

■
Beslutad: 2023-12-07
Diarienummer: 2022/1165
RiR 2023:27

Till: Riksdagen

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

Business Sweden

– styrningen av Sveriges export- och investeringsråd

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i styrningen av Business Sweden. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Business Sweden.

Riksrevisionsdirektör Claudia Gardberg Morner har beslutat i detta ärende. Revisor Katarina Magnusson har varit föredragande. Revisionsledare Maria Bohm, revisionsdirektör Jesper Fagerberg och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Claudia Gardberg Morner

Katarina Magnusson

För kännedom

Regeringskansliet; Utrikesdepartementet
Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden)

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
Rekommendationer	7
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	14
2 Business Sweden och dess verksamhet	17
2.1 Med uppgift att öka svensk export och utländska investeringar i Sverige	17
2.2 En ovanlig verksamhetsform	19
2.3 Styrningen av Business Sweden	20
2.4 Business Swedens omsättning och finansiering	22
2.5 Fördelningen av statliga medel till Business Sweden och verksamhetens inriktning	23
3 Regeringens styrning av Business Sweden	26
3.1 Flera brister i regeringens övergripande styrning	27
3.2 Oklarheter i hanteringen av statliga anslag	32
3.3 Business Swedens har konkurrensfördelar i den privatfinansierade verksamheten som regeringen inte har hanterat	35
3.4 Det är otydligt vilka regler Business Swedens statligt finansierade verksamhet ska följa	39
4 Business Swedens styrning	45
4.1 Prioriteringar utgår främst från statens fördelning av medel och företagets efterfrågan	46
4.2 Business Sweden liknar och agerar som ett företag	53
4.3 Svårt mäta effekter av sammanslagningen mellan export- och investeringsfrämjandet	54
4.4 Business Swedens redovisning av det statliga uppdraget håller inte tillräcklig kvalitet	58
5 Slutsatser och rekommendationer	66
5.1 Regeringen säkerställer inte en effektiv resultatuppföljning av Business Swedens statliga uppdrag	66
5.2 Regeringen verkar inte för att regler och principer för styrning av offentlig förvaltning och statliga bolag används	67
5.3 Ramverket kring Business Swedens verksamhet är inte tillräckligt tydligt och ändamålsenligt	68

5.4	Business Swedens företagsliknande karaktär riskerar inverka negativt på genomförandet av det statliga uppdraget	69
5.5	Business Sweden har svårt att förbruka alla medel till Småföretagsprogrammet	71
5.6	Regeringen har inte hanterat konkurrensfördelarna för Business Swedens privatfinansierade verksamhet	71
5.7	Business Swedens redovisning av det statliga uppdraget ger inte underlag för att styra verksamheten effektivt	73
5.8	Rekommendationer	74
	Referenslista	74
	Bilaga 1. Rättsliga frågeställningar om Business Swedens verksamhet utifrån regeringsformen och lagen om offentlig upphandling	80

Sammanfattning

Business Sweden (Sveriges export- och investeringsråd) är en central aktör i statens främjande av export och utländska investeringar i Sverige. Business Sweden är varken myndighet eller bolag utan är grundad på ett avtal mellan staten och näringslivet. Business Sweden finansieras såväl med statliga anslag som med privata medel och har både staten och näringslivet som huvudmän. Sammantaget innebär detta utmaningar i styrningen av Business Sweden. Riksrevisionens övergripande slutsats i granskningen är att styrningen av Business Sweden i flera avseenden är bristfällig eftersom ägarna inte i tillräcklig utsträckning har hanterat Business Swedens konkurrensfördelar och de oklarheter som följer av Business Swedens verksamhetsform. Detta medför att styrningen inte är effektiv för att uppnå statens mål med verksamheten.

Regeringen har inte formulerat uppföljningsbara mål och har inte tagit ställning till hur centrala frågor kopplade till verksamhetsformen ska hanteras

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har formulerat uppföljningsbara mål för Business Swedens statliga uppdrag. Regeringen bedriver en alltför begränsad ägarstyrning av den privatfinansierade verksamheten och har endast i liten utsträckning dragit nytta av Regeringskansliets utarbetade rutiner för bolagsstyrning. Exempelvis har ägarna inte formulerat ekonomiska mål eller beskrivit vilken privatfinansierad verksamhet som Business Sweden ska bedriva.

Business Swedens verksamhetsform är inte författningsreglerad. Det innebär att ägarna behöver analysera och ta ställning till hanteringen av fler frågor än vad som hade gällt om Business Sweden haft en mer etablerad verksamhetsform. Detta har i flera fall inte skett. Exempelvis har regeringen inte fastställt några regler för hur Business Sweden får flytta anslagsmedel mellan åren. Det finns också luckor i styrningen som inte har hanterats av ägarna, som att det saknas regler för hur beslut fattas inom det högsta beslutande organet, representantskapet. Regeringen har heller inte i tillräcklig utsträckning analyserat och tagit ställning till vilka offentlighetsprinciper och regler som Business Sweden ska tillämpa i den statligt finansierade verksamheten.

