

Utrikesutskottets betänkande

2014/15:UU8

Riksrevisionens rapport om Swedfund International AB

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2014/15:24 Riksrevisionens rapport om Swedfund International AB (härefter kallat Swedfund). Den granskning som Riksrevisionen gjort omfattar dels en analys av om finansieringen av bolaget är effektiv för staten, dels en uppföljning av den granskning av Swedfunds verksamhet som Riksrevisionen genomförde 2009.

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning. När det gäller finansieringen av bolaget utgår utskottet från att regeringen redovisar bakgrunden till valt finansieringsalternativ vid eventuella kommande förslag om tillförsel av ytterligare medel till Swedfund. Utskottet konstaterar att en sådan redovisning bör underlättas av det analysarbete som enligt skrivelsen pågår inom Regeringskansliet och där frågan om finansiering är en viktig del.

Utskottet värdesätter att Riksrevisionen följt upp den granskning av Swedfund som gjordes 2009. Utskottet delar Riksrevisionens uppfattning att såväl regeringen som Swedfund har vidtagit förbättringar på de områden som rekommendationerna i Riksrevisionens granskning handlade om. Liksom Riksrevisionen anser utskottet dock att det finns utrymme för ytterligare förbättringar av verksamheten på vissa områden. Framför allt gäller detta uppföljningen av utvecklingseffekterna av Swedfunds verksamhet.

Utskottet konstaterar att skrivelsen ger mycket kortfattade beskrivningar av vilka åtgärder regeringen avser att vidta med anledning av Riksrevisionens granskning. Utskottet utgår från att regeringen på lämpligt sätt återkommer till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens rekommendationer och utskottets synpunkter som redovisas i betänkandet. Därmed föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelse 2014/15:24 till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Finansiering av Swedfund	5
Riksrevisionens granskning	5
Regeringens skrivelse	5
Utskottets ställningstagande.....	6
Uppföljning av Riksrevisionens granskning 2009 – utvecklingseffekter, additionalitet och fondinvesteringar.....	7
Riksrevisionens granskning	7
Regeringens skrivelse	8
Utskottets ställningstagande.....	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	10
Skrivelsen.....	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2014/15:24 till handlingarna.

Stockholm den 12 februari 2015

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Karin Enström (M), Anna-Lena Sörenson (S), Olle Thorell (S), Julia Kronlid (SD), Margareta Cederfelt (M), Katarina Köhler (S), Kerstin Lundgren (C), Valter Mutt (MP), Göran Pettersson (M), Pyry Niemi (S), Björn Söder (SD), Hans Linde (V), Sofia Damm (KD), Krister Örnfjäder (S), Maria Weimer (FP) och Anti Avsan (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2014/15:24 om Riksrevisionens rapport om Swedfund International AB (härefter kallat Swedfund). Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Bakgrund

Riksrevisionen överlämnade enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. den 23 juni granskningsrapporten Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten? (RiR 2014:16) till riksdagen. Syftet med granskningen har varit att granska regeringens styrning av hur kapitalbehovet har tillgodosetts i bolaget. Riksrevisionen följer också upp de centrala rekommendationer som lämnades av myndigheten i den granskning av Swedfund som gjordes 2009.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 27 juni 2014. Med anledning av rapporten överlämnade regeringen skrivelsen Riksrevisionens rapport om Swedfund International AB till riksdagen den 11 december 2014.

Utrikesutskottet har tidigare vid ett flertal tillfällen behandlat frågor om Swedfund, senast i betänkande 2013/14:UU2.

Som ett led i beredningen av ärendet har statssekreterare Eva Lindström, Näringsdepartementet och Swedfunds vd Anna Ryott, genomfört varsin föredragning för utskottet den 29 januari 2015.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen återger regeringen kortfattat de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i granskningsrapporten samt redogör för vilka åtgärder som regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av dessa iakttagelser.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Finansiering av Swedfund

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringen borde ha övervägt olika finansieringsalternativ i samband med de kapitalbehovsanalyser som har genomförts under granskningsperioden. Myndigheten anser vidare att regeringen inte har haft tillräckliga underlag för att göra överväganden om alternativa finansieringsformer för Swedfunds verksamhet. Sådana överväganden bör enligt Riksrevisionen göras i syfte att uppnå en effektiv användning av kapital för såväl staten som helhet som Swedfund.

