskriven. Indikatorn är den enda i GRI-kriterierna som fokuserar på barnperspektivet.

⁵⁹ Skrivelse 2007/08:111 Barnpolitiken- en politik för barns rättigheter, s. 8

⁶⁰ Regleringsbrev Statens konstråd 2008

⁶¹ RK:s handledning för hantering av generella frågor, s. 17-18

⁶² Styrning och uppföljning av nyckeln till framgång, s. 7

⁶³ Myndigheters återrapportering om barnperspektivet, s. 5

Indikatorn HR 6 lyder ”Verksamheter för vilka man uppmärksammat att det finns väsentlig risk för barnarbete och åtgärder som vidtagits för att bidra till avskaffande av barnarbete”.⁶⁴

Organisationen ska redogöra för vilka verksamheter de anser ha en betydande risk för fall av barnarbete eller personer under 18 år som utsätts för farligt arbete. Detta ska redogöras för utifrån verksamhetens art eller geografiskt område.⁶⁵

Befintliga återrapporteringskrav för myndigheter återfinns i myndigheters regleringsbrev. Det är dock inte alla myndigheter som har ett återrapporteringskrav för insatser för deras arbete med barnperspektivet, vissa har endast krav att beakta barnperspektivet. Men exempelvis hade alla kulturmyndigheter år 2008 ett övergripande verksamhetsmål att integrera ett barnperspektiv i verksamheten och återrapportera i form av måluppfyllelse.⁶⁶

Som exempel på formulering av återrapporteringskrav används regleringsbrevet för Statens konstråd:

”Ett barnperspektiv skall integreras i Statens kulturråds verksamhet, bl.a. genom att barns och ungdomars möjlighet till inflytande och delaktighet ökar.” [...] ”Statens kulturråd ska redovisa måluppfyllelse samt en analys av resultatet i syfte att utveckla verksamheten.”⁶⁷

De två redovisningskraven uppvisar stora skillnader – de har olika inriktning och grad av specificering. Vad gäller inriktningarna ställer vi oss frågande till hur relevant det vore för statliga myndigheter att rapportera in risk för barnarbete i olika geografiska områden, jämfört med att öka barns delaktighet. Vad gäller specificeringsgrad så är GRI-indikatorn specificerad på just förekomsten och risken för barnarbete medan befintligt återrapporteringskrav är mer ospecificerat. I befintliga kraven inkluderar barnperspektiv alla typer insatser för att öka barns inflytande och delaktighet. Hur insatserna ska mätas specificeras inte heller, utan måste bero på karaktären på insatsen.

Hur specificerat kravet är utformat får naturligtvis följer i hur specificerad återrapporteringen är. Som exempel kan nämnas återrapportering av myndigheters arbete med barnperspektivet. Att alla kulturmyndigheter hade samma mål och återrapporteringskrav beskrivs av BO som underlättande för att göra jämförelser mellan myndigheters arbete med barnperspektivet. I BO:s granskning av myndigheternas återrapportering återfinner man dock stora skillnader i återrapporteringen vad gäller omfattning, information och metodval. De fann även brister i återrapporteringen.⁶⁸

⁶⁴ Indikatorprotokoll HR, s. 8

⁶⁵ Indikatorprotokoll HR, s. 8

⁶⁶ Myndigheters återrapportering om barnperspektivet, s. 9

⁶⁷ Regleringsbrev Statens konstråd 2008

⁶⁸ Myndigheters återrapportering om barnperspektivet, s. 9-10

Ett sådant återrapporteringsystem är mindre jämförbart men har samtidigt mer inbyggd flexibilitet och kan anpassas till vilka insatser som är relevant för myndigheten att återrapportera.

