

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-02-28

DNR: 3.1.1-2017-0200

RIR 2018:5

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

Regeringens styrning av affärsverken

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av de statliga affärsverken. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Regeringskansliet.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Gunilla Lundquist har varit föredragande. Enhetschef Daniel Sunesson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Gunilla Lundquist

För kännedom:

Regeringskansliet; Miljö- och energidepartementet, Näringsdepartementet
Affärsverket svenska kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket

REGERINGENS STYRNING AV AFFÄRSVERKEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund och motiv till granskningen	9
1.2 Syfte och frågeställning	10
1.3 Avgränsning	11
1.4 Bedömningsgrunder	11
1.5 Metod	13
1.6 Disposition	13
2 Motiv till och utredningar om affärsverksformen	14
2.1 Motiv till affärsverksformen	14
2.2 Affärsverksformen har varit föremål för utredningar	14
2.3 Motiv i enskilda fall	15
2.4 Sammanfattande iakttagelser	16
3 Regeringens styrning av affärsverken	18
3.1 Skillnader och likheter mellan affärsverk, övriga förvaltningsmyndigheter och statligt ägda bolag	18
3.2 Affärsverken har undantag av historiska skäl	21
3.3 De ekonomiska målen för affärsverken	24
3.4 Dokumentationen av myndighetsdialogerna	29
3.5 Regeringens återrapportering till riksdagen	31
3.6 Sammanfattande iakttagelser	32
4 Slutsatser och rekommendationer	33
4.1 Myndigheter har numera samma möjligheter som affärsverken	33
4.2 Det saknas kriterier för när affärsverk är en lämplig form	33
4.3 De ekonomiska målen har sällan justerats	34
4.4 Dokumentationen av regeringens styrning är bristfällig	35
4.5 Riksrevisionens rekommendationer	35
Referenslista	36
Bilaga 1. Jämförelser mellan affärsverk, förvaltningsmyndighet och statligt ägt bolag	39
Bilaga 2. Lagar och förordningar	42
Bilaga 3. Mål och utfall för finansiella nyckeltal	43

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns digitala underlag att ladda ned. Underlagen ingår inte i den beslutade rapporten men kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Underlag a. Beskrivningar av affärsverken

REGERINGENS STYRNING AV AFFÄRSVERKEN

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att regeringen inte i tillräcklig utsträckning har utvecklat och anpassat styrningen av affärsverken till verksamheten i dess nuvarande form och till dess framtida utmaningar. Det finns behov av ställningstaganden för att göra styrningen av affärsverksformen mer tidsenlig och effektiv.

Bakgrund och motiv till granskningen

Statlig verksamhet bedrivs vanligtvis av förvaltningsmyndigheter. Därtill finns statligt ägda bolag, stiftelser och några affärsverk. Affärsverksformen tillkom i samband med 1911 års budgetreform och affärsverken har haft en viktig funktion under 1900-talet, inte minst när det gäller att bygga ut och underhålla infrastruktur. Bakgrunden till affärsverksformens bildande var att affärsverken skulle kunna bedriva affärsverksamhet på ett i förhållande till statsbudgeten självständigt sätt.

Affärsverken är liksom förvaltningsmyndigheter del av den juridiska personen staten och styrs genom ett antal undantag från och tillägg till det regelverk som gäller för förvaltningsmyndigheter generellt.

Under de senaste 20 åren har fem av affärsverken övergått till att drivas som statligt ägda bolag och några äldre affärsverk har lagts ned. Numera återstår tre affärsverk: Affärsverket Svenska kraftnät (Svenska kraftnät), Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Inga nya affärsverk har bildats sedan 1992.

Affärsverken utmärks framför allt av att de bedriver affärsverksamhet och har en större ekonomisk självständighet än förvaltningsmyndigheter i övrigt. Affärsverken har även, om än i varierande utsträckning, offentliga förvaltningsuppgifter som omfattar normgivning och myndighetsutövning. Samtliga tre kvarvarande affärsverk fyller olika samhällsviktiga funktioner. I vissa fall karaktäriseras de berörda marknaderna av naturligt monopol medan de i andra fall är att betrakta som kollektiva nyttigheter, exempelvis affärsverkens uppdrag inom samhällets krisberedskap och försvar.

Sedan affärsverken bildades har aktiebolag blivit den dominerade formen för att bedriva renodlad affärsverksamhet i staten och det finns även exempel på bolag med särskilda samhällsuppdrag och myndighetsutövning. Samtidigt har regeringens styrning av statligt ägda bolag utvecklats. Det gäller även det ekonomiadministrativa regelverket för myndighetsstyrning. Det finns därför anledning att granska om regeringens styrning av affärsverken är anpassad till deras särart och om den har beaktat den utveckling som har skett inom bolags- respektive myndighetsområdena.

Syfte och frågeställning

Regeringens styrning och kontroll av den statliga förvaltningen är central för att den på bästa sätt ska förverkliga regeringens politik. Styrning är ett vitt begrepp och innefattar såväl formella beslut som informella kontakter.

Syftet är att granska regeringens styrning av de tre kvarvarande affärsverken. Det innebär att granska om styrningen är utformad i förhållande till affärsverkens särart.

Revisionsfrågan är:

- Har regeringen anpassat sin styrning till affärsverksformen?

Granskningens resultat

Myndigheter har numera samma möjligheter som affärsverken

De många undantag och tillägg som gäller för affärsverken innebär att det är svårt att få en överblick över regelverket som styr affärsverken. Vissa undantag är inte tydligt motiverade och det finns exempel på undantag som inte används av de tre kvarvarande affärsverken. Ur ett styrningsperspektiv finns risker med många undantag från eller tillägg till det generella regelverket som bland annat beror på att det är problematiskt att tolka och administrativt hantera dessa. Det är rimligt att de undantag och tillägg som görs för affärsverken är relevanta i förhållande till affärsverkens verksamhet, aktuella och tydligt motiverade. En gemensam och aktuell riktlinje för affärsverken, likt den ägarpolicy som finns för statligt ägda bolag, hade bidragit till en bättre överblick och ökad tydlighet.

Det ekonomiadministrativa regelverk som generellt gäller för förvaltningsmyndigheter har även utvecklats i en riktning som numera gör det möjligt för regeringen att låta en "vanlig" förvaltningsmyndighet fungera som ett affärsverk gör. Därför borde affärsverkens verksamheter kunna bedrivas i vanlig förvaltningsmyndighet. Därmed finns det anledning att se över rådande regelverk för affärsverken och tydligt motivera skälen till befintliga undantag eller tillägg.

Det saknas kriterier för när affärsverk är en lämplig form

Enligt finansutskottet bör myndighet vara huvudregel för statlig verksamhetsform och valet av annan organisationsform än myndighet bör omprövas regelbundet. Givet affärsverkens särart bör verksamheter som bedrivs i affärsverksform därmed prövas. Historiskt har verksamhetsformen för enskilda verk prövats, vilket ibland har resulterat i bolagiseringar. Utredningarna av Luftfartsverket och Sjöfartsverket har emellertid inte lett till något förslag från regeringen till riksdagen. Prövningar av verksamhetsform hade underlättats om det finns tydliga kriterier för när respektive verksamhetsform är en lämplig verksamhetsform. Sådana kriterier

finns för att tydliggöra när bolag är en lämplig form för statlig verksamhet. Liknande kriterier hade varit motiverade för affärsverk givet deras särart.

Flera verksamhetslogiker kräver tydlig styrning

Affärsverken har myndighetsliknande styrning men bolagsliknande krav på ekonomin och återrapporteringen till regeringen. Förutsättningarna för styrningen av affärsverken är mer komplexa än för andra myndigheter och ställer krav på olika kompetenser. Affärsverken har givits större frihetsgrader än övriga myndigheter, vilket också ställer krav på tydlig styrning. Samtidigt medför den större handlingsfriheten också högre krav på ansvarstagande för de statliga tillgångar som verken förvaltar. Därtill har affärsverken blandade verksamheter med olika logiker: affärsverksamhet och samhällsnytta. Styrningen har inte varit tillräckligt verksamhetsanpassad i dessa avseenden.

De ekonomiska målen har sällan justerats

De ekonomiska målen har inte justerats eller anpassats till verkens utveckling under en längre period. Makroläget är ett annat än när målen fastställdes med bland annat en annan räntenivå och affärsverken står inför stora framtida investeringsbehov. Det ökar vikten av relevanta ekonomiska mål för verksamheterna. Om målen inte är aktuella och anpassade till verkens interna och externa förutsättningar riskerar de antingen att styra fel eller ignoreras. Någon beskrivning av syftet med de ekonomiska målen för affärsverken har inte påträffats. Det skulle ha ökat förståelsen för hur regeringen kommit fram till de nivåer som målen har.

Utöver målen för affärsverkens kapitalstruktur beslutar riksdagen, genom budgetpropositionen, även om affärsverkens låneramar och krediter. Hur de beslutade låne- och kreditramarna förhåller sig till målen för kapitalstruktur är oklart. Båda faktorerna påverkar rimligtvis affärsverkens möjligheter att belåna sig och därmed den finansiella risken som verken (staten) tar. Dubbla mål för samma ändamål bör undvikas.

Affärsverken har, vid sidan av det affärsmässiga uppdraget, viktiga uppgifter inom flera samhällssektorer vilket liknar statligt ägda bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag. Förvaltningen av sådana bolag är delvis decentraliserad till respektive sakdepartement men Näringsdepartementet har ansvaret för övergripande frågor, exempelvis att fastställa och utvärdera ekonomiska mål samt regeringens återrapportering till riksdagen. Det finns därmed ett behov av ökad fackmannamässighet i förvaltningen av affärsverken för att kunna analysera och sätta relevanta ekonomiska mål. Med fördel kan man dra lärdom av den kunskap som byggts upp inom Regeringskansliet avseende bolagsstyrning.

Dokumentationen av regeringens styrning är bristfällig

Ansvar för styrningen av affärsverken är fördelat på två departement. När Konstitutionsutskottet granskade Regeringskansliets styrning av Luftfartsverket och Sjöfartsverket betonade utskottet vikten av dokumentation från myndighetsdialogerna. Riksrevisionen är av samma uppfattning. Med bättre dokumentation förbättras möjligheterna för de inblandade att följa upp mötet och nå en gemensam bild. Fullgod dokumentation skulle också innebära att förutsättningar ges för att den grundlagsreglerade kontrollmakten kan fungera fullt ut.

Dokumentation innebär också en transparens och en möjlighet att i efterhand följa de diskussioner som förts mellan departement och affärsverk. Det är av vikt, inte minst för att effektivisera överlämningen till nya nyckelpersoner vid Regeringskansliet eller affärsverket.

Myndighetsdialogerna mellan departementsledningen och Svenska kraftnäts ledning är emellertid bättre dokumenterade vilket underlättar riksdagens kontroll, och ger förutsättningar för att följa diskussionernas innehåll över åren.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer:

- Regeringen bör låta se över regelverket för affärsverken för att säkerställa att det är relevant och aktuellt. Undantag och tillägg som är specifika för affärsverken bör tydligt motiveras och kan med fördel samlas i riktlinjer för regeringens styrning av statliga affärsverk.
- Regeringen bör, i likhet med de kriterier som finns för statligt ägda bolag, utarbeta generella kriterier för när affärsverksformen är en lämplig verksamhetsform.
- Regeringen bör utveckla och redovisa motiven till affärsverkens ekonomiska mål, säkerställa att målen är aktuella och återkommande se över dem. Riksrevisionen noterar i detta sammanhang att regeringen har aviserat en översyn av de ekonomiska målen för Svenska kraftnät.
- Regeringskansliet bör utveckla dokumentationen av myndighetsdialogerna mellan affärsverken och ansvarigt departement för att underlätta riksdagens kontroll och förbättra möjligheterna för de inblandade att nå en gemensam bild av diskussionens innehåll och resultat.