Business Sweden har ett internt mål att öka intäkterna och Riksrevisionen bedömer att Business Sweden i stor utsträckning agerar som och liknar ett privat företag. För att säkerställa att Business Sweden effektivt uppfyller statens mål med verksamheten krävs det en aktiv och tydlig styrning från regeringens sida.

Metodproblem i redovisningen av det statliga uppdraget

Business Swedens redovisning av sitt statliga uppdrag innehåller flera brister och riskerar att överskatta Business Swedens bidrag. Bland annat finns det metodologiska brister i effektmätningen av Småföretagsprogrammet och det saknas en analys av orsakssambandet mellan Business Swedens insatser och genomförda exportaffärer respektive utländska investeringar i Sverige. Enkätmätningar som ska spegla kundernas uppfattning har ofta låg svarsfrekvens och saknar analys av hur svarsbortfallet påverkar resultaten. Den bristande kvaliteten i effektmätningarna försvårar en effektiv resursallokering och styrning. Trots detta återger regeringen Business Swedens redovisning i budgetpropositionen utan att beskriva för riksdagen vilka metodologiska brister och osäkerheter som föreligger. Riksrevisionen konstaterar även att den externa revisionen av Business Swedens årsredovisning endast delvis och på en övergripande nivå innefattar en granskning av Business Swedens genomförande av det statliga uppdraget.

Oklart om det uppstått synergieffekter av sammanslagningen av investerings- och exportfrämjandet

Sedan 2013 ingår investeringsfrämjandet i samma organisation som exportfrämjandet. Tillgängliga data stödjer inte en hypotes om att sammanslagningen lett till effektiviseringar. Investeringsfrämjandet bedrivs dock nu på fler ställen än före sammanslagningen. Det har heller inte under granskningen framkommit några negativa följder av sammanslagningen. Därför bedömer Riksrevisionen att de båda delarna tills vidare kan fortsätta att bedrivas integrerat och inom samma organisation.

Regeringen har inte hanterat konkurrensfördelarna för Business Swedens privatfinansierade verksamhet

Business Swedens privatfinansierade verksamhet, som består av försäljning av exportrelaterade tjänster till företag, har flera fördelar jämfört med konkurrerande verksamheter. Exempel på detta är att Business Sweden är undantaget från inkomstskatt och att ägarna inte ställt upp avkastningskrav. Riksrevisionen bedömer vidare att Business Swedens nära koppling till de svenska ambassaderna och möjligheten att få kontakt med kunder i statligt finansierade projekt är en konkurrensfördel. Även om Business Sweden har dokumenterade rutiner för att hålla isär statliga och privata medel riskerar konkurrensfördelarna leda till ineffektivitet i verksamheten och missgynna mer effektiva konkurrenter. Regeringen har inte analyserat om Business Swedens konkurrensfördelar är befogade och om de kan utgöra otillåtet statsstöd till Business Sweden.

Rekommendationer

Som framgått ovan bedömer Riksrevisionen att det finns ett antal brister i styrningen av Business Sweden. Bristerna bottnar till stor del i att Business Sweden har en verksamhetsform för vilken det inte finns något etablerat regelverk. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen bör myndighetsformen vara huvudregel för statlig verksamhet och valet av annan organisationsform än myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet. För konkurrensutsatt verksamhet bör enligt propositionen om statlig förvaltning i medborgarnas tjänst bolagsformen övervägas.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

- se över vilken eller vilka verksamhetsformer som är bäst lämpade för Business Swedens uppgifter och ta explicit ställning till vilken eller vilka verksamhetsformer som bäst uppfyller statens mål.

Om denna översyn resulterar i att Business Sweden bör behålla nuvarande verksamhetsform bör regeringen:

- analysera vilka offentligrättsliga principer och regler som bör gälla i Business Swedens statligt finansierade verksamhet
- utarbeta uppföljningsbara mål för Business Sweden kopplade till återrapporteringskraven för Business Swedens statliga uppdrag
- säkerställa kvaliteten och öka transparensen i redovisningen av Business Swedens statliga uppdrag
- i samverkan med SAU utveckla styrningen av Business Swedens privatfinansierade verksamhet, exempelvis genom att fastställa mål för verksamheten och genom att tillämpa övriga relevanta delar av statens ägarpolicy
- klargöra dels vilka av de konkurrensfördelar Business Sweden har i den privatfinansierade verksamheten som är motiverade, dels enligt vilka principer Business Sweden bör prissätta de privatfinansierade tjänsterna samt analysera risken att Business Sweden uppbär otillåtet statsstöd.

Riksrevisionen rekommenderar Business Sweden att

- höja kvaliteten och öka transparensen i redovisningen av det statliga uppdraget samt säkerställa interna rutiner som möjliggör granskning av redovisningen av det statliga uppdraget
- säkerställa efterlevnad av det årliga riktlinjebrevet genom att endast låta anslagen finansiera sådana kostnader som specificeras i riktlinjebrevet utan att påföra någon marginal
- överväga en ändring av nuvarande compliance-funktion till en internrevision som bland annat har i uppdrag att säkerställa god intern kontroll och granska gränsdragningen mellan privata och statliga medel.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Sveriges export- och investeringsråd (som verkar under varumärket Business Sweden) bildades 2013 i samband med att Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (Invest Sweden), som arbetade med investeringsfrämjande, slogs samman med dåvarande Sveriges exportråd (Exportrådet).¹ Den verksamhetsform, ägarstruktur och finansiering som gällt för Exportrådet kom även att gälla för den nya organisationen, dock med en ökad andel statlig finansiering.