Finansieringen av Swedfunds verksamhet har hittills endast skett genom kapitaltillskott från ägaren. Kapitaltillskotten har varit stora i förhållande till bolagets eget kapital. Enligt Riksrevisionen har detta, i kombination med uteblivna ökningar av avtalade investeringsvolym, medfört att Swedfund under de senaste åren haft ett stort outnyttjat eget kapital. Det hade enligt myndigheten varit effektivare för staten som helhet om en annan finansieringsform valts. I de kapitalbehovsanalyser som har genomförts saknas det även beskrivningar och kostnadsberäkningar för de konsekvenser som respektive kapitaltillskott kunnat medföra för staten som helhet. Sådana beräkningar bör enligt myndigheten finnas med när en finansieringsform övervägs.

Riksrevisionen konstaterar vidare att andra utvecklingsfinansiärer har finansierat delar av sin verksamhet med lån och att detta är ett väl fungerande sätt att finansiera en verksamhet av detta slag. Om regeringen under perioden 2009–2013 delvis hade finansierat Swedfunds verksamhet med lån skulle en del av bolagets outnyttjade egna kapital ha kunnat användas i en annan statlig biståndsverksamhet.

Regeringens skrivelse

Regeringen understryker att man i sin bedömning av Swedfunds kapitalbehov under perioden 2009–2013 har vägt lämpligheten att använda kapitaltillskott mot andra finansieringsformer, som t.ex. lånefinansiering, och valt de finansieringsformer som ansetts ge bäst förutsättningar för bolaget att arbeta mot målen om fattigdomsminskning och en hållbar ekonomisk utveckling.

Regeringen anser inte att lånemodellen är fullt ut tillämplig för en utvecklingsfinansiär när finansieringen ska täcka ett investeringsbehov över

en investeringscykel om 7–9 år. Regeringen bedömer vidare att tillräckliga underlag har funnits för de beslut som fattats. Regeringen anser dock att arbetet med att ta fram beslutsunderlag kan utvecklas ytterligare för att göra analysen mer fullständig.

Regeringen har initierat en genomgång av Swedfund där behovet av att utreda alternativa finansieringsformer i samband med kapitalbehovsanalyser är en viktig del. Med anledning av detta avser regeringen inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid flera tillfällen betonat vikten av att biståndsmedel används effektivt och att de insatser som görs bidrar till att uppfylla det mål för utgiftsområde 7 som riksdagen har fastställt: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Utskottet vill understryka att kravet på effektivitet i hanteringen av biståndsmedel inte bara gäller de som utför biståndsinsatserna och mottagande länder och organisationer, utan även det sätt som resurserna fördelas, hanteras och följs upp i Sverige. Utskottet välkomnar därför den granskning som Riksrevisionen gjort av finansieringen av Swedfund.

Swedfund har under den granskade perioden 2009–2013 tillförts 1,8 miljarder kronor i form av kapitaltillskott. Under 2014 tillfördes ytterligare 400 miljoner kronor. Kapitaltillskotten har i enlighet med budgetlagen (2011:203, 8 kap. 3 §) beslutats av riksdagen efter förslag från regeringen. Valet av finansieringsform har, i de fall det har diskuterats i regeringens förslag, motiverats med att eftersom Swedfund i normalfallet inte finansierar sin verksamhet med lån kan en utökad investeringstakt endast ske genom att det egna kapitalet förstärks.

Regeringen understryker i skrivelsen att man under den granskade perioden, 2009–2013, vägt lämpligheten att använda kapitaltillskott mot andra finansieringsformer, t.ex. lånefinansiering, och valt de finansieringsformer som ansetts ge bäst förutsättningar för bolaget att arbeta mot målen om fattigdomsminskning och en hållbar ekonomisk utveckling. Dessa överväganden har dock inte redovisats för riksdagen i samband med förslagen om kapitaltillskott till Swedfund. Utskottet utgår från att regeringen redovisar bakgrunden till det finansieringsalternativ man har valt vid eventuella kommande förslag om tillförsel av ytterligare medel till Swedfund. En sådan redovisning bör underlättas av det analysarbete som enligt skrivelsen pågår inom Regeringskansliet och där frågan om finansiering är en viktig del.