1 Inledning

Följande kapitel redogör för motiv till granskningen, frågeställningar och avgränsningar, bedömningsgrund, metodbeskrivning samt rapportens disposition.

1.1 Bakgrund och motiv till granskningen

Statlig verksamhet bedrivs vanligtvis av förvaltningsmyndigheter.¹ Därtill finns statligt ägda bolag, stiftelser och några affärsverk.

Flera av de ursprungliga affärsverken hade rötter i 1800-talet. När affärsverken bildades bedrev staten företagsverksamhet i blygsam omfattning och tanken på statlig bolagsverksamhet var förmodligen främmande. Affärsverksformen tillkom i samband med 1911 års budgetreform² och har haft en viktig funktion under 1900-talet, inte minst när det gäller att bygga ut och underhålla infrastruktur. Ett par affärsverk har också tillkommit av industripolitiska skäl. Bakgrunden till affärsverksformens bildande var att affärsverken skulle kunna bedriva affärsverksamhet på ett i förhållande till statsbudgeten självständigt sätt; de blev självständiga ekonomiska enheter med målsättningen att täcka sina kostnader med egna intäkter.³

Under de senaste 20 åren har fem av affärsverken övergått till att drivas som statligt ägda bolag: Domänverket, Postverket, Televerket, Statens vattenfallsverk och Statens järnvägar. Samtidigt har några äldre affärsverk lagts ned: Fartygsinspektionen⁴, Försvarets fabriksverk⁵ och Statens industrikommission⁶.

Tre affärsverk finns kvar och inga nya har bildats sedan 1992, när Statens vattenfallsverk delades upp i Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) och

¹ Av 12 kap. 1 § regeringsformen framgår följande om den statliga förvaltningsorganisationen: "Under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt denna regeringsform eller annan lag är myndigheter under riksdagen."

² Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen angående statsverkets tillstånd och behof; Gifven Stockholms slott den 14 januari 1911. Bilagor till Kungl. Maj:ts nådiga proposition om statsverket år 1911. Bih. Till Riksd. Prot. 1911. 1 Saml. 1 Afd.

³ SOU 1968:45.

⁴ Verket övervakade sjösäkerhet och sociala förhållanden ombord på fartyg. Fartygsinspektionen bildades 1915 under Kommerskollegium och uppgick 1956 i Sjöfartsverket.

⁵ Ett svenskt affärsverk med huvudkontor i Eskilstuna med huvudsaklig inriktning av tillverkning och ledning av försvarets verkstäder och fabriker. FFV bildades 1943 och upplöstes 1991 i och med att det gick upp i Celsius-koncernen.

⁶ Statens industrikommission bildades 1914 för att stödja industrins verksamhet i Sverige under första världskriget, och avvecklades 1920. Efter andra världskrigets utbrott 1939 upptogs kommissionens arbete på nytt för att reglera industriproduktionen och dess råvarubehov. Industrikommissionen uppgick 1950 i Statens handels- och industrikommission.

Vattenfall AB. Utöver Svenska kraftnät som förvaltas av Miljö- och energidepartementet finns också Luftfartsverket och Sjöfartsverket som förvaltas av Näringsdepartementet (utförligare beskrivning finns i den elektroniska bilagan a).

Affärsverken är en del av den juridiska personen staten men med vissa särdrag vilket denna granskning visar. Affärsverken utmärks framför allt av att de har ett affärsmässigt uppdrag och större ekonomisk självständighet än förvaltningsmyndigheter i övrigt.

Affärsverken har även, om än i varierande utsträckning, offentliga förvaltningsuppgifter som omfattar normgivning och myndighetsutövning. Exempel är bland annat Luftfartsverkets flygtrafiktjänster en route för Swedavias flygplatser och för Försvarmakten. Inom Sjöfartsverket finns verksamheter som innefattar myndighetsutövning såsom sjö- och flygräddning, lotsning och uppbörd av sjöfartsavgifter.⁷ Svenska kraftnäts uppdrag inom elberedskapen utgör också myndighetsutövning.⁸ Samtliga tre kvarvarande affärsverk fyller därmed olika samhällsviktiga funktioner. Gemensamt för dem är även att deras verksamhet har påverkan på svensk utrikeshandel och att de har uppgifter kopplade till samhällets krisberedskap och försvar. I vissa fall karaktäriseras de berörda marknaderna av naturligt monopol medan de i andra fall är att betrakta som kollektiva nyttigheter, exempelvis affärsverkens uppdrag inom krisberedskap och försvar. Därför är det viktigt att granska regeringens styrning av dem.

Sedan affärsverken bildades har aktiebolag blivit den dominerade formen för att bedriva renodlad affärsverksamhet i staten och det finns även exempel på bolag med särskilda samhällsuppdrag och myndighetsutövning. Samtidigt har regeringens styrning av statligt ägda bolag utvecklats. Det gäller även det ekonomiadministrativa regelverket för myndighetsstyrning. Det finns därför anledning att granska om regeringens styrning av affärsverken är anpassad till deras särart och om den har beaktat den utveckling som har skett inom bolags- respektive myndighetsområdena.

1.2 Syfte och frågeställning

Regeringens styrning och kontroll av den statliga förvaltningen är central för att regeringen på bästa sätt ska förverkliga sin politik. Styrning är ett vitt begrepp och innefattar såväl formella beslut som informella kontakter.

⁷ E-post från Näringsdepartementet Affärsverk N2017/01403/SUBT, 2017-11-13.

⁸ E-post från Miljö- och Energidepartementet, 2017-11-07.

Syftet är att granska regeringens styrning av de tre kvarvarande affärsverken. Det innebär att granska om styrningen är utformad i förhållande till affärsverkens särart.

Revisionsfrågan är:

- Har regeringen anpassat sin styrning till affärsverksformen?

Granskningsobjekten är regeringen och Regeringskansliet.

1.3 Avgränsning

Granskningen avser vilka krav verksamhetsformen affärsverk ställer på regeringens styrning men inte ändamålsenligheten för respektive affärsverk. Vidare ingår de enskilda affärsverkens affärs- och verksamhetsförhållanden inte i granskningen.

Granskningen är avgränsad till regeringens styrning som följer av att affärsverken är en särskild verksamhetsform för att bedriva statlig verksamhet. Regeringens styrning av myndigheter, inklusive affärsverken, inbegriper därutöver en mängd ställningstaganden och beslut som rör myndigheternas verksamhetsuppdrag – i affärsverkens fall, till exempel sjö- och flygräddning, flygtrafiktjänster för civilt och militärt flyg eller ett driftssäkert kraftöverföringssystem. Regeringens styrning av verksamhetsuppdraget ingår således inte i granskningen. Motivet till den avgränsningen är att skillnaderna i den typen av styrning mellan affärsverken och övriga förvaltningsmyndigheter är av mindre betydelse. Vidare granskar Riksrevisionen inte de risker som följer av att affärsverken har krav på affärsmässighet på marknader där de har ensamrätt.

1.4 Bedömningsgrunder

Styrningsfrågor är återkommande föremål för riksdagens ställningstaganden. Riksrevisionens bedömning av hur regeringen utövar styrningen av affärsverken tar sin utgångspunkt i riksdagsbeslut av principiell relevans för styrningen av affärsverken: den så kallade verksledningspropositionen från 1987⁹ och 2010 års förvaltningspolitiska proposition¹⁰.

I verksledningspropositionen lyftes fram att riksdagens och regeringens styrning av affärsverkskoncernerna borde präglas av ökad långsiktighet (flerårsplanering) och koncentreras på fastställande av bland annat ekonomiska mål och

⁹ Prop. 1986/87:99, bet. 1986/87 KU:29, riksdagens protokoll 1986/87 RD 122.

¹⁰ Prop. 2009/10:175, bet 2009/10 FiU:38, rskr. 2009/10:315.

servicemål.¹¹ Regeringen borde också besluta om riktlinjer för verksamheten i affärsverkskoncernerna.¹² I Verksledningskommitténs utredning som låg som underlag till propositionen framfördes att regeringen skulle fastställa allmänna riktlinjer för affärsverkskoncernerna i en särskild instruktion som var gemensam för alla verkskoncerner. Riktlinjerna skulle innehålla bestämmelser för verksstyrelsernas och verkschefernas befogenheter och ansvar när det gäller bland annat verk, bolag, regler för ärendenas handläggning, utnämningar, redovisning och revision.¹³

I finansutskottets betänkande med anledning av den förvaltningspolitiska propositionen gjorde riksdagen klart att ”statlig verksamhet är av olika karaktär, kunskapsintensiv och specialiserad. Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet.”

Vidare framhöll utskottet att ”styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk”. Vidare anfördes följande: ”Myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet. Valet av annan organisationsform än en myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet.”

Riksrevisionen har valt att operationalisera riksdagens uttalanden om styrningen av statlig verksamhet, i detta fall styrningen av affärsverken genom följande kriterier.

- Myndighetsformen bör vara huvudregeln för statlig verksamhet.
- Regleringen av affärsverken bör vara tydligt motiverad och relevant. Regelverket bör regelbundet ses över dels i ljuset av relevansen för verkens behov, dels i förhållande till den regelutveckling som sker för övriga förvaltningsmyndigheter.
- Ekonomiska mål bör vara tydliga, verksamhetsanpassade och omprövas regelbundet.
- Organisation av styrningen i Regeringskansliet bör vara utformad för att kunna svara upp mot de krav affärsverksformen ställer.
- Det bör vara möjligt att i efterhand följa de diskussioner som förts mellan Regeringskansliet och respektive verk så att den grundlagsreglerade kontrollmakten kan fungera fullt ut. Det innebär att Regeringskansliets dialoger med verksledningen är dokumenterade.

¹¹ Prop. 1986/87:99, bet. 1986/87 KU:29, riksdagens protokoll 1986/87 RD 122.

¹² Ibid.

¹³ *Affärsverken och deras företag*. Betänkande från Verksledningskommittén. SOU 1985:41.

1.5 Metod

De huvudsakliga metoderna för datainsamling i granskningen har varit dokumentstudier och intervjuer. I dokumentstudierna har en genomgång av styrelseprotokoll och styrelseutvärderingar gjorts för att undersöka styrelsernas eventuella syn på regeringens styrning av affärsverken och om affärsverksformen som sådan har diskuterats. I dokumentstudierna har även en genomgång av dokumentation hos Regeringskansliet ingått, inriktad mot myndighetsdialogerna perioden 2013–2017 mellan ansvariga departement och affärsverken för att få en bild av vad som avhandlats vid dessa möten. Vidare har Riksrevisionen analyserat årsredovisningar, regleringsbrev och de bestämmelser som gäller för affärsverken enligt deras instruktioner och andra författningar.

Som komplement till dokumentstudierna har Riksrevisionen intervjuat företrädare för Näringsdepartementet och Miljö- och energidepartementet. Intervjuer har också genomförts med affärsverkens nuvarande generaldirektörer och styrelseordföranden. Riksrevisionen har också analyserat affärsverkens ekonomiska förhållanden.

Utöver datainsamlingen har Riksrevisionen anlitat professor Daniel Stattin, som bidragit med en underlagsrapport om affärsverksformens rättsliga utveckling och en jämförelse med andra former för statlig verksamhet.