Business Swedens uppgift är att stimulera ekonomisk tillväxt och sysselsättning genom att stödja och främja svensk export och internationalisering samt utländska företagsinvesteringar i Sverige.² Business Sweden har två huvudmän: staten, representerad av Utrikesdepartementet (UD), och näringslivet, representerat av Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening (SAU). I rapporten kommer vi fortsättningsvis att använda begreppet ägare när vi beskriver staten och SAU i deras roll som huvudmän. Business Sweden omsätter årligen cirka 700–800 miljoner kronor och bedriver verksamhet i närmare 40 olika länder. Antal anställda är knappt 500.³

Business Sweden är varken myndighet eller bolag utan är grundad på ett avtal mellan staten och näringslivet.⁴ SCB har registrerat Business Sweden som en *offentlig korporation och anstalt*. Business Swedens ovanliga verksamhetsform ställer krav på ett tydligt ramverk som anger hur statens styrning ska bedrivas och vilka principer och regler som gäller för verksamheten, vilket är ett motiv för granskningen.

En annan aspekt som motiverar granskning är att riksdagen i ett tillkännagivande 2019 har efterfrågat en tydligare resultatredovisning från regeringen när det gäller området utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande, där Business Sweden har en viktig roll. Näringsutskottet konstaterade bland annat att det saknades en tydlig redovisning av hur resultatet av utförda insatser och åtgärder bidrar till att uppnå målen.⁵ Även om regeringen hösten 2022 uppgav att den nu hade utvecklat

¹ Se prop. 2011/12:92, bet. 2011/12:NU23, rskr. 2011/12:265.

² Avtal om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

³ Därutöver erbjuder Business Sweden en form av förmedlingstjänst av anställda till kundföretag, vilket innebär att Business Sweden formellt har i genomsnitt ytterligare motsvarande cirka 300 heltidsanställda. Se vidare 4.1.4.

⁴ Avtal om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

⁵ Bet. 2019/20:NU1, s. 15, rskr. 2019/20:123.

resultatredovisningen så att utskottets önskemål är tillgodosedda⁶, har utskottet framhållit vikten av att det arbetet fortsätter.⁷

Vidare framkom det inför sammanslagningen av export- och investeringsfrämjandet farhågor om att investeringsfrämjandet skulle få stå tillbaka för exportfrämjandet i en gemensam organisation. Motivet till sammanslagningen var ökad effektivitet. En tidigare uppföljning från Näringsutskottets grupp för uppföljning och utvärdering har inte nått någon tydlig slutsats om i vilken mån förhoppningar och farhågor inför sammanslagningen blivit verklighet.⁸

Slutligen bedriver Business Sweden en relativt omfattande privatfinansierad verksamhet i kombination med den statligt finansierade verksamheten, vilket skapar risk för bristande konkurrensneutralitet. Bristande konkurrensneutralitet innebär att olika aktörer ges olika förutsättningar för att konkurrera på marknaden. Detta kan exempelvis uppstå om statliga och privata medel inte hålls åtskilda, om en aktör särbehandlas av staten eller om kombinationen av statliga och privata uppdrag ger konkurrensfördelar vid försäljning. Bristande konkurrensneutralitet minskar marknadens effektivitet, men kan ibland vara motiverad för att tillgodose något annat allmänt intresse.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om styrningen av Business Sweden är effektiv för att uppnå statens mål med verksamheten. Den övergripande revisionsfrågan delas upp i två delfrågor:

1. Styr regeringen Business Sweden på ett effektivt sätt?
2. Är Business Swedens styrning effektiv för att uppnå de statliga målen med verksamheten?

Granskningsobjekt är regeringen och Business Sweden.

Då både staten och SAU är ägare till Business Sweden är inflytandet över organisationen delat. Granskningen fokuserar på styrningen av det statliga uppdraget och användningen av statliga medel. Vi granskar dock även hur regeringen agerar i sin roll som delägare till Business Sweden, vilket också inkluderar den privatfinansierade verksamheten.

⁶ Prop. 2022/23:1, s. 75.

⁷ Bet. 2022/23:NU1, s. 13 och rskr. 2022/23:99.

⁸ 2019/20:RFR6.

När det gäller frågan om huruvida Business Sweden håller privata och offentliga medel åtskilda har vi granskat rutiner för och utfall av den finansiella redovisningen. Vi har däremot inte granskat hur Business Sweden i praktiken hanterar sådant som tidrapportering och faktisk fördelning av kostnader.

Vi har granskat styrningen av verksamheten men inte dess utfall i form av resultat och effekter. Dock använder vi vissa utfallsdata vid granskningen av om det uppstått synergier mellan export- och investeringsfrämjandet.