2. Folkhälsa

Redovisningskrav

Liknande organisering gäller för folkhälsopolitiken där Folkhälsoinstitutet (FHI) är sektorsansvarig myndighet. FHI har i uppgift att sammanställa de uppgifter som utpekade myndigheter rapporterar in till FHI och presentera detta för regeringen. Återrapporteringen gjordes första gången år 2005, och ska ske vart fjärde år, nästa rapport kommer dock år 2010. FHI ska även i samarbete med landstingen/regionerna sammanställa en livsstilsrapport om svenskarnas levnadsvanor. Som grund för denna rapport ligger en enkät som år 2008 besvarades av 42 000 personer i åldrarna 16–84 år.⁶⁹

Vissa statliga förvaltningsmyndigheter har i uppgift att rapportera statistik till FHI har fått återrapporteringskrav i sina regleringsbrev. År 2005 var dessa myndigheter 13 till antalet: Brottsförebyggande rådet, Läkemedelsverket, Tullverket, Lotteriinspektionen och Kemikalieinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms län, Kalmar län, Skåne län, Värmlands län, Dalarnas län, Västernorrlands län, Jämtlands län och Norrbottens län. År 2004 var 17 andra myndigheter belagda med återrapporteringskrav.⁷⁰ Till redovisningen som ska avrapporteras år 2010 bidrar 12 myndigheter.⁷¹

Detta krav formuleras exempelvis så som att myndigheten "... skall, med utgångspunkt i mål på politikområdes-, verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå, identifiera sin roll inom folkhälsoområdet och redogöra för sina nuvarande insatser samt för planerade insatser för att nå det övergripande folkhälsomålet och målen för de elva målområdena. ... skall även redovisa hur insatserna avses att följas upp, dvs. vilka indikatorer som föreslås att användas för att följa upp de uppsatta folkhälsomålen. Val av indikatorer skall ske i samråd med Statens folkhälsoinstitut. Redovisning skall ske till Socialdepartementet och Statens folkhälsoinstitut ...".⁷²

Det finns elva nationella mål inom folkhälsopolitiken. Dessa är: delaktighet och inflytande i samhället, ekonomiska och sociala förutsättningar, barn och ungas uppväxtvillkor, hälsa i arbetslivet, miljöer och produkter, hälsofrämjande hälso- och sjukvård, skydd mot smittspridning, sexualitet och en god reproduktiv hälsa, fysisk aktivitet samt matvanor och livsmedel, tobak, alkohol, narkotika, dopning och spel. De ligger till grund för FHI:s uppföljning och relaterar därmed till de indikatorer som FHI har utformat.

⁶⁹ <http://www.fhi.se/sv/Statistik-uppfoljning/Folkhalsopolitisk-uppfoljning/Livsstilsrapport/>

⁷⁰ Folkhälsopolitisk rapport 2005, s. 100

⁷¹ Intervju med FHI, 2009-06-17

⁷² Folkhälsopolitisk rapport 2005, s. 101

Det har även pågått ett arbete med att ta fram indikatorer för myndigheter som är kopplade till de elva nationella folkhälsomålen. Exempel på indikatorer: valdeltagande (andel röstande av röstberättigade i val till kommunfullmäktige), andel med en låg ekonomisk standard bland barnfamiljer, personer 65 år och äldre, personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt långtidssjukskrivna personer, relationen mellan barn och föräldrar, självskattad arbetsorsakad ohälsa, halter av kvävedioxid, incidensen av utvalda anmälningspliktiga sjukdomar, omfattningen av spelberoende enligt internationellt accepterad metod.⁷³ Till avrapporteringen år 2010 har dock antalet indikatorer dragits ner då myndigheter anser att inrapporteringen till FHI varit betungande.⁷⁴

Utöver de myndigheter med återrapporteringskrav inom folkhälsoområdet har 49 myndigheter utpekats som viktiga i arbetet med folkhälsa. Dessa ansvarsområden sträcker sig över 31 politikområden.

Jämförelse mellan GRI-kriterierna och befintliga krav – folkhälsa

I RG och Indikatorprotokoll för Produktansvar beskrivs indikatorerna PR1 och PR2 som behandlar hälsa. De är de enda indikatorerna som vi funnit direkt behandlar hälsa.

PR1 lyder ”de faser i livscykeln då produkters och tjänsters påverkan på hälsa och säkerhet ska utvärderas i förbättringssyfte, och andelen av väsentliga produkt- och tjänstekategorier som genomgått sådana”.⁷⁵

Redovisningen ska ske genom att organisationen redovisar om utvärdering har skett och förbättringar därmed kan göras genom att fylla i matrisen:

	Ja	Nej
Utveckling av produktkoncept		
Forskning och utveckling		
Tillståndsansökan och godkännande		
Tillverkning och produktion		
Marknadsföring		
Lagring, distribution och inköp		
Användning och service		
Kassering, återvinning och återanvändning		

Procentsatsen av hur många betydande produkt- och tjänstekategorier som rutiner täcker och utvärderas ska även redovisas.