Under hand har Riksrevisionen diskuterat iakttagelser med kollegor inom Riksrevisionens årliga revision och med Ekonomistyrningsverket (ESV). Referenspersonen Mats Wikström har också lämnat synpunkter på Riksrevisionens granskningsupplägg och rapportutkast. Företrädare för Näringsdepartementet, Miljö- och Energidepartementet, Luftfartsverket, Sjöfartsverket samt Svenska kraftnät har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

1.6 Disposition

För att uppnå granskningens syfte och besvara revisionsfrågan är resten av rapporten uppbyggd enligt följande: Kapitel 2 beskriver motiv till och utredningar om affärsverksformen, kapitel 3 innehåller iakttagelser om regeringens styrning av affärsverken och kapitel 4 innehåller Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Motiv till och utredningar om affärsverksformen

Kapitlet beskriver motiv till affärsverksformen utifrån ett antal utredningar om affärsverkens tillkomst som verksamhetsform.

2.1 Motiv till affärsverksformen

Riksrevisionen har låtit analysera de större utredningar som gjorts om affärsverken (se utförligare beskrivning i Stattin, 2017).

Riksrevisionen konstaterar att det ursprungliga motivet som alltså gäller var att bedriva affärsverksamhet i myndighetsform. När affärsverken tillkom för drygt 100 år sedan beslutades att affärsverken skulle kunna bedriva affärsverksamhet på ett i förhållande till statsbudgeten självständigt sätt; de blev egna ekonomiska enheter som skulle täcka sina kostnader med egna intäkter.¹⁴

Stattin (2017) menar att två motiv framstår som viktigare än andra när affärsverksformen har valts. Det ena motivet kan betraktas som ett traditionsbundet motiv. Om affärsverksformen valts från början har verksamheten många gånger fortsatt i den formen. Det andra motivet är att om en betydande del av verksamheten innefattar myndighetsutövning har det legat nära tillhands att välja affärsverksformen. På så vis behöver inte myndighetsutövning delegeras till privaträttsliga organisationer, det vill säga bolag, även om de har en statlig ägare.

2.2 Affärsverksformen har varit föremål för utredningar

Affärsverksformen har återkommande varit föremål för överväganden i samband med ett antal utredningar. Utredningarna behandlade, om än med olika infallsvinklar, om spänningen mellan affärsverksamhet, å ena sidan och affärsverkens samhällsuppgifter och myndighetsutövning å den andra sidan. 1985 års utredning konstaterade att affärsverkens ekonomiska självständighet och regeringens styrning gjort att relationen mellan regeringen och affärsverken mer och mer kommit att likna den mellan regeringen och en självständig juridisk person (det vill säga aktiebolag).

Verksledningspropositionen¹⁵, som byggde på Verksledningskommitténs utredning 1985¹⁶, innehöll regeringens överväganden och förslag när det gäller vissa, centrala förhållanden kring affärsverksregleringen. Framför allt föreslog

¹⁴ SOU 1968:45.

¹⁵ Prop. 1986/87:99, bet. 1986/87 KU:29, riksdagens protokoll 1986/87 RD 122.

¹⁶ SOU 1985:40.

regeringen att det skulle inrättas affärsverkskoncerner med affärsverken som moderföretag. Ett bärande motiv var att öka riksdagens och regeringens styrning av den bolagsverksamhet som affärsverken kommit att bedriva, men utan att försvåra samverkan med kommuner och näringsliv. Regeringen menade också att affärsverkskoncernen "...bör därvid definieras på ett sätt som överensstämmer med en aktiebolagskoncern."¹⁷ I propositionen föreslog regeringen också att styrning av affärsverkskoncernerna skulle ske genom koncernens "moder". Regeringen anslöt sig vidare till Verksledningskommitténs bedömning att "...affärsverksamhet under överskådlig tid kommer att drivas i verksform..."¹⁸ Regeringen förslög också att bestämmelser för affärsverkskoncernerna skulle regleras i en särskild, gemensam förordning, kompletterad med verksspecifika instruktioner.¹⁹ Huvudsakligen kom emellertid bestämmelserna om till exempel affärsverkens organisation och ledningsformer att regleras via instruktionerna. Särregleringen upphävdes till viss del genom införandet av en gemensam myndighetsförordning för samtliga myndigheter under regeringen.²⁰ Vissa särregler om ledning och styrelse av affärsverken finns alltså fortfarande kvar i respektive affärsverks instruktion.

2.3 Motiv i enskilda fall

Genom åren har flera affärsverk ombildats till aktiebolag (se 1.1) och därigenom har affärsverksformens tillämplighet belysts. Riksdagen har beslutat om kriterier när en verksamhet ska bedrivas som statligt ägt bolag.²¹ Verksamhetsformen för Sjöfartsverket utreddes 2008.²² Utredaren föreslog att bolagisering av Sjöfartsverket inte var aktuell. Däremot föreslog utredaren att Sjöfartsverket borde övergå till att bli en "ren" förvaltningsmyndighet med större fokus på sektors- och beställarrollen.

2012 utreddes bland annat Luftfartsverkets verksamhetsform. Bakgrunden var konkurrensöppningen av den europeiska marknaden, de EU-förordningar som reglerar flygtrafiktjänsten och den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten i

¹⁷ SOU 1985:40.

¹⁸ Ibid, s. 108.

¹⁹ Ibid, s. 109.

²⁰ Myndighetsförordning (2007:515).

²¹ Dessa kriterier är: Verksamheten är av betydande omfattning, styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål, bedrivs under fungerande konkurrensvillkor, har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel samt inbegriper ingen myndighetsutövning. Prop.1992/93:100, bet. 1992/93: FiU19, bet. 1992/93:NU27.

²² SOU 2008:53.

Sverige.²³ Regeringen har efter remissförfaranden inte vidtagit några ytterligare åtgärder med anledning av utredarnas förslag.

Trafikutskottet har tagit ställning till verksamhetsformens relevans för Luftfartsverket i samband med behandlingen av Luftfartsfrågor 2013.²⁴ Enligt utskottets mening borde flygtrafikledningstjänsten, som är en synnerligen viktig form av myndighetsutövning, huvudsakligen utföras av en myndighet och inte av privata aktörer. Utskottet ansåg att det var synnerligen viktigt att Försvarsmaktens behov kan tillförsäkras i alla beredskapslägen. För det fall ett läge med höjd beredskap infaller måste Försvarsmakten ha omedelbar och fullgod tillgång till flygtrafikledare för flygtrafikledningstjänsten. Utöver detta var det enligt utskottet olämpligt att privata företag har tillgång till känslig information om Sveriges försvar.

Svenska kraftnät bildades i och med Vattenfalls bolagisering 1992. Regeringen betonade att ”Storkraftnätet har en avgörande betydelse för en fungerande elmarknad. Det svenska storkraftnätet och de statligt ägda utlandsförbindelserna bör förvaltas av en från kraftproducenterna fristående organisation. Affärsverket svenska kraftnät som inrättades den 1 januari 1992 bör ha denna uppgift. Svenska kraftnäts framtida associationsform bör senare övervägas.” Näringsutskottet ställde sig bakom beslutet.²⁵

Några kriterier för när affärsverksformen är en lämplig verksamhetsform, likt de kriterier som finns för när bolag är en lämplig form för statlig verksamhet, finns inte.

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att verksamhetsformen har varit föremål för ett antal utredningar och överväganden i enskilda fall. Vissa förändringar av affärsverksformen har underställts riksdagen för beslut, men det skedde för drygt 30 år sedan.²⁶

2.4 Sammanfattande iakttagelser

- Det ursprungliga motivet till affärsverksformen var och är fortfarande möjligheten att bedriva såväl affärsverksamhet som myndighetsutövning i myndighetsform.
- Tidigare utredningar har bland annat behandlat spänningen mellan affärsverksamheten, å ena sidan och affärsverkens samhällsuppgifter och myndighetsutövning å andra sidan.

²³ SOU 2012:27

²⁴ Bet. 2012/13: TU18.

²⁵ Prop. 1991/92:133, bet. 1991/92: NU30, riksdagens protokoll 1991/92:124.

²⁶ Prop. 1986/87:99, bet. 1986/87 KU:29, riksdagens protokoll 1986/87 RD 122.

- Luftfartsverket och Sjöfartsverket har varit föremål för utredningar. Efter remissförfaranden har utredningarna emellertid inte lett till något förslag från regeringen till riksdagen.
- Några kriterier för när affärsverksformen är en lämplig verksamhetsform, likt de kriterier som finns för när bolag är en lämplig form för statlig verksamhet, finns inte.

3 Regeringens styrning av affärsverken

I detta kapitel granskas regeringens styrning av affärsverken. Granskningen sker med utgångspunkt i de operationaliserade kriterier som Riksrevisionen redogjorde för i avsnitt 1.4. De följande fem avsnitten redogör för Riksrevisionens iakttagelser avseende regeringens styrning av affärsverken i relation till dessa kriterier.

3.1 Skillnader och likheter mellan affärsverk, övriga förvaltningsmyndigheter och statligt ägda bolag

Kriteriet är att Riksrevisionen utgår från att myndighetsformen bör vara huvudregeln för statlig verksamhetsform.

Avsnittet redogör för de främsta likheterna och skillnaderna mellan de tre verksamhetsformerna: affärsverk, förvaltningsmyndighet och statligt ägt aktiebolag. En utförligare sammanställning finns i bilaga 1.

Affärsverksformen är inte reglerad i någon egen lag eller förordning, vilket är fallet i Finland som har en egen affärsverkslag.²⁷ Affärsverksformen styrs istället genom ett antal undantag från och tillägg till det regelverk som gäller andra förvaltningsmyndigheter.²⁸ Undantagen och tilläggen syftar till att ge affärsverken större frihetsgrader än övriga förvaltningsmyndigheter, bland annat när det gäller ekonomi och då särskilt när det gäller finansiering av investeringar, fleråriga investeringsplaner, möjligheterna att forma en koncernstruktur med dotterbolag och lokalförsörjningen.

Affärsverken är statliga förvaltningsmyndigheter och är därmed inga självständiga juridiska enheter.²⁹ Regeringen har direktivrätt, vilket innebär att affärsverken som förvaltningsmyndigheter har lydnaplikt i förhållande till regeringen.³⁰ När det kommer till ren förvaltning ska affärsverken således agera på samma sätt som

²⁷ För en utförlig redogörelse se Stattin (2017).

²⁸ Exempel på lagar och förordningar som innehåller undantag eller tillägg som specifikt rör affärsverken listas i bilaga 2.

²⁹ Enligt Nationalräkenskaperna ingår affärsverken, i likhet med de flesta statligt ägda bolag, i näringslivet som så kallade kvasibolag. SCB, Begreppsförklaringar inom nationalräkenskaperna, hämtad 2018-02-27, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper-kvartals-och-arsberakningar/produktrelaterat/Fordjupad-information/begreppsforklaringar-inom-nationalrakenskaperna/>.

³⁰ Regeringen får emellertid inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun, eller som rör tillämpningen av lag (se 12 kap. 2 § RF).

andra myndigheter. Det innebär, vidare, att affärsverken inte äger sina tillgångar och sitt kapital utan de förvaltar dessa åt staten. Affärsverkens dotterbolag ägs av staten, men verken förvaltar aktierna i dessa och utser dotterbolagens styrelser.

Samtliga affärsverk drivs som styrelsemyndigheter där ansvaret för verksamheten ligger hos en av regeringen utsedd styrelse i vilken verkschefen ingår som ledamot.

De statliga myndigheterna, inklusive affärsverken har vissa särskilda skyldigheter gentemot regeringen till exempel att ställa personal till regeringens förfogande i det internationella arbetet. Verken har även en viss informationsskyldighet avseende internationell verksamhet.³¹ Vidare gäller bestämmelserna om serviceskyldighet³² och krav på offentlighet och insyn.³³ Bestämmelser om sekretess för att skydda uppgifter om affärsverkens affärs- och driftsförhållanden finns i offentlighets- och sekretesslagen.