När vi beskriver anslagsanvändning kommer vi att använda termen förbrukning utom när vi uttryckligen hänvisar till intäktsbelopp i Business Swedens årsredovisning. Detta gör vi eftersom granskningen är gjord utifrån ett statligt perspektiv där anslagsförbrukningen är det centrala.

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Övergripande bedömningsgrunder

En övergripande bedömningsgrund för granskningen är riksdagens mål för politikområdet utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande.⁹ Målet är en fri, hållbar och regelbaserad internationell handel, en välfungerande inre marknad, växande export och internationella investeringar i Sverige. Detta mål är i sin tur indelat i fyra delmål. Business Sweden ska bidra till delmålen att öka Sveriges export och öka utländska direktinvesteringar i Sverige.¹⁰

Business Swedens uppgift är enligt avtalet mellan ägarna att stimulera ekonomisk tillväxt och sysselsättning genom att stödja och främja svensk export och internationalisering samt utländska företagsinvesteringar i Sverige eller samarbeten med svenska företag som tillför kapital, kompetens och marknader till det svenska näringslivet.¹¹ Staten har inte gett uttryck för att organisationen som helhet utöver detta har uppgifter eller mål. Vi kommer därför att utgå från att statens mål med verksamheten reflekteras i Business Swedens uppgifter enligt avtalet.

Näringsutskottet understryker i sitt ställningstagande i betänkandet om budgetpropositionen 2023 vikten av att riksdagens mål kan följas upp och måluppfyllelsen utvärderas.¹² Även budgetlagens (2011:203) krav på hög effektivitet

⁹ I och med prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:NU1, rskr. 2022/23:98 och rskr. 2022/23:99 ändrades det tidigare målet (beslutat 2021) från en "fri, hållbar och rättvis internationell handel" till en "fri, hållbar och regelbaserad handel".

¹⁰ Prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:NU1, rskr. 2022/23:98 och rskr. 2022/23:99.

¹¹ Avtal om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

¹² Bet. 2022/23:NU1, s. 9, rskr. 2022/23:98 och rskr. 2022/23:99.

och god hushållning i statens verksamhet är en utgångspunkt för granskningen.¹³ Regeringen ska enligt budgetlagen också i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.¹⁴

I den förvaltningspolitiska propositionen uttalar regeringen att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet och att det tydligt bör redovisas vilka överväganden som föranleder att myndighetsuppgifter anförtros enskilda. Regeringen bör ompröva valet av annan organisationsform än myndighet med viss regelbundenhet. Samtidigt anger regeringen att de kompletterande insatserna av enskilda organ inom många områden är av stort värde. Riksdagen har ställt sig bakom bedömningarna i propositionen.¹⁵

Regeringen uttrycker också i den förvaltningspolitiska propositionen att krav på rättssäkerhet, effektivitet och insyn alltid ska tillgodoses när förvaltningsuppgifter anförtros enskilda. Vidare anges att riksdag och regering vid valet av organisationsform för en viss verksamhet måste beakta konsekvenserna så att staten inte avhänder sig möjligheter till styrning, insyn och kontroll av de verksamheter för vilka man ansvarar.¹⁶

Även om vissa förvaltningsuppgifter överlämnats till Business Sweden omfattas verksamheten inte per automatik av samma offentlighetsregler som myndigheter. Däremot kan staten ställa krav på privaträttsliga organ som utför statliga åtaganden att de ska tillämpa delar av det offentlighetsreglerverket.

Vissa principer och regler blir tillämpliga när förvaltningsuppgifter överlåts till enskilda, även om varken riksdag eller regering särskilt beslutat om det. Enskilda som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska till exempel ”beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet”. Detta framgår av regeringsformen.¹⁷ När förvaltningsuppgifter överlåts till enskilda bör regeringen därför analysera vilka principer och regler som blir tillämpliga på verksamheten.

Business Swedens privatfinansierade verksamhet är konkurrensutsatt och bedrivs på en marknad. För denna verksamhet utgår granskningen från principer hämtade från hur staten styr sina bolag. För konkurrensutsatt verksamhet bör enligt

¹³ Se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁴ Se 10 kap. i budgetlagen.

¹⁵ Prop. 2009/10:175 s. 105 ff., bet. 2009/10 FiU:38, rskr. 2009/10:315.

¹⁶ Prop. 2009/10:175, s. 99–100, bet. 2009/10: FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹⁷ Se 1 kap. 9 § regeringsformen.

propositionen om statlig förvaltning i medborgarnas tjänst bolagsformen övervägas.¹⁸ Staten har en ägarpolicy för bolag med statligt ägande.¹⁹ Vi utgår från att regeringen i sin styrning av Business Swedens privatfinansierade verksamhet ska verka för att ägarpolicyn följs i relevanta delar.

