



Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters tjänsteexport

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2011/12:52 Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters tjänsteexport. I betänkandet behandlas också en motion som väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottet noterar att regeringen i skrivelsen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det finns problem som måste lösas genom en förstärkt och tydligare styrning från regeringens sida. Utskottet välkomnar därför regeringens avsikt att fortsätta att utveckla styrningen av de statliga myndigheternas tjänsteexport i enlighet med inriktningen i den förvaltningspolitiska propositionen.

Utskottet konstaterar att regeringen har ansvaret för att säkerställa en tillfredsställande styrning av den avgiftsfinansierade verksamheten i staten. Utskottet ser inte något behov av att ge Ekonomistyrningsverket utökade befogenheter för kontroll av statliga myndigheters tjänsteexport, bl.a. mot bakgrund av gällande regelverk. Inte heller ser utskottet något behov av att ändra det ekonomiska målet för den statliga tjänsteexporten på det sätt som motionären föreslår. Utskottet lyfter i det sammanhanget fram att den statliga tjänsteexporten i dag inte bedrivs utifrån ekonomiska motiv utan utifrån andra motiv, t.ex. som en del av biståndspolitiken.

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna. Motionen avstyrks.

I betänkandet finns 1 reservation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens granskning av statliga myndigheters tjänsteexport	5
Reservation	11
Riksrevisionens granskning av statliga myndigheters tjänsteexport (SD)	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen	12
Följdmotionen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens granskning av statliga myndigheters tjänsteexport

Riksdagen avslår motion

2011/12:Fi4 av Erik Almqvist (SD) yrkandena 1 och 2 samt

lägger skrivelse 2011/12:52 till handlingarna.

Reservation (SD)

Stockholm den 22 mars 2012

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Maryam Yazdanfar (S), Carl B Hamilton (FP), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Ulla Andersson (V), Sven-Erik Bucht (S), Edip Noyan (M), Emil Källström (C) och Johnny Skalin (SD).

Redogörelse för ärendet

I juni 2011 presenterade Riksrevisionen rapporten Statliga myndigheters tjänsteexport (RiR 2011:24). I rapporten granskas hur myndigheter bedriver sin tjänsteexport och om regeringens styrning av densamma ger ett tillräckligt underlag för att kunna förse riksdagen med rättvisande information.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen i slutet av juni 2011, och i slutet av december 2011 lämnade regeringen den nu aktuella skrivelsen (skr. 2011/12:52) till riksdagen.

Med anledning av regeringens skrivelse har motion 2011/12:Fi4 av Erik Almqvist (SD) väckts.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens granskning av statliga myndigheters tjänsteexport

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters tjänsteexport till handlingarna. Riksdagen avslår ett motionsyrkande om lönsamhetskrav för myndigheters tjänsteexport och ett motionsyrkande om att ge ESV utökade befogenheter för kontroll av myndigheters tjänsteexport. Jämför reservation (SD).

Bakgrund

Enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV) föreskrifter till 4 § avgiftsförordningen (1992:191) är tjänsteexport sådana tjänster som inom eller utom riket tillhandahålls avnämare i utlandet. År 2010 exporterade statliga myndigheter tjänster för 643 miljoner kronor, rapporterar ESV (*Avgifter 2010 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten*, ESV 2011:29). En relativt stor andel är interna avgiftsintäkter, främst på grund av att Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) finansierar delar av myndigheternas tjänsteexport.

Genom 4 § avgiftsförordningen har alla myndigheter ett generellt bemyndigande att bedriva tjänsteexport som är av mindre omfattning eller av tillfällig natur. Enligt förordningen ska tjänsteexport bedrivas med full kostnadstäckning om inget annat har uttryckts. För att bedriva tjänsteexport av större omfattning och varaktig karaktär behöver myndigheterna stöd av ett särskilt bemyndigande av regeringen, vilket framgår av 5 § avgiftsförordningen.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen (RiR) utgår i sin granskning från regeringens förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Där betonades att myndigheters tjänsteexport bör bedrivas inom ramen för deras kärnverksamhet och baseras på myndighetens unika kompetens. Inte heller bör den konkurrera med inhemska privata aktörer.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Enligt RiR ger granskningen en komplex bild av en otydligt definierad verksamhet under en dåligt sammanhållen styrning från regeringen.

RiR konstaterar, för det första, att det inte går att bedöma omfattningen av tjänsteexporten. Detta beror bl.a. på att myndigheter har olika uppfattning om vad som är att anse som tjänsteexport och att flera myndigheter bedriver tjänsteexport utan att rapportera den till ESV. RiR bedömer vidare att målen för tjänsteexportverksamheten är otydliga och tolkas på skilda sätt inom olika myndigheter. Detta innebär att det inte går att säkerställa om de politiskt uttryckta restriktionerna för tjänsteexporten efterlevs, anser RiR.