⁷³ Folkhälsopolitisk rapport 2005, Bilaga 3

⁷⁴ Intervju FHI, 2009-06-17

⁷⁵ Indikatorprotokoll PR, s. 3

PR2 lyder ”Totalt antal fall där bestämmelser och frivilliga koder gällande hälso- och säkerhetspåverkan från produkter och tjänster under deras livscykel inte följts. Informationen ska ges uppdelat efter effekten av brister på efterlevnad”.⁷⁶

Redovisningen ska uppdelas efter överträdelser som lett till böter eller påföljd, lett till varning respektive överträdelse av frivilliga koder. Om inga överträdelser identifierats ska detta anges.

Befintliga återrapporteringskrav inom hälsa finns som ett generellt krav som närmast styrs genom myndigheters regleringsbrev. Återrapporteringskravet gäller dock inte alla statliga myndigheter, för närvarande har 12 myndigheter återrapporteringskrav inom folkhälsa.

För Statistiska Centralbyrån formuleras kravet som att ”Myndigheten ska till Statens folkhälsoinstitut rapportera utvecklingen av bestämningsfaktorer för hälsan inom det egna verksamhetsområdet och bistå institutet med dataunderlag som visar utvecklingen samt rapportera de insatser som genomförts för att påverka utvecklingen. Aktuella bestämningsfaktorer och period för vilken data ska lämnas bestäms i samråd med Statens folkhälsoinstitut. Redovisningen ska ske till Statens folkhälsoinstitut senast den 31 december 2009.”⁷⁷

3. Handikappolitik och funktionshindrades rättigheter

Redovisningskrav

Myndigheternas ansvar regleras i förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken. Handisam är centralt ansvarig och har hjälp av 14 centrala s.k. sektorsmyndigheter, som har ett speciellt ansvar att genomföra handikappolitiken. Handisam granskar hur förordningen följs genom återkommande enkäter. Framst har Handisam undersökt hur arbetet går med att ta fram handlingsplan, men vissa år har man även ställt frågor som rör hur tillgängliga myndigheterna är för personer med funktionsnedsättning. Handisam har även ansvar för att stödja myndigheternas, vilken man gör genom riktlinjer, checklistor, filmer och inventeringsformulär m.m.

Uppföljningsenkäter finns fr.o.m. år 2003 och bygger på en fastställd struktur och uppsättning handikappolitiska indikatorer för 14 olika målområden, motsvarande de 14 sektorsmyndigheterna.

I Handisams enkätundersökning år 2008, som inte omfattade den egna tillgängligheten, ingick 320 statliga myndigheter. År 2007 gick enkäten till 359 myndigheter och även omfattade frågor om den egna tillgängligheten. Slutsatsen då var att målsättningen att statens myndigheter ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning år 2010 inte kommer att nås.

⁷⁶ Indikatorprotokoll PR, s. 4

⁷⁷ Regleringsbrev Statistiska Centralbyrån 2009

Exempel på målområden: Arbetsmarknad, arbetsmiljö, bostäder och fysisk miljö, kultur och media, offentlig förvaltning, transporter osv.

Exempel på indikatorer: andel myndigheter som har en färdig handlingsplan för tillgänglighet, antal myndigheter vars webbplats klarar alla tester i 24-timmarswebbens kvartalsmätning av offentliga webbplatser (offentlig förvaltning), antalet studenter med funktionshinder som är inskrivna vid universitet och högskolor (utbildning), andel bussar, spårvagnar, tåg och båtar i länstrafiken med låggolv och rullstolsplats (kollektivtrafiken).

Sektormyndigheterna: AF, AMV, Banverket, Boverket, FK, Konsumentverket, Kulturrådet, PTS, RAÄ, Sjöfartsverket, Skolverket, SoS, Transportstyrelsen, Vägverket.

Handisam har föreslagit ett system med öppna jämförelser (jfr SKL) av tillgängligheten i staten skapas för att påskynda arbetet med en tillgänglig statsförvaltning. För att jämförelserna ska bli tydligare föreslår Handisam en nivåindelning av myndigheterna beroende på hur mycket kontakter med medborgarna som respektive myndighet har.