När det gäller frågan om konkurrensneutralitet är en utgångspunkt Näringsutskottets betänkande om transparensdirektivet och vissa övriga konkurrenspolitiska frågor. Utskottet slår fast att om offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får detta inte ske på ett sådant sätt att det privata företagandet hämmas otillbörligt; myndighetsuppgifter ska hållas isär från kommersiell verksamhet.²⁰

OECD:s riktlinjer för konkurrensneutralitet har som utgångspunkt att lika villkor ska gälla mellan privat ägda och offentligt ägda företag, men också mellan olika privat ägda företag. Syftet är att säkerställa att det är de mest effektiva företagen som blir framgångsrika.²¹ Exempelvis ska offentligt ägda bolag inte få tillgång till resurser till mer fördelaktiga villkor än privata företag, inte överkompenseras för sitt offentliga åtagande eller på annat sätt få en mer gynnsam behandling.²² I organisationer som både ska uppfylla ett offentligt åtagande och bedriva försäljning på en marknad bör verksamheterna separeras från varandra på något sätt.²³

1.3.2 Operationaliserade bedömningsgrunder för delfrågan om huruvida regeringen styr Business Sweden på ett effektivt sätt

Vi bedömer att regeringen styr Business Sweden på ett effektivt sätt om

- regeringen har satt upp relevanta och uppföljningsbara mål och tydliga återrapporteringskrav för de statliga medel Business Sweden tilldelas, samt följer upp verksamhetens resultat och effekter
- regeringen har analyserat vilka principer och regler som ska tillämpas inom ramen för Business Swedens statliga åtaganden

¹⁸ Prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, protokoll 1997/98:119.

¹⁹ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, 2020. I bolag där staten inte är majoritetsägare verkar staten i dialog med övriga ägare för att principerna ska tillämpas.

²⁰ Bet. 2004/05:NU16, s. 40.

²¹ OECD, *Recommendation of the Council on Competitive Neutrality*, OECD/LEGAL/0462.

²² OECD, *Recommendation of the Council on Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD/LEGAL/0414, s. 11, 16, 23 och 25.

²³ OECD, *Recommendation of the Council on Competitive Neutrality*, OECD/LEGAL/0462.

- regeringen verkar för att Business Swedens privatfinansierade verksamhet i relevanta delar styrs i enlighet med statens ägarpolicy för statliga bolag
- regeringen eftersträvar konkurrensneutralitet, så att Business Swedens privatfinansierade verksamhet inte har fördelar utöver vad som är nödvändigt för att genomföra det statliga uppdraget eller uppbär otillåtet statsstöd.

1.3.3 Operationaliserade bedömningsgrunder för delfrågan om huruvida Business Sweden styr effektivt för att uppnå de statliga målen med verksamheten

Vi bedömer att Business Sweden styr effektivt för att uppnå de statliga målen med verksamheten om

- Business Sweden följer vad som anges i regeringens årliga riktlinjebrev om det statliga uppdraget, samt ser till att verksamheten som helhet, inklusive den privatfinansierade verksamheten, är i linje med avtalet mellan ägarna²⁴ och stadgarna för verksamheten²⁵
- Business Sweden har tagit tillvara eventuella synergieffekter mellan export- och investeringsfrämjande, vilket bland annat innebär att investeringsfrämjandet verkar från fler platser än tidigare och administrativa besparingar har realiserats²⁶
- Business Sweden håller en tydlig åtskillnad mellan den verksamhet som är finansierad av statliga medel och den som är privatfinansierad; på så vis kan organisationen säkerställa att statliga medel används till den avsedda verksamheten och skapa förutsättningar för effektivitet och konkurrensneutralitet
- Business Sweden säkerställer att redovisningen av det statliga uppdraget bygger på ett fullgott och verifierbart underlag, och att den ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat.

²⁴ Avtal om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

²⁵ Stadgar för Sveriges export- och investeringsråd, 2012-12-19.

²⁶ Bet. 2011/12:NU23, s. 11–12.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med stöd av intervjuer, skriftliga frågor, finansiella data samt dokumentstudier.

Vi har genomfört 32 intervjuer med följande intervjupersoner:

- Företrädare för Business Sweden med följande funktioner:
 - styrelseordförande och en styrelseledamot
 - VD, COO, CFO, chefsjurist, Finance Manager, compliance-ansvarig
 - ansvariga för Småföretagsprogrammet, investeringsfrämjandet, exportfrämjandet, Mega Projects
 - ansvariga för genomförandet och redovisningen av det statliga uppdraget
 - konsultansvarig och ansvarig för BI&O²⁷
 - handelssekreterarna för Storbritannien och Sydkorea.
- företrädare för Regeringskansliet:
 - biträdande enhetschef, gruppchef och kansliråd på UD inom enheten för främjande av hållbart företagande
 - ambassadör på UD som tidigare varit förtroenderevisor för Business Sweden för statens räkning
 - gruppchef på avdelningen för bolag med statligt ägande på Finansdepartementet.
- företrädare för andra organisationer som vi bedömt kunna bidra med upplysningar i granskningen:
 - ordförande i SAU och verkställande ledamot i SAU
 - policychef Företagarna
 - förtroenderevisor för Business Sweden för SAU:s räkning
 - av representantskapet utsedd auktoriserad revisor och revisorssuppleant för Business Sweden
 - det företag som Business Sweden anlitar för flera delar av utvärderingen av sin statligt finansierade verksamhet.