För det andra anser RiR att styrningen av hur tjänsteexporten ska bedrivas är bristfällig och har försvagats på senare år. När tjänsteexportförordningen (1992:192) upphävdes den 1 oktober 2010 upphörde det uttryckliga kravet på att redovisa det ekonomiska utfallet av verksamheten. RiR konstaterar att endast 39 procent av de granskade myndigheterna har någon form av krav på att särredovisa sin tjänsteexportverksamhet. Den bristfälliga styrningen anser RiR har inneburit att myndigheter kunnat göra lite som de velat. RiR konstaterar vidare att myndigheternas avgiftssamråd med ESV fungerar dåligt.

Slutligen konstaterar RiR att flera myndigheter inte har säkerställt att full kostnadstäckning nåtts, vilket är ett grundläggande krav för att uppnå konkurrensneutralitet. Den varierande prissättningen och de obefintliga återrapporteringskraven gör, enligt RiR, att det är omöjligt för regeringen att följa upp huruvida tjänsteexporten konkurrerar med privata inhemska aktörer. I sammanhanget påpekar RiR även att avsteg från principen om full kostnadstäckning ska ha ett särskilt bemyndigande.

Riksrevisionens rekommendationer

RiR riktar två rekommendationer till regeringen. Den första handlar om att regeringen ska formulera mål för tjänsteexporten och efterfråga återrapportering vid sidan av årsredovisningen av de tjänsteexporterande myndigheterna. I den andra rekommendationen föreslår RiR att regeringen ska se över ESV:s uppdrag och överväga att ge myndigheten ett utökat ansvar vad gäller samråd kring avgifter för tjänsteexporten och statistiksammanställning.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i RiR:s iakttagelser att regeringens styrning av myndigheternas tjänsteexport har brister. Samtidigt påminner regeringen om att den i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) har lagt fast att styrningen bör utvecklas och att regeringen därefter vidtagit en rad åtgärder för att komma till rätta med problemen. Regeringen lyfter i det sammanhanget fram att det numera finns en vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport. Vägledningen innehåller bl.a. utgångspunkter som ska gälla för styrningen, information om hur arbetet inom Reger-

ingskansliet bör bedrivas, exempel på formuleringar i instruktioner och regleringsbrev, kostnadstäckning och utgångspunkter för den biståndsfinansierade verksamheten.

Regeringen har redovisat sin syn på förutsättningarna för de statliga myndigheternas tjänsteexport i den förvaltningspolitiska propositionen. Det fortsatta arbetet med att utveckla styrningen utgår, enligt regeringen, från att den statliga tjänsteexporten ska bedrivas inom ramen för myndighetens kärnverksamhet och att ett absolut krav på konkurrensneutralitet i förhållande till inhemska privata aktörer ska gälla.

För att en myndighet ska få bedriva tjänsteexport av varaktig karaktär i större omfattning krävs ett särskilt bemyndigande från regeringen. Regeringen anger i skrivelsen att det innan ett sådant bemyndigande övervägs numera ska göras en prövning av bl.a. relevansen i förhållande till kärnverksamheten och statens åtagande, mervärdet, omfattningen och finansieringen. I de fall tjänsteexporten ska bedrivas som en del av myndighetens bidrag till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling görs prövningen även utifrån de politiska målsättningarna i denna del.

När det gäller återrapporeringen av tjänsteexporten anger regeringen att det i den ovan nämnda vägledningen ges exempel på formuleringar bl.a. när det gäller regeringens bemyndigande att bedriva tjänsteexport och återrapporeringskrav. Där framgår också att det är möjligt att ställa krav på ytterligare information utöver vad som krävs enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Regeringens utgångspunkt är att tjänsteexporten ska återrapporeras och särredovisas.

RiR rekommenderar att ESV ges en utökad roll när det gäller avgiftssamråd. I det sammanhanget framför regeringen att den utgår från att myndigheterna, bl.a. med stöd av RiR:s årliga revision, tillämpar regelverken på ett korrekt sätt. Genom de åtgärder som regeringen har vidtagit och kommer att vidta för att utveckla styrningen finns det därför, enligt regeringen, inga egentliga motiv för att ge ESV en utökad roll när det gäller samråd och uppföljning av tjänsteexporten. Till detta kommer att tjänsteexporten ofta är en mycket liten del av myndighetens totala verksamhet.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen avser att fortsätta att utveckla styrningen i enlighet med den syn på förutsättningarna för de statliga myndigheternas tjänsteexport som regeringen redovisat i den förvaltningspolitiska propositionen. En skarpare och tydligare styrning syftar till att klargöra regeringens syn på myndigheternas ansvar inom tjänsteexportområdet. Regeringen har för avsikt att se över de berörda myndigheternas instruktioner och regleringsbrev och bedöma behovet av att tydliggöra vad som förväntas av myndigheterna.