3.1.1 Affärsverk jämfört med övriga förvaltningsmyndigheter

Syftet med affärsverksformen är att affärsverken ska drivas på affärsmässiga grunder. Det innebär att affärsverken med egna intäkter (avgifter) ska täcka sina kostnader, inklusive avskrivningar, och därutöver lämna avkastning på det statskapital som de disponerar. I affärsverkens regleringsbrev uttrycks detta i termer av avkastningskrav. Överskottet och skattemotsvarighet (motsvarar bolagsskatt) ska levereras in till statens budget. För andra myndigheter gäller att de ska beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Till skillnad från myndigheter omfattas affärsverken inte av hela avgiftsförordningen.³⁴ Affärsverken behöver inte heller samråda med ESV när det gäller avgifternas storlek. Affärsverken får disponera det överskott som återstår efter inleveransen till statens budget, utan någon övre begränsning.

Affärsverken har, till skillnad från andra förvaltningsmyndigheter, större flexibilitet när det gäller finansieringen av sina investeringar. För förvaltningsmyndigheter gäller att upplåning för investeringar i anläggningstillgångar ska ske i Riksgäldskontoret genom de låneramar som riksdagen beslutar om.³⁵ För affärsverken däremot står tre finansieringskällor till buds: egna genererade medel, lån på öppna marknaden och lån i

³¹ 7 § myndighetsförordning (2007:515).

³² 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223).

³³ Tryckfrihetsförordningen (1949:105) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

³⁴ Avgiftsförordning (1992:191). För affärsverken gäller endast 3 § och 5 § första stycket samt se 15–25 §§ avgiftsförordningen.

³⁵ Inom låneramar som riksdagen har beslutat för budgetåret får regeringen besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta om villkoren för sådana lån. 7 kap. 1 § budgetlagen (2011:203).

Riksgäldskontoret. Vissa affärsverk hade sedan länge lån upptagna på marknaden men den formen av upplåning tycks ha skett genom särskilda regeringsbeslut vid sidan om det regelverk som gällde för övriga förvaltningsmyndigheter. I budgetpropositionen för 1998 föreslog regeringen därför att affärsverkens möjligheter att låna på marknaden skulle regleras i lag. De tre affärsverken har dessutom särskilda låneramar i Riksgäldskontoret. Därmed innefattas inte affärsverkens lån i den låne- och kreditram som regeringen årligen inhämtar från riksdagen.

En annan skillnad mellan affärsverk och övriga förvaltningsmyndigheter är hur verksamhetens resultat ska beskrivas. För ett affärsverk gäller inte 3 kapitlet om resultatredovisning i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB).³⁶ Enkelt uttryckt ska ett affärsverks årsredovisning innehålla en förvaltningsberättelse. Utformningen av denna grundas i förvaltningsberättelsen för ett aktiebolag. Den har därmed fokus på upplysningar om den finansiella utvecklingen. Vidare ska de finansiella nyckeltalen redovisas på rörelsegränsvå. Det förutsätter att samtliga kostnader och intäkter fördelas på verksamhetsgrenar.

Även i redovisningen i statens budget skiljer sig affärsverken från övriga förvaltningsmyndigheter. Det är endast nettoresultatet av den löpande verksamheten som redovisas i statsbudgeten och inte investeringar och andra kapitalökande åtgärder.³⁷ Enligt affärsbokföringsprincipen redovisas inte den ekonomiska omslutningen för affärsverken, till skillnad från andra förvaltningsmyndigheter, i statens budget. Staten kan skjuta till bland annat särskilda investeringsmedel och eventuellt täcka underskott.³⁸

Riksrevisionen konstaterar, i likhet med ESV³⁹, att stora delar av regelverket är gemensamt. Det regelverk som generellt gäller för förvaltningsmyndigheter har utvecklats i en riktning som, enligt Riksrevisionen, karaktäriserar styrningen av affärsverken. Det gör det möjligt för regeringen att låta en myndighet fungera som ett affärsverk numera gör. Förvaltningsmyndigheter kan bedriva affärsverksamhet. Det gör exempelvis Lantmäteriet, Statistiska centralbyrån och SMHI. Regeringen kan även ge undantag eller göra tillägg i regleringsbrev som innebär att en myndighet ska ha ett avkastningskrav och finansiera investeringar genom lån hos Riksgäldskontoret såsom för Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket.⁴⁰ Det

³⁶ Förordning 2000:605 om årsredovisning och budgetunderlag.

³⁷ SOU 1968:45.

³⁸ SOU 1985:41

³⁹ Affärsverksform eller inte för LFV:s flygtrafiktjänst. Svar till kommittén för organisering av kvarvarande delar av Luftfartsverket efter bolagisering av flygplatsverksamheten. ESV-dnr 49-1 19512009.

⁴⁰ Statens fastighetsverk ska i sin verksamhet uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning om 3,4 procent på 30 procent av myndighetens genomsnittliga lån för investeringar i

finns också möjligheter för förvaltningsmyndigheter att balansera större överskott i (den avgiftsbelagda) verksamheten över tid.

3.1.2 Affärsverken jämfört med statligt ägda bolag

Affärsverk och statligt ägda bolag har ett antal gemensamma drag. Båda verksamhetsformerna styrs av ekonomiska mål. Styrning genom lönsamhetsmål och vissa undantag från det ekonomiadministrativa regelverket syftar till att ge affärsverken en större grad av ekonomiskt handlingsutrymme och därmed leda till ökad effektivitet i verksamheten. Skillnaderna gentemot ett statligt ägt bolag är emellertid stora, i synnerhet avseende riksdagens och regeringens möjligheter till styrning. Regeringen har direktivrätt gentemot verken och verken har lydnadsplikt gentemot regeringen.⁴¹ Affärsverken får inte agera utanför de ramar av befogenhet som fastställts i lag och förordning eller i särskilda uppdrag. Det föreligger inte heller något formellt ansvar för "företagets bästa".⁴² Som tidigare beskrivits är en central skillnad mellan affärsverk och statligt ägda bolag att, affärsverken utöver affärsverksamheten ägnar sig åt myndighetsutövning om än i varierande grad. Det finns emellertid exempel på statligt ägda bolag som också ägnar sig åt myndighetsutövning.⁴³ Ett statligt ägt bolag däremot är en självständig, juridisk person och regeringens styrning ska utövas på bolagsstämman genom bland annat beslut om bolagets bolagsordning och eventuella stämmananvisningar.

3.2 Affärsverken har undantag av historiska skäl

Riksrevisionens utgångspunkt är att regleringen bör vara tydligt motiverad och relevant. Regelverket bör regelbundet ses över dels i ljuset av relevansen för verkens behov, dels i förhållande till den regelutveckling som sker för övriga förvaltningsmyndigheter.

Affärsverksformen är som Riksrevisionen tidigare redogjort för, reglerad genom ett antal undantag från och tillägg till de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller för övriga förvaltningsmyndigheter.⁴⁴ ESV skriver i sitt remissvar⁴⁵ om

fastigheter och anläggningar i Riksgäldskontoret. Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens fastighetsverk. Fi2017/02221/SFÖ, Fi2017/02734/SFÖ, Fi2017/04425/RS.

Fortifikationsverket ska uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning om 2,8 procent på 30 procent av myndighetens genomsnittliga lån för investeringar i fastigheter och markanläggningar i Riksgäldskontoret. Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Fortifikationsverket. Fi2018/00358/ESA.

⁴¹ Regeringen får emellertid inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (se 12 kap. 2 § RF).

⁴² SOU 1985:41.

⁴³ Lag (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

⁴⁴ Se bilaga 2.

⁴⁵ ESV Dnr. 30–36712008, 2008-08-05.

utredningen⁴⁶ av Sjöfartsverket att ESV: s erfarenhet är att det ofta är problematiskt att tolka och administrativt hantera undantag från det generella regelverket. ESV anser därför att statsmakterna i varje enskilt fall nog bör överväga behovet av särskilda bestämmelser och bedöma vilka konsekvenser dessa får över tiden. ESV är berett att bistå Regeringskansliet i arbetet med att tillämpa de ekonomiadministrativa reglerna för förvaltningsmyndigheter på Sjöfartsverket.

Riksrevisionen konstaterar att det är svårt att få en överblick över det regelverk som styr affärsverken och att i propositioner eller skrivelser finna tydliga motiv till varför skillnaderna fortfarande är motiverade i alla avseenden. Riksrevisionen har också i granskningen kunnat konstatera att vissa undantag inte används.

3.2.1 Affärsverkens lån på öppna marknaden

Ett exempel på att ett undantag inte utnyttjas är att affärsverken i princip inte tar upp lån på den privata marknaden. De friare upplåningsmöjligheterna som affärsverken har tillkom under särskilda förhållanden. Myndigheter har möjlighet att låna i Riksgäldskontoret till så kallad avistaränta (i princip reporäntan) och på längre löptider.⁴⁷ Med tanke på att Riksgäldskontorets lånevillkor numera är (mycket) förmånligare än villkoren för lån tagna på den öppna marknaden, sker så gott som all upplåning där. Affärsverken lånar endast till den rörliga (avista-) räntan.⁴⁸

I diagram 1 redovisas räntor för företagslån i bank till rörlig ränta (lån upp till 3 månader) och lån på längre räntebindningstid (mer än 5 år) jämfört med en femårig statsobligation och räntan på rörliga lån i Riksgäldskontoret, så kallad ränta på avistakonton. De två förstnämnda räntorna är en indikator för upplåningskostnaderna för lån på öppna marknaden.⁴⁹ Räntan på avistakonton är myndigheternas upplåningskostnader för rörliga lån i Riksgäldskontoret.⁵⁰ Räntan på en femårig statsobligation är en indikator för bundna lån i Riksgäldskontoret.⁵¹ Som framgår av diagrammet har skillnaden mellan räntorna på lån på öppna

⁴⁶ SOU 2008:53.

⁴⁷ Riksgälden, Allmänna villkor för lån och placeringar april 2016, hämtad 2018-02-27, https://www.riksgalden.se/globalassets/dokument_sve/sib/villkor/allmanna-villkor-for-lan-och-placeringar-april-2016.pdf.

⁴⁸ E-post från Riksgäldskontoret, 2018-01-02.

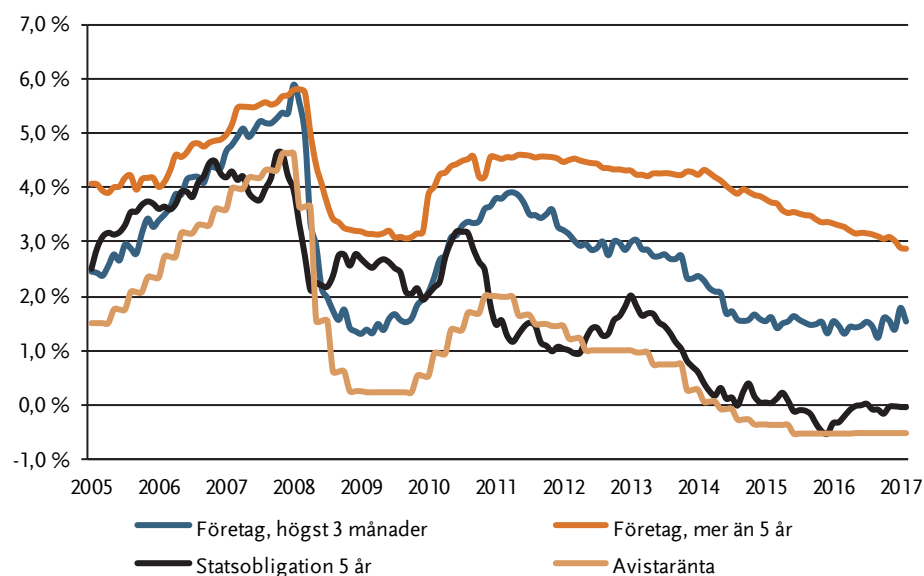
⁴⁹ Det är troligt att myndigheter skulle få bättre räntevillkor än företag, eftersom myndigheterna inte kan gå i konkurs och deras betalningsförmåga garanteras av staten. Större företag har möjlighet att ge ut egna företagsobligationer för att finansiera sig. Räntorna på dessa obligationer ingår inte. Cirka 60 procent av bankernas utlåning till företag (icke-finansiella företag) är på löptider på högst 3 månader (se SCB, *Finansmarknadsstatistik augusti 2016*, avsnitt 7.4.2, Tabell 1).