Det är alltså inte fråga om någon redovisning från de enskilda myndigheterna utan uppföljning görs av en central myndighet med detta uppdrag. Detta kan vara ett alternativ till myndigheternas egenredovisning. Uppföljningen samordnas inte med årsredovisningen utan görs som en egen aktivitet, men borde ge samma information som en egen redovisning med samma struktur och indikatorer.

Jämförelse mellan GRI-kriterierna och befintliga krav – handikapperspektiv
Det bör nämnas att vi inte funnit några indikatorer bland GRI-kriterierna som behandlar ett handikapperspektiv. Inom de befintliga kraven är detta ett område med återrapporteringskrav som gäller en mängd myndigheter, som beskrivits ovan i avsnitt 3.5.2

4. Sjukfrånvaro

Redovisningskrav

Statskontoret har sedan år 2009 i uppgift att rapportera in en årlig sammanställning av sjukfrånvaron i staten till regeringen. Tidigare hade Verket för förvaltningsutveckling (Verva) detta uppdrag. Statskontorets uppdrag är det samma som Vervas.

Rapporteringen om sjukfrånvaron är obligatorisk för statliga myndigheter med fler än tio anställda. Redovisningen ska integreras i myndigheternas årsredovisning. Statskontorets roll är således endast att samla in och sam-

manställa statistiken. Antalet myndigheter som rapporterade in sjukfrånvaro för år 2008 var 218 till antalet.⁷⁸

I ESV:s tilläggsupplysningar till Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag återfinns nuvarande återrporteringskrav om sjukfrånvaro. Myndigheterna ska rapportera in

- den totala sjukfrånvaron i procent av de anställdas ordinarie arbetstid
- den andel av sjukfrånvaron som avser frånvaro under en sammanhängande tid av 60 dagar eller mer
- sjukfrånvaron för kvinnor respektive män i procent av gruppens ordinarie arbetstid,
- sjukfrånvaron för anställda i åldersgrupperna yngre än 30 år, 30–49 år
- samt 50 år och äldre i procent av gruppens sammanlagda ordinarie arbetstid.⁷⁹

I EA-boken specificerar ESV denna paragrafs tillämpning. Exempelvis föreskrivs vad som avses med sjukfrånvaro, långtidssjukfrånvaro samt hur karensdag ska behandlas.⁸⁰

Jämförelse mellan GRI-kriterierna och befintliga krav – sjukfrånvaro

RG och Indikatorprotokoll för Arbetsförhållanden och arbetsvillkor innehåller krav på rapportering av sjukfrånvaron. Motsvarande återrporteringskrav bland de befintliga kraven återfinns i Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag innehåller återrporteringskrav om sjukfrånvaro.

I Riktlinjerna för hållbarhetsredovisning (RG) återfinns återrporteringskravet om sjukfrånvaro som indikatorn LA7, vilket är en kärnindikator.

”Omfattningen av skador, arbetsrelaterade sjukdomar, förlorade arbetsdagar, frånvaro samt totala antalet arbetsrelaterade dödsolyckor per region.”⁸¹

I Indikatorprotokoll för Arbetsförhållanden och villkor specificeras LA7 ytterligare.

2.3 Vid beräkningen av ’förlorade dagar’, ange:

- om ’dagar’ betyder ’kalenderdagar’ eller ’planerade arbetsdagar’ och
- när räkningen av ’förlorade dagar’ börjar (t.ex. dagen efter olyckan eller tre efter olyckan)

⁷⁸ Sjukfrånvaro i staten 2008, s. 3

⁷⁹ Sjukfrånvaro i staten 2008, s. 3

⁸⁰ EA-boken, 2009, s. 172-174

⁸¹ Riktlinjer för hållbarhetsredovisning (RG) 3.0, LA7, s. 31

2.4 Redovisa proportionen av skador, arbetsrelaterade sjukdomar, förlorade dagar och frånvaro per region enligt följande formler:⁸²

- kvot för förlorade dagar (*Lost day rate (LDR)*)

$$\text{LDR} = \frac{\text{Totalt antal förlorade dagar}}{\text{Totalt antal arbetade timmar}} \times 200\,000$$

$$\text{AR} = \frac{\text{Totalt antal förlorade dagar under perioden p.g.a frånvaro}}{\text{Totalt antal timmar för arbetsdagar för personalstyrkan under samma period}} \times 200\,000$$

I ESV:s tilläggsupplysningarna till Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag återfinns nuvarande åiterrapporteringskrav om sjukfrånvaro. I kap 7, 3§ föreskrivs att

”Uppgift skall lämnas om de anställdas frånvaro på grund av sjukdom under räkenskapsåret. Den totala sjukfrånvaron skall anges i procent av de anställdas sammanlagda ordinarie arbetstid.