²⁷ Förkortning för "Business Incubation and Operations", vilket är olika administrativa stödtjänster som Business Sweden säljer.

Intervjuerna har i många fall innehållit frågor som varit relevanta för besvarandet av både delfråga 1 och 2. Några personer har intervjuats två eller flera gånger då de kunnat tillföra uppgifter av relevans för flera delar av granskningen. Inför varje intervju har intervjupersonerna fått frågor översända. Kompletterande frågor har sedan ställts under intervjuerna. Intervjuerna kan därför beskrivas som semistrukturerade. Vi har tagit minnesanteckningar under intervjuerna som vi sedan skickat till intervjupersonerna för faktagranskning och vid behov justering och förtydligande. Samtliga intervjuer har antingen genomförts i Stockholm eller digitalt.

Vi har i flera fall kompletterat intervjuerna med uppföljande skriftliga frågor. Dessa har främst riktats till Business Sweden och Regeringskansliet.

Vi har inhämtat finansiella data, särskilt sådana av relevans för bedömningen av frågan hur Business Sweden skiljer på privat respektive statlig finansiering. Datan avser i de flesta fall åren 2020–2022 och har inhämtats i form av exempelvis projektredovisningar, månads- och resultatrapporter och underlag för fördelning av gemensamma kostnader.

Vi har även inhämtat dokumentation i form av exempelvis

- regleringsbrev för anslagen 2:3 och 2:4 Exportfrämjande verksamhet respektive Investeringsfrämjande för budgetåren 2013–2023
- avtalet mellan SAU och staten om Sveriges export- och investeringsråd, stadgarna för Business Sweden samt promemorian *Huvudmännens avsikter*
- regeringens årliga riktlinjebrev för Business Sweden 2018–2023
- SAU:s ägarpolicy
- Business Swedens årliga redovisning av det statliga uppdraget 2013–2022
- Business Swedens årsredovisningar 2013–2022 samt Invest Swedens årsredovisning för 2012
- samverkansdokument mellan utrikesförvaltningen och Business Sweden 2018 och 2023
- Business Swedens presentationer vid tertialmöten med UD 2020–2023
- Business Swedens budgetunderlag avseende åren 2020–2024
- protokoll från representantskapet 2020–2023.

Vi har därutöver på plats hos Business Sweden studerat dokumentation från styrelse- och revisionsutskottsmöten. Vi har på plats hos UD studerat dagordningar till tertialmötena med Business Sweden.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Katarina Magnusson (projektledare) och Maria Bohm samt Jesper Fagerberg. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Henrik Jordahl, professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan vid Örebro Universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Business Sweden har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Business Sweden och dess verksamhet

I detta kapitel redovisar vi översiktligt vad som kännetecknar Business Sweden och dess verksamhet. Kortfattat är Business Swedens uppgift att öka svensk export och utländska investeringar i Sverige. Därutöver säljer Business Sweden tjänster med koppling till exportfrämjande. Av Business Swedens omsättning på mellan 700 och 800 miljoner kronor per år härrör ungefär 60 procent från staten. Då det inte finns något sammanhållet regelverk för Business Swedens verksamhet har det vuxit fram en unik styrmodell för organisationen.

2.1 Med uppgift att öka svensk export och utländska investeringar i Sverige

Business Swedens uppgift är att stimulera ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Detta ska ske genom att Business Sweden stödjer och främjar svensk export och internationalisering samt utländska företagsinvesteringar i Sverige eller samarbeten med svenska företag som tillför kapital, kompetens och marknader till det svenska näringslivet.²⁸

Exportfrämjande insatser och andra typer av offentligt främjande av företagens internationalisering brukar motiveras utifrån förekomsten av marknadsmislyckanden som skapar inträdes hinder till utländska marknader. I sådana situationer uppnås ett samhällsekonomiskt optimalt utfall inte enbart genom privata aktörers nyttomaximerande agerande.²⁹

Business Sweden är inte den enda statligt finansierade aktören som ska främja svensk export och investeringar till Sverige, men de är centralt serviceorgan för export- och investeringsfrämjande och den enda statligt finansierade aktören utöver Exportkreditnämnden (EKN) och Aktiebolaget Svensk Exportkredit (SEK) som arbetar uteslutande med detta. Det sker en samordning mellan myndigheter och andra inom *Team Sweden*. Business Sweden ingår i Team Sweden tillsammans med till exempel EKN, SEK, Verket för innovationssystem (Vinnova), Swedfund International AB och Almi AB. Inom den investeringsfrämjande verksamheten har Business Sweden en samordnande roll i *Team Sweden Invest*.³⁰

²⁸ Se 2 § Stadgar för Sveriges export- och investeringsråd.

²⁹ Se SOU 2008:90. Exempel på marknadsmislyckande är enligt utredningen informationsmisslyckanden hos finansiärer av export och utlandsexpansion på grund av ofullständig eller asymmetrisk information hos banker. Likaså kan avsaknaden av öppna och konkurrensutsatta marknader kräva olika former av offentliga åtaganden som dörröppnare för utländska företag.