⁵⁰ Andelen företagslån med (ursprunglig) räntebindningstid var 89 procent i oktober 2017. SCB, *Finansmarknadsstatistik*, oktober 2017.

⁵¹ Riksgäldens ränta på bundna lån motsvaras av upplåningskostnaden (dvs. ränta på de statsobligationer (med en viss löptid) som emitteras och administrationskostnader. E-post från Riksgäldskontoret, 2018-01-02.

marknaden och de räntor som myndigheterna betalar för lån i Riksgäldskontoret ökat markant sedan 2011. Det är därför inte förvånande att affärsverken valt att inte låna utanför Riksgäldskontoret.

Diagram 1 Räntor på företagslån och statsobligation samt avistaränta för lån i Riksgäldskontoret, september 2005 – september 2017, procent



Anm. Räntor på företagslån avser räntor för icke-finansiella företags lån i bank, med ursprunglig räntebindningstid på högst tre månader (rörlig ränta) respektive återstående räntebindningstid på mer än 5 år. Avistaräntan redovisas på kvartalsbasis men har interpolerats för kvartalets månader.

Källa: SCB Finansmarknadsstatistik (ränta på företagslån), Riksgäldskontoret (avistaränta) och Riksbanken (statsobligationsränta).

3.2.2 Affärsverkens pensionsavsättningar

Fram till 1998 var konstruktionen för pensionsavsättningar lika för alla myndigheter inklusive affärsverken.⁵² När systemet förändrades började myndigheterna i stället betala premier till Statens tjänstepensionsverk (SPV) för sina anställdas pensioner⁵³ men man lät affärsverken fortsätta i det gamla systemet. Det innebär att affärsverken i stället sätter av pensionsavsättningar i balansräkningen som en framtida skuld. Sedan början av 2000-talet har verken en blandad lösning där pensionerna antingen skuldförs i balansräkningen eller betalas från verken som en premie till SPV.⁵⁴ År 2016 uppgick pensionsskulden

⁵² Så kallad lönekostnadspålägg (LKP) för pensionerna.

⁵³ Förordning (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner.

⁵⁴ Sjöfartsverket, PM 2017-11-05.

hos Luftfartsverket till 5803 miljoner kronor, hos Sjöfartsverket till 2705 miljoner kronor och hos Svenska kraftnät till 873 miljoner kronor.⁵⁵

Det faktum att affärsverken tryggar sina förmånsbestämda pensionsutfästelser genom skuldföring gör deras resultat känsliga för ändringar i de beräkningsgrunder som används för att värdera pensionsskulderna. Det påverkar deras planeringsförutsättningar negativt. Samtidigt har den låga räntan medfört att pensionsskulderna har vuxit (med negativ resultatpåverkan). Det gör att affärsverken måste förvalta en större mängd likvida medel vilket innebär en finansiell risk.⁵⁶ Det finns en samsyn⁵⁷ mellan affärsverken, Regeringskansliet, SPV och ESV om att i framtiden låta affärsverken lösa in sina pensionsskulder och fullt ut övergå till premiebetalning genom att ta upp motsvarande lån och betala en engångspremie till SPV. Det kan emellertid vara dyrt givet dagens låga räntor, och därmed stora pensionsskulder. Det ska naturligtvis vägas mot de fördelar som eventuellt finns. Det råder olika uppfattningar om när i tiden en inlösen är lämplig att genomföra, vilket har sin grund i olika finansiella förutsättningar mellan affärsverken.

Orsaken till att regeringen valt att behålla denna lösning för affärsverken att skuldföra pensionsavsättningarna finns inte särskilt angivet i berörda förordningar⁵⁸.

Riksrevisionen konstaterar att detta är ytterligare ett exempel på undantag som inte längre tycks vara motiverat och som kan få stora konsekvenser för affärsverkens årliga resultat.

3.3 De ekonomiska målen för affärsverken

Riksrevisionens utgångspunkt är att de ekonomiska målen bör vara tydliga, verksamhetsanpassade och omprövas regelbundet.

⁵⁵ Årsredovisningarna 2016.

⁵⁶ I tider av stigande räntor skulle skulderna på motsvarande sätt minska vilket medför en positiv resultatpåverkan.

⁵⁷ Sjöfartsverket, PM 2017-11-05.

⁵⁸ För statliga myndigheter gäller enligt förordningen (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar att en myndighet ska betala premier för sina anställdas förmåner enligt den statliga tjänstepensioneringen, grupplivförsäkringen och personskadeförsäkringen samt, när det gäller pensionsersättning och särskild pensionsersättning, enligt det statliga avtalet om omställning och enligt det statliga trygghetsavtalet. Av 9 § i samma förordning framgår att om en myndighet enligt särskilda föreskrifter skall svara för kostnaderna för en utbetald förmån, skall premier enligt 2–5 §§ inte betalas för förmånen. Sådana föreskrifter finns bland annat i förordningen (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner, i förordningen (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning och i förordningen (SAVFS 1990:3 A1) om utbetalningen av personskadeersättning. I förordningen (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner framgår att affärsverken inte ska betala premier. Det finns också reglerat i kollektivavtalet PA 03.

Tydligt motiverade, relevanta och aktuella ekonomiska mål är av stor vikt för att styra rätt och för att, ytterst, kunna utkräva ansvar om målen inte nås. Regeringen sätter ekonomiska mål för affärsverken avseende lönsamhet, finansiell risktolerans och utdelning till staten. De ekonomiska målen ska fungera som det övergripande styrmedlet för att säkra att affärsverken förvaltar statens tillgångar på ett effektivt sätt och i övrigt uppnå ”inre” kostnadseffektivitet i verken.

De ekonomiska målen sätts på koncernnivå. Regeringen föreslår årligen i budgetpropositionen de ekonomiska målen som bör fastställas för respektive affärsverk och de finansiella befogenheter som bör beviljas regeringen, som i sin tur för dessa vidare till affärsverket i regleringsbrevet.

3.3.1 Översyn av de ekonomiska målen för affärsverken

När det gäller de statligt ägda bolagen ser regeringen med jämna mellanrum över de ekonomiska målen. Anledningar till att revidera målen kan bland annat vara väsentliga förändringar i bolagets strategi eller marknadsförutsättningar, liksom större förvärv eller avyttringar. Större och varaktiga makroekonomiska förändringar kan också vara en anledning att se över målen. En revidering av målen är en strukturerad process som involverar både ägare och bolag.⁵⁹

När det gäller affärsverkens ekonomiska mål framgår det, enligt Riksrevisionen, inte lika tydligt (jämfört med regeringens årliga skrivelse till riksdagen om företag med statligt ägande) hur de ekonomiska målen motiveras och vad de syftar till.

Svenska kraftnät har i princip haft samma ekonomiska mål sedan 2003.⁶⁰ Det gäller i alla fall målen för lönsamhet och utdelning. Till skillnad från dessa har kapitalstrukturmålet (ett tak för skuldsättningsgraden) justerats ofta och sedan 2009 årligen. Avseende Svenska kraftnät har Riksrevisionen i en tidigare granskning⁶¹ konstaterat att regeringen inte har anpassat den finansiella styrningen utifrån förändringar i Svenska kraftnäts omvärld. En översyn av de ekonomiska målen har dock påbörjats. Det är oklart när resultatet av översynen kommer att presenteras.⁶²

⁵⁹ Skr 2016/17:140.

⁶⁰ Grunden för de ekonomiska målen härstammar från affärsverkets bildade från Vattenfallsverket (prop. 1991/92:133 och prop. 1987/88:87). I ett regeringsbeslut av den 20 augusti 1998 (dnr N98/850) framgår skälen för den dåvarande regeringens bedömning. Nivåerna på det ekonomiska målet ändrades senast 2003 vilket beskrevs i prop. 2003/04:1. I det nu pågående arbetet med de nya ekonomiska målen anser departementet att det är av stor vikt att skälen för bedömningen tydligt framgår för att underlätta framtida följande av utvecklingen och behov av förändringar. Mail från Miljö- och energidepartementet, 2017-12-14.

⁶¹ *Förutsättningar för en säker kraftöverföring – Styrningen av Svenska kraftnät i genomförandet av energiomställningen*. RiR 2016:28.

⁶² Ibid, s. 26. I Budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1, Utgiftsområde 21) aviserar regeringen att resultatet av översynen ska vara färdigt till Budgetpropositionen för 2018 (s. 78). I

I likhet med de ekonomiska målen för Svenska kraftnät har inte Sjöfartsverkets mål för lönsamhet och utdelning justerats sedan 2003.⁶³ Däremot justerades målet för kapitalstruktur från 30 till 25 procent 2008.⁶⁴

Luftfartsverkets ekonomiska mål justerades 2010⁶⁵ i samband med att Swedavia, som dessförinnan var en del av Luftfartsverket, skildes från verket. Utöver detta har målet för utdelning justerats ett par gånger under samma period. År 2010 justerades målet från en tredjedel av vinsten till noll, vilket gällde fram till och med 2014. Från 2015 och framåt är målet att Luftfartsverket ska dela ut 15 procent av vinsten beräknat som resultatet efter skattemotsvarighet.⁶⁶

Riksrevisionen konstaterar att affärsverkens ekonomiska mål inte har justerats eller anpassats till verkens utveckling under en längre period. Det makroekonomiska läget är ett annat än när målen fastställdes med bland annat en väsentligt lägre realräntenivå. Affärsverkens förutsättningar har också förändrats och de står inför stora investeringsbehov. Det ökar vikten av relevanta ekonomiska mål för verksamheterna. Riksrevisionen konstaterar också att någon beskrivning av syftet med de ekonomiska målen för affärsverken har inte påträffats.

Riksrevisionen noterar också att affärsverken sedan 1998 har egna låneramar, som ger dem rätt att ta upp lån i och utanför Riksgäldskontoret. Riksdagen beslutar om nivån på ramarna i och med att den fattar beslut om budgetpropositionen. I likhet med målet för skuldsättningsgraden, justeras Svenska kraftnäts låneramar årligen. Sjöfartsverkets låneram har justerats två gånger under perioden 2010–2016 även om nyttjandet inte har motsvarat förändringen av låneram. Luftfartsverket fick en justering av låneramen inför 2016. Riksrevisionen konstaterar att verken därmed har dubbla mål för finansiell risktolerans, det vill säga både mål för kapitalstruktur och låneram. Motivet till att det behövs dubbla mål liksom huruvida de båda restriktionerna på upplåningen är konsistenta med varandra är oklart.

Budgetpropositionen för 2018 (Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 21) skriver regeringen att Svenska kraftnäts ekonomiska mål bereds i Regeringskansliet (s. 75).

⁶³ Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Sjöfartsverket. N2002/12039/TP, N2002/12259/BS(delvis).

⁶⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Sjöfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. N2008/8455/IR, N2008/8750/SAM (delvis).