Uppgift skall även lämnas om

1. den andel av sjukfrånvaron som avser frånvaro under en sammanhängande tid av 60 dagar eller mer,
2. sjukfrånvaron för kvinnor respektive män samt
3. sjukfrånvaron för anställda i åldrarna 29 år eller yngre, 30–49 år och 50 år eller äldre.

Sjukfrånvaron för varje grupp som avses i andra stycket 2 och 3 skall anges i procent av gruppens sammanlagda ordinarie arbetstid. Sådan uppgift skall inte lämnas om antalet anställda i gruppen är högst tio eller om uppgiften kan hänföras till en enskild individ.

Bestämmelserna i första–tredje styckena gäller inte myndigheter och affärsverk i vilka antalet anställda under de senaste två räkenskapsåren i medeltal uppgått till högst tio.”⁸³

I EA-boken specificerar ESV denna paragrafs tillämpning. Exempelvis föreskrivs vad som avses med sjukfrånvaro, långtidssjukfrånvaro samt hur karensdag ska behandlas.⁸⁴

De två åiterrapporteringskraven visar på likheter- de innehåller båda specificeringar av hur sjukfrånvaron ska beräknas och presenteras. De uppvisar dock även skillnader – formlerna som ska användas skiljer sig åt och GRI-indikatorn behandlar även arbetsskada, arbetsrelaterad sjukdom, etc. Denna redovisning återfinns i dag inom Arbetsmiljöverkets rapportering på området.

⁸² Indikatorprotokoll LA, 3.0, s. 11

⁸³ EA-boken, 2009, s. 172

⁸⁴ EA-boken, 2009, s. 172-174

Informationen som dessa två indikatorer är tänkt att producera kan tyckas vara relativt likvärdig, även om de befintliga redovisningskrav kan anses ha en något mer specificerad beskrivning. En intressant slutsats i sammanhanget i Statskontorets rapport Sjukfrånvaro i staten 2008 är att indikatorerna inte är tillräckligt detaljerade för att få jämförbar data. Där påtalas brister i statistiken som myndigheter inrapporterat efter EA-bokens anvisningar. Vissa formuleringar måste förtydligas ytterligare då de misstolkats, vilket minskat möjligheterna att jämföra uppgifterna mellan myndigheter samt över tid.⁸⁵

Mot bakgrund av detta kan även informationsvärdet från GRI-indikatorn ifrågasättas.

5. Kompetensförsörjning

Redovisningskrav

Sedan år 2009 har Statskontoret i uppdrag att följa och årligen redovisa den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Tidigare hade Verva denna uppgift. Vervas uppdrag byggde på en sammanställning av myndigheters redovisning av kompetensförsörjningen i årsredovisningen. Statskontorets uppdrag skiljer sig från Veras och går ut på att ta reda på hur myndigheternas kompetensförsörjning sker och vilka utmaningar statsförvaltningen i stort har i frågan.⁸⁶

Statskontorets roll är således att undersöka myndigheters kompetensförsörjning. Andra myndigheter har också ansvar inom kompetensutveckling. Exempelvis har Arbetsgivarverket i uppgift att samordna och utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken, där kompetensförsörjning är en viktig del. Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) som bildades 1 januari år 2009 har även i uppgift att arbeta med kompetensförsörjning i staten.