Regeringens utgångspunkter för att utveckla styrningen när det gäller biståndsfinansierad tjänsteexport är bl.a. att det är biståndspolitiska prioriteringar som ska ligga till grund för den biståndsfinansierade tjänsteexporten, att det endast är möjligt att finansiera tjänsteexporten genom Sida om

motivet är biståndspolitiskt, att Sida endast ska samverka med myndigheter som har ett särskilt bemyndigande från regeringen och att kraven på Sidas rapportering av den biståndsfinansierade tjänsteexporten kommer att skärpas.

Regeringen avser vidare att se över det ekonomiadministrativa regelsystemet i relevanta delar, bl.a. i syfte att klargöra hur tjänsteexporten ska särredovisas.

Motionen

Erik Almqvist (SD) framför i sin motion 2011/12:Fi4 att det ekonomiska målet för statlig tjänsteexport ska vara lönsamhet och inte som i dag full kostnadstäckning (yrkande 1). Motionären anser att en rationell aktör på en fri marknad inte ger sig in i en viss typ av verksamhet med målsättningen att verksamhetens intäkter exakt ska tangera dess utgifter. Om det ska finnas någon poäng med att ens skrida till verket måste målet därför vara att nå lönsamhet.

Motionären anser att det är oroande att regeringen bortser från Riksrevisionens rekommendation trots de tydliga brister som kommer fram i granskningsrapporten. ESV bör ges de befogenheter, resurser och direktiv som krävs för att upprätthålla och säkerställa kontroller av statliga myndigheters tjänsteexport (yrkande 2).

Kompletterande uppgifter

Ekonomiskt mål för tjänsteexport

Det ekonomiska målet för tjänsteexport är enligt avgiftsförordningen full kostnadstäckning om inget annat uttryckts. Detta skiljer sig i från det ekonomiska mål som gällde enligt den numera upphävda tjänsteexportförordningen. Det ekonomiska mål som gällde var minst full kostnadstäckning, dvs. full kostnadstäckning utgjorde ett lägsta krav för avgiftssättningen. I två rapporter från ESV som legat till grund för att upphäva tjänsteexportförordningen diskuteras det ekonomiska målet om minst full kostnadstäckning. (*Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet*, ESV 2003:21, och *Styrning av statliga myndigheters tjänsteexport*, ESV 2007:34).

ESV skriver att kravet på lönsamhet för statlig tjänsteexport ursprungligen infördes genom förordningen (1981:673) om myndigheternas affärsdrivande verksamhet i utlandet. Motivet var då att konkurrens med privata företag skulle ske ”på så lika villkor som möjligt”. ESV konstaterar att en praxis när det gäller tolkningen av begreppet full kostnadstäckning har utvecklats under åren. Till exempel är det numera självklart att avgifterna ska beräknas så att samtliga kostnader täcks, vilket inte var självklart tidigare.

ESV pekar också på att det ekonomiska målet lönsamhet är problematiskt av olika skäl. Till exempel är lönsamhet ett normativt begrepp som är svårt för myndigheterna att tillämpa om det inte preciseras. Det lönsamhetsmål som gällde enligt tjänsteexportförordningen innebar att myndigheter som förutom tjänsteexport även bedrev annan uppdragsverksamhet hade två olika ekonomiska mål: ett för den del av den avgiftsbelagda verksamheten som producerade tjänster för den inhemska marknaden och ett annat för den del av verksamheten som var inriktad på export av tjänster.

Slutligen har fokus förskjutits från tjänsteexport bedriven på kommersiella grunder till en huvudsakligen biståndspolitiskt motiverad tjänsteexport. En stor del av tjänsteexporten förklaras av att myndigheterna bedriver biståndsfinansierad tjänsteexport, dvs. med finansiering från Sida.

Avgiftssamråd med ESV

Enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) ska en myndighet varje år samråda med ESV om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut. ESV får medge undantag från samrådsskyldigheten. Undantagen tidsbegränsas normalt till mellan två och fem år.