³⁰ Regeringsbeslut UD2022/18367.

Business Swedens främjande sker både i form av ett statligt finansierat uppdrag (fortsättningsvis kallat "det statliga uppdraget") och genom försäljning av tjänster till exporterande företag (fortsättningsvis kallat "den privatfinansierade verksamheten"). I det statliga uppdraget ingår också att delfinansiera vissa tjänster riktade mot företag. Business Swedens statliga uppdrag utgörs huvudsakligen av följande fyra kategorier av tjänster:

- grundläggande exportservice
- stöd till små och medelstora företag (Småföretagsprogrammet)
- riktat exportfrämjande
- investeringsfrämjande.

Grundläggande exportservice finansieras helt med anslag, dvs. den är avgiftsfri för företagen, och utgörs till exempel av besvarande av frågor och framtagande av faktamaterial om olika utländska marknader och branscher. Därutöver tar Business Sweden fram olika digitala guider och erbjuder kurser och seminarier om exportregler.

Inom Småföretagsprogrammet erbjuder Business Sweden mindre och medelstora företag stöd genom hela internationaliseringskedjan. En del av tjänsterna är avgiftsfria och för en del tjänster delar staten och företaget på finansieringen. Tjänsterna består bland annat av digitala hjälpmedel vid export, hjälp att ta fram en exportplan, specifik rådgivningsservice samt möjlighet för små och medelstora företag att delta i utlandsdelegationer.

Inom riktat exportfrämjande samordnar Business Sweden bland annat svenska företags deltagande i större event och mässor. Vidare ingår det i Business Swedens uppgifter inom riktat exportfrämjande att på regeringens uppdrag samordna näringslivets medverkan i form av delegationer i samband med inkommande och utgående statsbesök. Företagen får då bekosta sitt eget deltagande. Därutöver erbjuder Business Sweden särskilda program som syftar till att möjliggöra stora affärer (Mega Projects). Det kan exempelvis handla om affärsmöjligheter kopplade till stora offentligt finansierade infrastrukturprojekt i olika länder. Detta arbete sker ofta tillsammans med andra aktörer inom Team Sweden (till exempel EKN och SEK). Dessa projekt ska samfinansieras av de aktuella företagen. Storleken på företagens samfinansiering varierar.³¹

³¹ Intervju med ansvarig Mega Projects, Business Sweden, 2023-07-04.

Utöver exportfrämjande arbetar Business Sweden med att främja investeringar till Sverige. Denna del är helt anslagsfinansierad (dvs. avgiftsfri för de företag som Business Sweden bistår) och syftar till att hjälpa utländska företag att investera och expandera i Sverige. Aktiviteterna består av att marknadsföra Sverige som investeringsland, att erbjuda information om regler och förhållanden i Sverige och bistå med att sätta upp eller expandera utländska företags verksamhet i Sverige.

Business Swedens privatfinansierade verksamhet utgörs av konsulttjänster till stöd för export, samt av så kallade BI&O-tjänster (Business Incubation and Operations). BI&O består av olika administrativa stödtjänster och riktar sig till svenska företag som vill expandera utomlands.

2.2 En ovanlig verksamhetsform

Business Sweden har en ovanlig verksamhetsform som går under benämningen offentlig korporation och anstalt. Vad som är en offentlig korporation och anstalt är inte reglerat, men vanligtvis avses organ som grundats på ett offentligt erkännande av något slag.³² Det är SCB som kategoriserar ett organ som offentlig korporation och anstalt i samband med registrering i företagsregistret. I kategorin ingår organ som till exempel hushållningssällskap, Sveriges advokatsamfund, Svenska Akademien och Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien. Enligt SCB:s klassificering är offentliga korporationer och anstalter "offentligt kontrollerade institutioner som inte är hänförliga till annan juridisk form".³³

Historik hos SCB som talar om vad som avses med klassificeringen av Business Sweden som offentlig korporation och anstalt finns inte. SCB hade klassificerat Exportrådet som offentlig korporation och anstalt, och denna klassificering kvarstod när export- och investeringsfrämjandet samlades i en organisation. Invest Sweden var en statlig myndighet före sammanslagningen.

³² Se Ekonomistyrningsverket, *Att verka genom andra. Kartläggning av organ med statligt åtagande*, 2008, s. 49 f. Se vidare Strömberg och Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 2022. Strömberg menar att den offentligt rättsliga särställningen för organ med statligt åtagande kan yttra sig på olika sätt. Enligt Strömberg lämnar dock inte regeringsformen utrymme för särskilda offentligt rättsliga subjekt, utan dessa bör betraktas som privaträttsliga subjekt åt vilka vissa förvaltningsuppgifter har överlämnats.