Uppföljning av Riksrevisionens granskning 2009 – utvecklingseffekter, additionalitet och fondinvesteringar

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen konstaterar att förbättringar har skett på de områden som de centrala rekommendationerna i Riksrevisionens granskning 2009 handlade om. Förändringsarbetet i Swedfund har framför allt skett under åren 2012 och 2013. Förbättringarna handlar om att bolaget har infört ett mer utvecklat system för att följa upp de resultat som investeringarna ger. Dessutom har ägaravisningens skrivning om additionalitet förtydligats.

I den granskning som gjordes 2009 konstaterade Riksrevisionen att vissa av Swedfunds fondinvesteringar av skattemässiga skäl var belägna i s.k. finansiella offshorecentrum. En ny skrivning infördes i bolagets ägaravisning 2012 som innebär att endast fonder som godkänts av OECD är tillåtna för Swedfund att investera i. Dessutom finns skrivningar i ägaravisningen om att Swedfunds investeringar inte får bidra till skatteundandragande. Swedfund har inte längre några fonder med hemvist som inte uppfyller kraven i ägaravisningen.

Även om resultatuppföljningen har blivit bättre återstår en del att göra. Ett exempel på detta är att uppföljningen inte gäller alla investeringar. Ungefär en tredjedel av investeringarna ingår i underlagen till redovisningen av indikatorerna för hållbarhet. I dagsläget är det därför svårt att avgöra vilken hållbarhetseffekt Swedfunds portfölj som helhet gett. Swedfund strävar efter att på sikt kunna följa upp alla indikatorer för samtliga investeringar.

För att underlätta en bedömning av Swedfunds prestation kunde bolaget enligt Riksrevisionen överväga att sätta upp fler mål för uppföljningsindikatorerna. En kontinuerlig uppföljning av en oberoende aktör kunde också underlätta omvärldens bedömning av bolagets resultat.

Additionaliteten är svår att mäta, men eftersom additionaliteten är en central del i Swedfunds investeringar borde bolaget överväga att även låta en oberoende extern aktör utvärdera additionaliteten i svårbedömda fall. Dock är det av stor vikt för bolag och ägare att väga kostnaderna för sådan extern uppföljning mot den ökade transparens och trovärdighet som det skulle ge omvärlden. Swedfund bör fortsätta att arbeta med att utveckla uppföljningen och sätta upp fler mål för investeringarnas utvecklingseffekter. Swedfund bör överväga möjligheterna att med jämna mellanrum låta en oberoende aktör bedöma bolagets utvecklingseffekter.

Regeringens skrivelse

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att förbättringar har skett på de områden där myndigheten gav rekommendationer till förändringar vid den granskning som genomfördes 2009.

Regeringen instämmer även i Riksrevisionens bedömning att Swedfunds arbete med att utveckla uppföljningen av verksamheten bör fortsätta. Regeringen vill framhålla att detta är ett kontinuerligt och långsiktigt arbete.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser det som värdefullt att Riksrevisionen följt upp den granskning av Swedfunds verksamhet som myndigheten presenterade 2009. Sådana uppföljningar är ett värdefullt redskap i riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering av fattade beslut.

Utskottet har vid ett flertal tillfällen behandlat den kritik som Riksrevisionen 2009 framförde mot Swedfund och mot regeringen i dess styrning av bolaget. Utskottet har också följt upp de åtgärder som regeringen och Swedfund vidtagit för att förbättra verksamheten. Utskottet delar Riksrevisionens uppfattning att såväl regeringen som Swedfund har vidtagit förbättringar på de områden som de centrala rekommendationerna i Riksrevisionens granskning 2009 handlade om. Liksom Riksrevisionen anser utskottet dock att det finns utrymme för ytterligare förbättringar av verksamheten på vissa områden.