Enligt ESV:s rapport *Översyn av avgiftssamråd* (ESV 2009:39) motiveras samrådsfunktionen av behovet av en enhetlig bedömning av avgiftsuttag i relation till ställda ekonomiska mål. Bland annat bidrar samrådsförfarandet enligt ESV till att avgifterna sätts utifrån det ekonomiska mål som beslutats för verksamheten och att regeringen och Regeringskansliets arbete med styrning av avgiftsbelagd verksamhet avlastas.

Enligt den praxis som utvecklats genomförs avgiftssamråd i de fall en myndighet lämnar in ett underlag. ESV lämnar inga påminnelser och brukar heller inte kräva att underlag ska lämnas till ESV (s. 12 f. ESV 2009:39). Myndigheterna har ändå ett visst incitament att uppfylla samrådsskyldigheten. ESV genomför nämligen årligen en värdering av myndigheternas ekonomiadministration (EA-värdering). I denna bedöms bl.a. om myndigheterna genomfört samrådsskyldigheten.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet noterar att regeringen i sin skrivelse instämmer i Riksrevisionens bedömning att det finns problem som måste lösas genom en förstärkt och tydligare styrning från regeringens sida. Utskottet välkomnar därför regeringens avsikt att fortsätta att utveckla styrningen av de statliga myndigheternas tjänsteexport i enlighet med inriktningen i den förvaltningspolitiska propositionen. Den vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport som utarbetats inom Regeringskansliet är ett resultat av detta. När det gäller återrapporteringen av myndigheternas tjänsteexport noterar utskottet att vägledningen innehåller exempel på hur återrapporteringskrav ska

formuleras. Vidare har regeringen gett ESV i uppdrag att se över redovisningen av tjänsteexporten och föreslå ändringar i regelverket om det finns behov av detta.

Regeringen har ansvaret för att säkerställa en tillfredsställande styrning av den avgiftsfinansierade verksamheten i staten. Utskottet noterar att det finns regler om avgiftssamråd i avgiftsförordningen och regler i myndighetsförordningen om att myndighetens ledning ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Den årliga revisionen av myndigheterna och den s.k. EA-värderingen innebär extern kontroll och uppföljning av att regelverket följs. Utskottet ser därför inte något behov av att ge ESV utökade befogenheter för kontroll av statliga myndigheters tjänsteexport. Inte heller ser utskottet något behov av att ändra det ekonomiska målet för den statliga tjänsteexporten på det sätt som motionären föreslår. De argument som låg till grund för regeringen att upphäva tjänsteexportförordningen, och därmed också kravet på lönsamhet, är fortfarande giltiga anser utskottet. Dessutom bedrivs den statliga tjänsteexporten i dag inte utifrån ekonomiska motiv utan utifrån andra motiv, t.ex. som en del av biståndspolitik.

Med detta avstyrker utskottet de aktuella motionsyrkandena och föreslår att regeringens skrivelse 2011/12:52 Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters tjänsteexport läggs till handlingarna.

Reservation

Riksrevisionens granskning av statliga myndigheters tjänsteexport (SD)

av Johnny Skalin (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om Riksrevisionens granskning av statliga myndigheters tjänsteexport. Därmed bifaller riksdagen motion

2011/12:Fi4 av Erik Almqvist (SD) yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2011/12:52 till handlingarna.

Ställningstagande

Regeringen anger i skrivelsen att motivet till att lönsamhetsmålet för de statliga myndigheternas tjänsteexport avskaffades är att det var svårtolkat. I stället nöjer sig regeringen med ett mål om full kostnadstäckning. En rationell aktör på en fri marknad skulle inte ge sig in i en viss verksamhet med ett sådant mål. Självklart måste målet vara att nå lönsamhet. Full kostnadstäckning är inte tillräckligt. Jag anser att regeringen ska återgå till ett lönsamhetsmål för de statliga myndigheternas tjänsteexport.

Jag anser också att det är oroande att regeringen inte tar till sig Riksrevisionens rekommendation om att se över Ekonomistyrningsverkets (ESV) uppdrag i syfte att ge myndigheten ett utökat ansvar när det gäller övriga myndigheters tjänsteexport. Trots de tydliga brister som Riksrevisionen redovisar vill regeringen själv behålla kontrollen över denna verksamhet. Jag anser att regeringen bör ge ESV de befogenheter, resurser och direktiv som krävs för att upprätthålla och säkerställa kontroller av statliga myndigheters tjänsteexport.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2011/12:52 Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters tjänsteexport.

Följdmotionen

2011/12:Fi4 av Erik Almqvist (SD):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om lönsamhetskrav i stället för kostnadstäckning.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om utökade befogenheter för Ekonomistyrningsverket.