⁶⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Luftfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. N 2009/9283/IR, N 2009/9577/KLS (delvis).

⁶⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Luftfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. N2014/5326/TE, N2014/5334/KLS(delvis), N2014/2644/TE.

Tabell 1 Affärsverkens låneramar, utfall och nyttjandegrad, miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Svenska kraftnät							
Låneram	3 500	5 000	6 000	8 000	9 300	10 300	10 500
Utfall	1 252	2 131	1 854	3 775	6 202	5 087	4 918
Nyttjandegrad (%)	36	43	31	47	67	48	47
Sjöfartsverket							
Låneram	335	335	335	835	835	500	500
Utfall	0	0	0	240	240	240	240
Nyttjandegrad (%)	0	0	0	29	29	48	48
Luftfartsverket							
Låneram	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	3 750
Utfall	0	0	0	0	0	0	0
Nyttjandegrad (%)	0	0	0	0	0	0	0

Källa: Regleringsbrev (låneramar) och årsredovisningar (lån/utfall). Riksrevisionens bearbetning.

3.3.2 Utfall i förhållande till de ekonomiska målen

Riksrevisionen har gått igenom graden av måluppfyllelse när det gäller de ekonomiska målen för de tre affärsverken under perioden 2010–2016.⁶⁷

Sedan 2010 har Svenska kraftnät i genomsnitt haft en avkastning på (justerat) eget kapital som med god marginal överstiger målnivån. Under samma period har affärsverkets skuldsättningsgrad fördubblats från cirka 30 till cirka 60 procent. Samtidigt har regeringens tak för skuldsättningsgrad nästan fördubblats från 60 till 115 procent. Riksrevisionen konstaterar att Svenska kraftnät inte under något år har varit i närheten av taknivån. Sedan 2010 har Svenska kraftnät årligen delat ut 65 procent av årets resultat.

Sjöfartsverket har sedan 2010 inte haft en positiv avkastning på (justerat) eget kapital något år. De senaste två åren har avkastningen varit noll. Under den perioden har verket därmed inte varit i närheten av lönsamhetsmålet. Konsekvensen är att affärsverket dessutom under en period haft ett negativt eget kapital och i princip befunnit sig på obestånd. Inte under något år sedan 2010 har Sjöfartsverket haft en soliditet som överstiger golvnivån. Den bristande lönsamheten tillsammans med den svaga finansiella ställningen har även

⁶⁷ Mål och utfall för åren 2010–2016 redovisas i bilaga 3.

resulterat i att Sjöfartsverket inte har delat ut något till staten under perioden. I likhet med Statskontoret (2013)⁶⁸, konstaterar Riksrevisionen, att Sjöfartsverkets lönsamhetsmål har haft en begränsad relevans i regeringens styrning av verket.

Luftfartsverkets lönsamhet har varierat över tid och sedan 2010 har målet överträffats vissa år och understigits andra. I genomsnitt har lönsamheten legat nära målet. Soliditeten ligger visserligen nära golvnivån samtliga år men understiger densamma flera år. Ändå har affärsverket delat ut kapital till staten under perioden. Riksrevisionen konstaterar att det verkar som att Luftfartsverket har uppfattat att verket skulle dela ut 15 procent av årets resultat för budgetåren 2012–2014 trots att det inte framgår av affärsverkets regleringsbrev för perioden.

Riksrevisionen konstaterar sammanfattningsvis att utfall i förhållande till ekonomiska mål har avvikit under längre perioder för både Sjöfartsverket och för Svenska kraftnät. För att målen ska vara styrande krävs att de är relevanta och anpassade till verksamheternas förutsättningar, att de återkommande ses över samt följs upp.

3.3.3 Organiseringen av den ekonomiska styrningen

Organisationen av styrningen i Regeringskansliet bör vara utformad för att kunna svara upp mot de krav affärsverksformen ställer.

För att säkerställa att affärsverken genomför det uppdrag som regeringen givit dem och uppfyller de ekonomiska målen, krävs en fackmannamässig organisation för ekonomisk styrning i Regeringskansliet. Den löpande myndighetsstyrningen av affärsverken sker i allt väsentligt på samma sätt som för andra myndigheter. Det innebär att styrningen är uppdelad på två departement – Näringsdepartementet respektive Miljö- och energidepartementet – och snarast integrerats med andra myndigheter inom transport- respektive energiområdet. På Näringsdepartementet sker förvaltningen på Enheten för styrning och uppföljning för bostäder och transporter och på Miljö- och energidepartementet på Energheten.

Med bara tre affärsverk kvar är det svårt att se att det går att realisera några större skalfördelar genom en organisatorisk sammanslagning av den ekonomiska styrningen av affärsverken. Affärsverken har uppdrag som är viktiga för flera samhällssektorer (inklusive samhällets krisberedskap) och har, om än i varierande utsträckning, verksamhet som innefattar myndighetsutövning. Det gör styrningen av affärsverken något mer komplex eftersom det ställer krav på såväl kompetens inom respektive verks sakområde som ekonomisk och finansiell kompetens.

⁶⁸ *Myndighetsanalys av Sjöfartsverket*. Statskontoret. 2013:1.

En intressant parallell är styrningen av statligt ägda bolag med så kallade särskilt beslutade samhällsuppdrag. Dessa bolag ska ta andra hänsyn än att endast skapa ekonomiskt värde åt ägaren (staten).⁶⁹ Till en del är förvaltningsansvaret för bolag med samhällsuppdrag decentraliserat till det departement som ansvarar för den politik som bolaget har en del i genomförandet av (till exempel Svenska spel, Systembolaget och Samhall). Enheten för bolag med statligt ägande har emellertid ansvaret för övergripande frågor, exempelvis att fastställa och utvärdera ekonomiska mål samt återrapporteringen till riksdagen.⁷⁰

Riksrevisionen konstaterar att en högre ambitionsnivå när det gäller att se över, vid behov justera och följa upp affärsverkens ekonomiska mål, ställer krav på att det avsätts tillräckliga resurser för det. Den kompetens som finns i Regeringskansliet när det gäller ekonomisk och finansiell styrning av de statligt ägda bolagen bör kunna lämna viktiga bidrag till ett sådant arbete.

3.4 Dokumentationen av myndighetsdialogerna

Det bör vara möjligt att i efterhand följa de diskussioner som förts mellan Regeringskansliet och respektive verk så att den grundlagsreglerade kontrollmakten kan fungera fullt ut. Det innebär att Regeringskansliets dialoger med verksledningen är dokumenterade.

Myndighetsdialoger (eller mål- och resultatdialoger) är ett viktigt verktyg för att departementen ska få inblick i myndigheternas verksamhet och hur de arbetar med att uppfylla de mål som regeringen har beslutat. Myndighetsdialogerna har både ett tillbakablickande och ett framåtblickande perspektiv.

När det gäller de statligt ägda bolagen träffar de olika (bolagsansvariga) departementens politiska ledning, det vill säga statsråd och/eller statssekreterare, regelbundet styrelseordföranden och ledningen för bolagen. Syftet med dessa ägardialoger är bland annat att utvärdera bolagens prestation mot deras uppsatta ekonomiska mål, uppdragsmål och hållbarhetsmål.⁷¹

För att granska regeringens styrning genom myndighetsdialogerna efterfrågade Riksrevisionen material från myndighetsdialogerna för perioden 2013–2017 (ibland benämns de tertialmöten, ibland kvartalsmöten). För två av verken, Luftfartsverket och Sjöfartsverket, har Riksrevisionen endast fått ta del av

⁶⁹ Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning. RiR 2017:37.

⁷⁰ Näringsdepartementet har en särskild organisation specialiserad på ägarstyrning och bolagsförvaltning. För närvarande arbetar cirka 20 personer på Enheten för bolag med statligt ägande. Enheten har ett brett uppdrag med eget förvaltaransvar för 41 av totalt 47 bolag, ansvar för statens ägarpolicy, nomineringar av styrelseledamöter, portföljförändringar samt formulering av ekonomiska mål, så kallade uppdragsmål och hållbarhetsmål. Det finns uppenbara skalfördelar med att samla förvaltningen av de statligt ägda bolagen, inte minst när det gäller att upprätthålla en för bolagen gemensam process för att sätta och utvärdera ekonomiska mål.

⁷¹ Skr 2016/17:140.

dagordningar men för Svenska kraftnät även minnesanteckningar där statssekreterare och verkets ledning deltagit. Så vitt Riksrevisionen kan se finns inget annat dokumenterat underlag från myndighetsdialogerna.

Det framkommer att verksamhetsuppföljning och ekonomi återkommer i myndighetsdialogerna med alla tre verken, till exempel genomgångar av årsredovisningar, behov av avgiftsöversyn och presentationer av treårsplaner. Dialogerna tar vidare upp de ekonomiska målen och uppfyllelsen av dessa. Gemensamt för två affärsverk är att de diskuterar effektiviseringar och forskning och utveckling. Mediefrågor är på dagordningen i dialogen med två av affärsverken. Två affärsverk diskuterar återkommande investeringsplaner. Gemensamt för de tre affärsverken är att de har fått förtydligade uppdrag inom den civila beredskapen.

Riksrevisionen konstaterar att mötena mellan ansvariga departement och affärsverken, med undantag av Svenska kraftnät, generellt sett inte är dokumenterade och att det inte är möjligt att i efterhand följa diskussionerna och vad man eventuellt kommit överens om. I Konstitutionsutskottets senaste betänkande om *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*⁷² granskades styrningen av fyra myndigheter under Näringsdepartementet, varav Luftfartsverket och Sjöfartsverket var två. Konstitutionsutskottet konstaterar, i likhet med Riksrevisionen, att dokumentationen av dialogerna endast utgörs av dagordningar, vilket, enligt utskottet, försämrar möjligheterna att följa upp utfallet av mötena. Utskottet inskräpper vikten av dokumentation vad gäller myndighetsdialogen. Med bättre dokumentation förbättras möjligheterna för de inblandade att följa upp mötet och nå en gemensam bild. Fullgod dokumentation innebär också att förutsättningar ges för att den grundlagsreglerade kontrollmakten ska fungera fullt ut.

En väl utformad styrning innebär att regeringen tydliggör förväntningar på affärsverken, utöver de formella styrdokument (framför allt instruktioner och regleringsbrev) som styrningen huvudsakligen ska ske igenom, och att dessa styrsignaler uppmärksammas av mottagaren. Det är inte heller möjligt att få en uppfattning om hur uppföljning/utvärdering av affärsverken görs. Dokumenterade dialoger underlättar för alla parter att ta del av vad som diskuterats och förbättrar möjligheten för nytillträdde på Regeringskansliet och hos affärsverken att ta del av det som avhandlats under tidigare dialoger, vilket skulle effektivisera överlämningar mellan nyckelpersoner.

Riksrevisionen har, som ett komplement, till genomgången av dokumentation av dialogerna, intervjuat ordförandena i de tre verkens styrelser och gått igenom de

⁷² Bet. 2016/17: KU10.

styrelseutvärderingar som affärsverkens styrelser låtit göra.⁷³ Styrelseledamöter i två av affärsverken efterlyste mer konkretion kring regeringens intentioner med och förväntningar på verket.

3.5 Regeringens åiterrapportering till riksdagen

Vid sidan av de tidigare redogjorda iakttagelserna har Riksrevisionen slutligen granskat regeringens åiterrapportering till riksdagen.