Statliga förvaltningsmyndigheter åläggs att återrapportera deras kompetensförsörjning i Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. I 3§ föreskrivs att ”Myndigheten ska redovisa de åtgärder som har vidtagits i syfte att säkerställa att kompetens finns för att fullgöra de uppgifter som avses i 1 § första stycket. I redovisningen ska det ingå en bedömning av hur de vidtagna åtgärderna sammantaget har bidragit till fullgörandet av dessa uppgifter.”⁸⁷

I EA-boken anges vidare att redovisningens innehåll ”ska anpassas till myndighetens specifika förutsättningar och regeringens behov av information.”⁸⁸ ESV:s allmänna råd gällande redovisningen är att den ska innehålla myndig-

⁸⁵ Statskontoret PM 2009-05-131, Dnr 2009/79-5, s. 5

⁸⁶ Den strategiska kompetensförsörjningen i staten, s. 5

⁸⁷ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

⁸⁸ EA-boken, s. 137

hetens samlade åtgärder på området. Exempel på åtgärder som kan redovisas är sådana som syftar till att attrahera, rekrytera, utveckla, behålla, avveckla och överföring av kompetens.⁸⁹

Då det visade sig att myndigheter inte följde de nya redovisningsriktlinjerna som infördes år 2006 utvecklade ESV en handbok för hur myndigheter ska redovisa kompetensförsörjning.⁹⁰ Där föreskriver ESV hur arbetet med att analysera och rapportera om myndighetens kompetensförsörjning ska gå till.

Jämförelse mellan GRI-kriterierna och befintliga krav – kompetensförsörjning

RG och Indikatorprotokoll för Arbetsförhållanden och arbetsvillkor behandlas kompetensutveckling. Motsvarande återrapporteringskrav bland de befintliga kraven återfinns i Förordning (2000:605) om årsredovisning.

I RG återfinns återrapporteringskrav kring utbildning för anställda i LA10, vilket är ett kärnkrav.

”Genomsnittligt antal tränings- och utbildningstimmar per anställd och år, fördelat på personalkategorier.”⁹¹

I Indikatorprotokollet specificeras detta krav med detaljerad beskrivning av uträkningar samt definitioner av begrepp. Antalet timmar som använts till utbildning av personal ska anges för varje personalkategori, samt det genomsnittliga antalet timmar per år (formel anges). Med ”utbildning” avses alla former av yrkesutbildning och undervisning. Insatser kan även innebära ledighet för utbildning samt extern utbildning (även externt finansierad).⁹²

I RG finns även två tilläggskrav kring utbildning, L11 och L12.

”Program för vidareutbildning och livslångt lärande för att stödja fortsatt anställningsbarhet samt bistå anställda vid anställningens slut.”⁹³

”Procent anställda som får regelbunden utvärdering och uppföljning av sin prestation och karriärutveckling.”⁹⁴

Även dessa indikatorer definieras närmare i indikatorprotokollet.⁹⁵

Vad gäller befintliga krav på området så åläggs statliga förvaltningsmyndigheter att återrapportera deras kompetensförsörjning i Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. I 3§ föreskrivs att

⁸⁹ EA-boken, s. 137

⁹⁰ Handledning redovisning kompetensförsörjning

⁹¹ Riktlinjer för hållbarhetsredovisning 3.0, s. 31

⁹² Indikatorprotokoll LA, s. 15

⁹³ Riktlinjer för hållbarhetsredovisning 3.0, L11, s. 31

⁹⁴ Riktlinjer för hållbarhetsredovisning 3.0, L12, s. 31

⁹⁵ Indikatorprotokoll LA, s. 16-17

”Myndigheten ska redovisa de åtgärder som har vidtagits i syfte att säkerställa att kompetens finns för att fullgöra de uppgifter som avses i 1 § första stycket. I redovisningen ska det ingå en bedömning av hur de vidtagna åtgärderna sammantaget har bidragit till fullgörandet av dessa uppgifter.”⁹⁶

I EA-boken anges vidare att redovisningens innehåll ”ska anpassas till myndighetens specifika förutsättningar och regeringens behov av information.”⁹⁷ ESV:s allmänna råd gällande redovisningen är att den ska innehålla myndighetens samlade åtgärder på området. Exempel på åtgärder som kan redovisas är sådana som syftar till att attrahera, rekrytera, utveckla, behålla, avveckla och överföring av kompetens.⁹⁸

De två redovisningskraven innehåller vissa likheter – de reglerar båda att organisationen ska redovisa åtgärder som syftar till kompetensutveckling inom organisationen. De uppvisar dock stora skillnader – GRI-indikatorn är mer detaljerad och specificerad, EA-kriterierna mer omfattande och anpassningsbara.

⁹⁶ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

⁹⁷ EA-boken, s. 137

⁹⁸ EA-boken, s. 137