Swedfunds huvuduppgift är, som nämnts ovan, att bidra till målet för utvecklingssamarbetet, dvs. att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Utskottet vill därför understryka vikten av att utvecklingseffekterna av Swedfunds verksamhet följs upp och redovisas på ett systematiskt sätt.

Utskottet välkomnar att mål för utvecklingseffekter infördes i ägardirektiven för Swedfund 2011 och att styrelsen 2013 antog en ny strategi för uppföljning av utvecklingseffekter som bygger på de tre fundamenten samhällsutveckling, hållbarhet och bärkraftighet. Vart och ett av de tre fundamenten har tre nyckelindikatorer som bedöms och följs upp. Utskottet vill understryka att måluppfyllelse är lika viktigt för samtliga tre fundament.

Det framgick av Swedfunds presentation för utskottet att bolaget kontinuerligt arbetar med att utveckla indikatorsystemet för att utvärdera utvärderingseffekterna av verksamheten. Detta sker delvis i samarbete med andra internationella motsvarigheter, vilket ökar jämförbarheten mellan dessa länder. Utskottet vill betona vikten av att indikatorsystemet utvecklas så att de utvecklingseffekter som redovisas omfattar hela Swedfunds investeringsportfölj, något som enligt Riksrevisionens uppföljande granskning inte är fallet i dag.

Riksrevisionens noterar i sin uppföljande granskning att Swedfund samlar in underlaget till en stor del av indikatorerna genom årliga enkäter till de företag som Swedfund investerat i, vilket innebär att indikatorerna i huvudsak

är framtagna genom självutvärdering. Utskottet instämmer i Riksrevisionens bedömning att detta i sig självt kan vara en svaghet, eftersom företagen är medvetna om att deras verksamhet måste generera bl.a. utvecklingseffekter för att Swedfund ska vara intresserat av att vara kvar i företaget. Det är därför väsentligt att Swedfunds verksamhet utvärderas av oberoende aktörer för att säkerställa att det system med indikatorer som byggts upp ger en rättvisande bild av de utvecklingseffekter som uppnås.

Mot bakgrund av att underlaget för bedömning av Swedfunds resultat, som tidigare beskrivits, i huvudsak bygger på uppgifter från de företag som bolaget investerat i, vill utskottet också betona vikten av att Swedfund säkerställer att synpunkter från lokala intressenter samlas in och beaktas i de uppföljningar och utvärderingar som görs av verksamheten.

Utskottet värdesätter att det tydligt framgår av ägaranvisningen för Swedfund att bolaget ska medverka i transparensgarantin i biståndet i syfte att öka öppenheten i det svenska utvecklingssamarbetet. Rapportering av verksamheten sker bl.a. till International Aid Transparency Initiative (IATI), OECD-Dac och informationstjänsten Openaid.se. Det är också positivt att Swedfund sedan en tid har regelbundna intressentdialoger med svenska biståndsorganisationer och fackliga organisationer.

Utskottet välkomnar att Swedfund, enligt ägaranvisningen, sedan ett antal år endast får investera i fonder som är godkända av OECD. Dessutom finns ytterligare skrivningar i ägaranvisningen om att Swedfunds investeringar inte får bidra till skatteundandragande. Swedfund har inte längre några fonder som inte uppfyller kraven i ägaranvisningen. Utskottet fick i samband med Swedfunds föredragning försäkringar om att frågor om risk för undandragande av skatt och brist på öppenhet analyseras noggrant också innan investeringar görs i de fonder som är godkända enligt OECD:s regelverk.

Slutligen konstaterar utskottet att skrivelsen ger mycket kortfattade beskrivningar av vilka åtgärder regeringen avser att vidta med anledning av den aktuella granskningen av Swedfund. Utskottet utgår från att regeringen på lämpligt sätt återkommer till riksdagen med redovisning av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens rekommendationer och utskottets här redovisade synpunkter. Därmed föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelse 2014/15:24 till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2014/15:24 Riksrevisionens rapport om Swedfund International AB.