Den verksamhet som Sjöfartsverket och Luftfartsverket bedriver är en del av transportpolitiken. Verksamheten vid Svenska kraftnät är en del av energipolitiken. Regeringen redovisar resultaten av affärsverkens verksamhet i budgetpropositionen (utgiftsområde 21 och 22). Någon samlad bild av affärsverkens verksamhetsresultat och ekonomi finns inte i budgetpropositionen. Affärsverkens investeringar ingår emellertid i den samlade redovisningen av så kallade samhällsinvesteringar i budgetpropositionen.⁷⁴

I årsredovisningen för staten åiterrapporteras affärsverken samlat under de olika redovisningsposterna, till exempel rörelseöverskott, intäkter av avgifter och andra ersättningar samt kostnader för personal. I de konsoliderade resultat- och balansräkningarna och finansieringsanalysen ingår samtliga myndigheter, inklusive affärsverken.⁷⁵

Det är värt att notera att åtminstone från 1994 och fram till 2004 ingick affärsverken i åiterrapporteringen till riksdagen av de statligt ägda bolagen.⁷⁶ Därefter har regeringens åiterrapportering till riksdagen av affärsverken blivit mer lik den för övriga förvaltningsmyndigheter.

Riksrevisionen kan konstatera att nuvarande rapportering inte ger riksdagen någon samlad bild av affärsverken, vilket skulle vara motiverat givet affärsverksformens särdrag. I jämförelse med den årliga åiterrapporteringen till riksdagen om statens bolagsinnehav är den rapporteringen mer sammanhållen och utförlig. Den mer extensiva redovisningen är rimlig givet att statens

⁷³ Luftfartsverket 2014 och 2016. Sjöfartsverket 2011, 2012 och 2015.

⁷⁴ Från och med budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) redovisar regeringen en samlad plan för samhällsinvesteringar. Myndigheterna ska från och med 2016 lämna utökad information om investeringar i budgetunderlaget och i verksamhetsplanen (affärsverk). Detta beslutade regeringen i juni 2015 genom ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FAB).

⁷⁵ Årsredovisning för staten 2016.

⁷⁶ Riksrevisionen har gått igenom samtliga skrivelser från regeringen till riksdagen om statligt ägda företag sedan 1994. Genomgången visar att under perioden 1994–2004 ingick de tre affärsverken i åiterrapporteringen tillsammans med bolagen. Men sedan 2005 finns inte längre någon sådan samlad åiterrapportering om affärsverken till riksdagen. Fram till 2004 förvaltades också Svenska kraftnät av samma enhet som förvaltede de statligt ägda bolagen. 2005 flyttades verket över till dåvarande Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

bolagsportfölj har ett värde på cirka 510 miljarder kronor.⁷⁷ Men regeringens årliga skrivelse till riksdagen om företag med statligt ägande möjliggör inte bara ett ”portföljperspektiv” på statens bolagsinnehav, utan ger också ett bredare perspektiv på för bolagen gemensamma utmaningar och omvärldsförändringar liksom regeringens styrning av bolag med statligt ägande. I det avseendet kan regeringens redovisning till riksdagen av statens bolagsinnehav tjäna som inspiration för en mer sammanhållen redovisning av affärsverkens verksamhet, ekonomiska utfall, gemensamma utmaningar och innehållet i regeringens styrning.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

- Affärsverkens styrning utgår från det regelverk som gäller för förvaltningsmyndigheter. Det regelverket har utvecklats i en riktning som gör det möjligt för regeringen att låta en myndighet fungera som ett affärsverk numera gör.
- Affärsverken styrs som andra förvaltningsmyndigheter men med ett antal undantag från och tillägg till det generella regelverket vilka gör det svårt att överblicka. Det finns exempel på undantag som inte utnyttjas av de tre kvarvarande affärsverken.
- Syftet med affärsverkens ekonomiska mål är inte tydligt, särskilt inte vid en jämförelse med beskrivningar i regeringens skrivelse till riksdagen om bolag med statligt ägande. De ekonomiska målen har inte heller justerats på länge, trots förändringar i omvärlden.
- Mötena mellan ansvariga departement och affärsverken, i olika dialoger, med undantag av Svenska kraftnät, är generellt sett inte dokumenterade och det är därför inte möjligt att i efterhand följa diskussionerna och vad man eventuellt kommit överens om.
- Regeringens rapportering till riksdagen av affärsverkens verksamhet och ekonomi ger inte någon samlad bild, vilket kan vara motiverat givet att affärsverksformen har särdrag jämfört med andra förvaltningsmyndigheter.

⁷⁷ Skr 2016/17:140.

4 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att regeringen inte i tillräcklig utsträckning har utvecklat och anpassat styrningen av affärsverken till verksamheten i dess nuvarande form och till dess framtida utmaningar. Det finns behov av ställningstaganden för att göra styrningen av affärsverksformen mer tidsenlig och effektiv.

4.1 Myndigheter har numera samma möjligheter som affärsverken

De många undantag och tillägg som gäller för affärsverken innebär, enligt Riksrevisionen, att det är svårt att få en överblick över regelverket som styr affärsverken. Vissa undantag är inte tydligt motiverade och det finns exempel på undantag som inte används av de tre kvarvarande affärsverken. Riksrevisionen konstaterar att det ur ett styrningsperspektiv finns risker med många undantag från eller tillägg till det generella regelverket som bland annat beror på att det är problematiskt att tolka och administrativt hantera dessa. Det är rimligt att de undantag och tillägg som görs för affärsverken är relevanta i förhållande till affärsverkens verksamhet, aktuella och tydligt motiverade. En gemensam och aktuell riktlinje för affärsverken, likt den ägarpolicy som finns för statligt ägda bolag, hade bidragit till en bättre överblick och ökad tydlighet.

Det ekonomiadministrativa regelverk som generellt gäller för förvaltningsmyndigheter har även utvecklats i en riktning som numera gör det möjligt för regeringen att låta en "vanlig" förvaltningsmyndighet fungera som ett affärsverk gör.

Riksrevisionen bedömer därför att affärsverkens verksamheter borde kunna bedrivas i vanlig förvaltningsmyndighet. Därmed finns det anledning att se över rådande regelverk för affärsverken och tydligt motivera skälen till befintliga undantag eller tillägg.

4.2 Det saknas kriterier för när affärsverk är en lämplig form

Enligt finansutskottet bör myndighet vara huvudregel för statlig verksamhetsform och valet av annan organisationsform än myndighet bör omprövas regelbundet. Givet affärsverkens särart anser Riksrevisionen att verksamheter som bedrivs i affärsverksform bör prövas. Historiskt har enskilda verk prövats i samband med bolagiseringar. Några utredningar har behandlat verksamhetsformen för Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Efter remisshantering har det emellertid inte lett till något förslag från regeringen till riksdagen. Riksrevisionen bedömer att en

prövning av affärsverksformen hade underlättats om det hade funnits tydliga kriterier för när affärsverksformen är en lämplig verksamhetsform. Sådana kriterier finns för att tydliggöra när bolag är en lämplig form för statlig verksamhet. Riksrevisionen anser att det är en brist att sådana kriterier inte finns trots affärsverkens specifika särdrag. Flera verksamhetslogiker kräver tydlig styrning

Riksrevisionens jämförelse mellan tre statliga verksamhetsformer visar att affärsverken har myndighetsliknande styrning men bolagsliknande krav på ekonomin och återrapporteringen till regeringen.

Riksrevisionen bedömer därmed att förutsättningarna för styrningen av affärsverken är mer komplexa än för de flesta andra myndigheter: affärsverken har givits större frihetsgrader än andra myndigheter, vilket ställer krav på olika kompetenser inom Regeringskansliet. Samtidigt medför den större handlingsfriheten också högre krav på ansvarstagande för de statliga tillgångar som verken förvaltar. Därtill har affärsverken blandade verksamheter med olika logiker, affärsverksamhet och samhällsnytta. Riksrevisionen menar att styrningen inte har varit tillräckligt anpassad i dessa avseenden.

4.3 De ekonomiska målen har sällan justerats

Riksrevisionen bedömer sammantaget att de ekonomiska målen inte justerats eller anpassats till verkens utveckling under en längre period. Makroläget är ett annat än när målen fastställdes med bland annat en annan räntenivå och affärsverken står inför stora framtida investeringsbehov. Det ökar vikten av relevanta ekonomiska mål för verksamheterna. Om målen inte är aktuella och anpassade till verkens interna och externa förutsättningar riskerar de antingen att styra fel eller ignoreras. Någon beskrivning av syftet med de ekonomiska målen för affärsverken har inte påträffats. Riksrevisionen bedömer att det skulle öka förståelsen för hur regeringen kommit fram till de nivåer som målen har.

Affärsverken har mål för kapitalstruktur samt låne- och kreditramar. Hur målen för låne- och kreditramarna förhåller sig till målen för kapitalstruktur är oklart. Riksrevisionen menar att båda faktorerna rimligtvis påverkar affärsverkens möjligheter att belåna sig och därmed påverkas den finansiella risken som verken (staten) tar. Dubbla mål för samma ändamål bör undvikas.

Affärsverken har, vid sidan av det affärsmässiga uppdraget, viktiga uppgifter inom flera samhällssektorer vilket liknar statligt ägda bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag. Förvaltningen av sådana bolag är delvis decentraliserad till respektive sakdepartement men Näringsdepartementet har ansvaret för övergripande frågor, exempelvis att fastställa och utvärdera ekonomiska mål samt regeringens återrapportering till riksdagen. Riksrevisionen bedömer att det finns ett behov av ökad fackmannamässighet i förvaltningen av affärsverken för att

kunna analysera och sätta relevanta ekonomiska mål. Med fördel kan man dra lärdom av den kunskap som byggts upp inom Regeringskansliet avseende bolagsstyrning.

4.4 Dokumentation av regeringens styrning är bristfällig

Ansvaret för styrningen av affärsverken är fördelat på två departement. När Konstitutionsutskottet granskade Regeringskansliets styrning av Luftfartsverket och Sjöfartsverket betonade utskottet vikten av dokumentation från myndighetsdialogerna. Riksrevisionen är av samma uppfattning. Med bättre dokumentation förbättras möjligheterna för de inblandade att följa upp mötet och nå en gemensam bild. Fullgod dokumentation skulle också innebära att förutsättningar ges för att den grundlagsreglerade kontrollmakten kan fungera fullt ut.

Dokumentation innebär också en transparens och en möjlighet att i efterhand följa de diskussioner som förts mellan departement och affärsverk. Det är av vikt, inte minst, för att effektivisera överlämningen till nya nyckelpersoner vid Regeringskansliet eller affärsverket.

Myndighetsdialogerna mellan departementsledningen och Svenska kraftnäts ledning är emellertid bättre dokumenterade vilket underlättar riksdagens kontroll, och ger förutsättningar för att följa diskussionernas innehåll över åren.

4.5 Riksrevisionens rekommendationer

Beaktat Riksrevisionens slutsatser lämnas följande rekommendationer:

- Regeringen bör låta se över regelverket för affärsverken för att säkerställa att det är relevant och aktuellt. Undantag och tillägg som är specifika för affärsverken bör tydligt motiveras och kan med fördel samlas i riktlinjer för regeringens styrning av statliga affärsverk.
- Regeringen bör, i likhet med de kriterier som finns för statligt ägda bolag, utarbeta generella kriterier för när affärsverksformen är en lämplig verksamhetsform.
- Regeringen bör utveckla och redovisa motiven till affärsverkens ekonomiska mål, säkerställa att målen är aktuella och återkommande se över dem. Riksrevisionen noterar i detta sammanhang att regeringen har aviserat en översyn av de ekonomiska målen för Svenska kraftnät.
- Regeringskansliet bör utveckla dokumentationen av myndighetsdialogerna mellan affärsverken och ansvarigt departement för att underlätta riksdagens kontroll och förbättra möjligheterna för de inblandade att nå en gemensam bild av diskussionens innehåll och resultat.

Referenslista

Författningar

Tryckfrihetsförordning (1949:105).
Regeringsform (1974:1752).
Förvaltningslag (1986:223).
Lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.
Avgiftsförordning (1992:191).
Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).
Budgetlag (2011:203).
Förordning (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar.
Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
Förordning (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner.
Förordning 2003:56 om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning.
Myndighetsförordning (2007:515).

Offentligt tryck

Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen angående statsverkets tillstånd och behov; Gifven Stockholms slott den 14 januari 1911. Bilagor till Kungl. Maj:ts nådiga proposition om statsverket år 1911. Bih. Till Riksd. Prot. 1911. 1 Saml. 1 Afd.
Prop. 1986/87:99, *om ledning av den statliga förvaltningen*.
Prop. 1987/88:87, *om ny ekonomisk styrning av statens vattenfallsverk m.m.*
Prop. 1991/92:133, *om en elmarknad med konkurrens*.
Prop. 1992/93:100, *med förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94*.
Prop. 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*
Förslag till statsbudget för 2004, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget mm.
Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*.
Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*.
Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:KU29, *om ledningen av den statliga förvaltningen*.

Näringsutskottets betänkande 1991/92:NU30, *Vissa elmarknadsfrågor*.

Finansutskottets betänkande 1992/93:FiU19, *Statlig förvaltning*.

Näringsutskottets betänkande 1992/93:NU27, *Statliga företag*.

Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU38, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Trafikutskottets betänkande 2012/13:TU18, *Luftfartsfrågor*.

Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU34, *Årsredovisning för staten 2016*.

Riksdagens protokoll 1986/87 RD 122.

Riksdagens protokoll 1991/92:124.

Riksdagsskrivelse, 2009/10:315.

Regeringshandlingar

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Sjöfartsverket*, N2002/12039/TP, N2002/12259/BS(delvis).

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Sjöfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, N2008/8455/IR, N2008/8750/SAM (delvis).

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Luftfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, N2009/9283/IR, N2009/9577/KLS (delvis).

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Luftfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, N2014/5326/TE, N2014/5334/KLS(delvis), N2014/2644/TE.

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens fastighetsverk*, Fi2017/02221/SFÖ, Fi2017/02734/SFÖ, Fi2017/04425/RS.

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Fortifikationsverket*, Fi2018/00358/ESA.

Regeringens skrivelse, 2016/17:140, *2017 års redogörelse för företag med statligt ägande*.

Utredningar

SOU 1968:45, Affärsverken D. 1 *Ekonomi, konkurrens och effektivitet*.

SOU 1985:40, Huvudbetänkande från Verksledningskommittén, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*.

SOU 1985:41, Betänkande från Verksledningskommittén, *Affärsverken och deras företag*.

SOU 2008:53, Förslag om Sjöfartsverkets organisation, *Styra rätt!*

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Sjöfartsverket*. 2013:1

Rapporter och andra handlingar från myndigheter

Riksgälden: *Allmänna villkor för lån och placeringar april 2016* (hämtad från Riksgäldens webbplats 2018-02-23).

Riksrevisionen. *Förutsättningar för en säker kraftöverföring – Styrningen av Svenska kraftnät i genomförandet av energiomställningen*. RiR 2016:28.

Riksrevisionen. *Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning*. RiR 2017:37.

SCB. *Finansmarknadsstatistik, augusti 2016*. (Hämtad 2018-02-23).

SCB. *Finansmarknadsstatistik, oktober 2017*. (Hämtad 2018-02-23).

SCB. *Begreppsförklaringar inom nationalräkenskaperna*. 2018. (Hämtad 2018-02-23)

Luftfartsverket. *Årsredovisning 2016*.

Sjöfartsverket. *Årsredovisning 2016*.

Svenska kraftnät. *Årsredovisning 2016*.

Bilaga 1. Jämförelser mellan affärsverk, förvaltningsmyndighet och statligt ägt bolag

	Affärsverk	Övriga förvaltningsmyndigheter	Statligt ägt bolag
Yttre förutsättningar			
Riksdagens beslut och insyn	Riksdagen beslutar om budgetpropositionen och får genom Riksrevisionen och Justitieombudsmannen granskning av verksamheten	Riksdagen beslutar om budgetpropositionen och får genom Riksrevisionen och Justitieombudsmannen granskning av verksamheten	Riksdagsledamöter bjuds in till och har rätt att närvara vid bolagsstämmor där staten är majoritetsägare och bolaget har fler än 50 anställda. Regeringens årliga skrivning till riksdagen om statligt ägda bolag.
Lagstiftning	Offentligrättsligt reglerad. Förvaltningslagen.	Offentligrättsligt reglerad. Förvaltningslagen.	Privaträttsligt reglerad. Aktiebolagslagen.
Ledning	Generaldirektören utses av regeringen. Styrelsen utses av regeringen	Generaldirektören utses av regeringen. Styrelsen utses av regeringen	Bolagsstämman väljer styrelse. Styrelsen utser verkställande direktör.
Styrdokument	Instruktion, regleringsbrev, regeringsuppdrag	Instruktion, regleringsbrev, regeringsuppdrag	Bolagsordning, ev. ägaranvisningar, ev avtal mellan bolaget och staten.
Mål för verksamheten	Samhälleliga mål som har beslutats av riksdag och regering. Finansiella mål i regleringsbrev.	Samhälleliga mål som har beslutats av riksdag och regering.	Finansiella mål. Vissa bolag har även samhälleliga mål.
Tillsyn/revision	Riksrevisionen. Justitieombudsmannen. Justitiekanslern.	Riksrevisionen. Justitieombudsmannen. Justitiekanslern.	Riksrevisionen. Auktoriserade revisorer som väljs på bolagsstämman.
Återrapportering			
Återrapportering	Förvaltningsberättelse i årsredovisningen.	Resultatredovisning	Förvaltningsberättelse i årsredovisningen.
Delårsrapport	Två delårsrapporter lämnas (30 juni och 30 september).	En delårsrapport lämnas av de myndigheter som är skyldiga att följa internrevisionsförfordningen. (Ska emellertid tas bort)	Kvartalsrapport (Q1), halvårsrapport (Q2), delårsrapport (Q3) och bokslutskommuniké (Q4).

REGERINGENS STYRNING AV AFFÄRSVERKEN

	Affärsverk	Övriga förvaltningsmyndigheter	Statligt ägt bolag
Mottagare	Endast regeringen är mottagare av årsredovisning och delårsrapport enligt 10 kap. 1 § FÅB.	Sex till åtta andra mottagare utöver regeringen och fackdepartement.	Lämnas till regeringen och ska publiceras på bolagens hemsidor.
Ekonomi och finansiering			
Intäkter	Anslag. Avgifter. Inkomster från försäljning av varor/tjänster.	Anslag. Avgifter med samrådsskyldighet med ESV. Inkomster från försäljning av varor/tjänster. Bidrag	Inkomster från försäljning av varor/tjänster. Vissa bolag får ersättning av staten.
Överskott till statskassan	Ja, krav på utdelning.	Nej.	Ja, för de flesta bolag krav på utdelning.
Skatt	Betalar inte bolagsskatt. Levererar in en skattemotsvarighet.	Nej.	Bolagsskatt.
Köp/bildande av bolag	Möjligt med regeringens medgivande.	Möjligt med regeringens medgivande. Finansieras genom anslag.	Självständigt.
Beslut om förvärv/försäljning av fast egendom och större investeringar	Riksdagen.	Riksdagen.	Självständigt. Ågarsamordning kan bli aktuellt.
Pensioner	Avsättning av tjänstepensioner i redovisningen. Betalar premier till SPV.	Betalar premier till SPV.	Betalar premier till någon tjänstepensionsförsäkring.
Övrigt			
Lag (2016:1145) om offentlig upphandling	Ja.	Ja.	Vissa bolag följer LOU.
Kollektivavtal	Ja, ett särskilt för anställda i affärsverk.	Ja, för statligt anställda.	Ja, via t.ex. Almegas branschavtal.
Lokalförsörjning	Fri att teckna hyresavtal som sträcker sig längre än sex år.	Får inte teckna hyresavtal på längre än sex år utan regeringens godkännande.	Fri att teckna hyresavtal.
Allmänhetens insyn	Regler om offentlighet och allmänna handlingar gäller. I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess för att skydda uppgifter om affärsverkens affärs- och driftförhållanden.	Regler om offentlighet och allmänna handlingar gäller. I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess för att skydda uppgifter om affärsverkens affärs- och driftförhållanden.	Regler om offentlighet och allmänna handlingar gäller inte för bolagen.

	Affärsverk	Övriga förvaltningsmyndigheter	Statligt ägt bolag
Serviceskyldighet	Lyder under förvaltningslagens bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet. Ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör verkens verksamhetsområde.	Lyder under förvaltningslagens bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet. Ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndigheternas verksamhetsområde.	Nej. Bolag kan lyda under förvaltningslagen om det är uttryckt i särskild lag.
Överklagan	Den som berörs av ett affärsverks beslut har som huvudregel rätt att överklaga.	Den som berörs av en myndighets beslut har som huvudregel rätt att överklaga.	De som berörs av ett ev. bolagsbeslut kan inte överklaga eftersom bolagen inte lyder under förvaltningslagen. Det kan vara reglerat i särskild lag för bolaget.

Bilaga 2. Lagar och förordningar

Enligt följande lagar och förordningar gäller särskilda bestämmelser eller undantag för affärsverk:

- lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn
- lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
- lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
- budgetlagen (2011:203)
- tjänstledighetsförordningen (1984:111)
- personalföreträdarförordningen (1987:1101)
- förordningen (1991:1751) om vissa personalfrågor i samband med arbetskonflikter
- avgiftsförordningen (1992:191)
- förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.
- förordningen (1993: 528) om statliga myndigheters lokalförsörjning
- förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar
- mervärdesskattelagen (1994:200)
- anställningsförordningen (1994:373)
- förordningen (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem
- förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
- förordningen (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt
- kapitalförsörjningsförordning (2011:210)
- förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning

Bilaga 3. Mål och utfall för finansiella nyckeltal

Tabell B1 Avkastning på eget kapital, procent

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Svenska kraftnät							
Mål	6	6	6	6	6	6	6
Utfall	8,4	6,1	9,5	8,6	7,2	10,7	5,2
Sjöfartsverket							
Mål	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Utfall	neg	neg	neg	neg	neg	0	0
Luftfartsverket							
Mål	4	4	4	4	4	4	4
Utfall	neg	14	1	10	8	4	1

Källa: Affärsverkens årsredovisningar och regleringsbrev under perioden.

Tabell B2 Kapitalstruktur, procent

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Svenska kraftnät							
Mål (Skuldsättningsgrad)	60	73	80	110	120	140	135
Utfall	30,8	37,4	30,4	54,8	83,1	65,3	62,4
Sjöfartsverket							
Mål (Soliditet)	25	25	25	25	25	25	25
Utfall	13,4	5,9	neg	neg	7,6	10,6	12,3
Luftfartsverket							
Mål (Soliditet)	15	15	15	15	15	15	15
Utfall	10	15	13	13	14	12	11

Källa: Affärsverkens årsredovisningar och regleringsbrev under perioden.

Tabell B3 Utdelning av årets resultat, procent

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Svenska kraftnät							
Mål	65	65	65	65	65	65	65
Utfall	65	65	65	65	65	65	65
Sjöfartsverket							
Mål	33	33	33	33	33	33	33
Utfall	0	0	0	0	0	0	0
Luffartsverket							
Mål	0	0	0	0	0	15	15
Utfall	0	0	0	12	15	15	17

Källa: Affärsverkens årsredovisningar och regleringsbrev under perioden.