³³ Offentliga korporationer och anstalter registreras med koden 87 och denna kod definieras som "Offentligt kontrollerade institutioner som inte är hänförliga till annan juridisk form". Den indelning efter juridisk form som SCB använder följer Skatteverkets indelning. Som ESV också konstaterar finns det exempel på andra organ som också stämmer med denna beskrivning, som inte är definierade som offentlig korporation i SCB:s register. Vad denna skillnad beror på är inte klarlagt. Se Ekonomistyrningsverket, *Att verka genom andra. Kartläggning av organ med statligt åtagande*, 2008, s. 50.

Verksamhetsformen offentlig korporation och anstalt gäller Business Sweden (Sveriges export- och investeringsråd) som "moderföretag". Organisationen har en koncernstruktur inom vilken det finns ett antal bolag, både i Sverige och utomlands. BSO AB (Business Sweden Business Support Office AB) ligger direkt under moderföretaget Business Sweden, och har ett antal bolag under sig som är lokalkontor i andra länder. Avgörande för val av verksamhetsform för utlandskontoren är lokala lagar och regler som behöver uppfyllas i etableringslandet. Ett kontor utomlands kan vara ett dotterbolag eller en filial till BSO AB och/eller tillhöra det svenska moderföretaget direkt.

Det finns inget särskilt regelverk för verksamhetsformen offentlig korporation och anstalt. Till skillnad från till exempel ett aktiebolag eller ekonomisk förening finns inget sammanhållet regelverk som anger hur organisationen bildas, avvecklas, ska styras med mera.³⁴ Att Business Sweden har denna verksamhetsform innebär därför att de två parter som grundat Business Sweden har fått skapa ett särskilt ramverk för verksamheten.

2.3 Styrningen av Business Sweden

Styrningen av Business Sweden regleras i avtalet mellan staten och SAU samt i stadgarna och liknar delvis styrningen i till exempel ett aktiebolag. Business Sweden leds av en styrelse. Styrelsen väljs årligen vid ett representantskap med representanter från de två ägarna (svenska staten och SAU). Representantskapet är det högsta beslutande organet och kan liknas vid bolagsstämman. Staten och SAU är representerade med lika många ledamöter var i representantskapet. Enligt avtalet ska två av dessa ledamöter vara statssekreteraren för utrikeshandelsfrågor respektive ordföranden för SAU.³⁵ Det framgår inte av avtal eller stadgar hur beslut fattas inom representantskapet. Det saknas således regler för hur beslutsfattandet går till om det exempelvis råder oenighet mellan parterna.

I styrelsen utses som lägst åtta ledamöter, hälften från respektive part där staten representeras av regeringen. Respektive parts ledamöter utses efter samråd med den andra huvudmannen.³⁶ Enligt avtalet ska styrelseledamöterna ha erfarenhet inom företags internationalisering och export eller ha annan lämplig bakgrund.³⁷ Styrelsen utser inom sig en ordförande bland statens ledamöter. Styrelsebeslut

³⁴ Det finns dock förordningar som rör delar av Business Sweden, till exempel förordningen (2012:749) med instruktion för handelssekreterare, men inte något övergripande regelverk.

³⁵ Se 6 § Avtal om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

³⁶ Se 6 § Stadgar för Sveriges export- och investeringsråd, 2012-12-19.

³⁷ Avtal om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

fattas med enkel majoritet. Om majoritet inte uppnås gäller ordförandens röst som utslagsröst. Statens representanter har därmed utslagsröst.

Styrelsen avgör frågor som rör Business Swedens organisation och förvaltning. Vidare avgör styrelsen bland annat frågor om planering, inriktning och uppföljning av Business Swedens och handelssekreterarnas verksamhet.³⁸ Den löpande förvaltningen av Business Sweden sköts av en verkställande direktör enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar.³⁹

Business Sweden ska även ha auktoriserade revisorer som genomför revision av årsredovisning och styrelsens och VD:s förvaltning. Utöver beslut om de auktoriserade revisorerna beslutar representantskapet om två förtroendevalda revisorer, en från vardera ägaren. Det finns inget beslut från ägare, eller någon arbetsordning med riktlinjer, för vad uppdraget som förtroenderevisor innebär.⁴⁰

Regeringen beslutar årligen om det statliga uppdraget till Business Sweden i form av ett riktlinjebrev. UD:s enhet för främjande och hållbart företagande (UD-FH) ansvarar inom Regeringskansliet för export- och investeringsfrämjande som policyfråga.⁴¹ Inom UD ligger också ansvaret för regeringens styrning av Business Sweden.

I riktlinjebrevet definierar regeringen den övergripande inriktningen för Business Swedens statligt finansierade verksamhet. Där framgår exempelvis att Business Sweden är den centrala aktören för export- och investeringsfrämjande och att organisationen, inom ramen för sin exportfrämjande verksamhet, ska upprätthålla institutionell närvaro på för svenska företag intressanta marknader.

I riktlinjebrevet framgår även hur Business Sweden ska uppfylla och rapportera sitt statliga uppdrag. Business Sweden ska, tertialvis eller enligt överenskommelse, göra avstämningar med UD med fokus på det statliga uppdraget och samarbetet mellan UD och Business Sweden. Business Sweden ska även årligen redovisa det statliga uppdraget i en rapport. Rapporten har likheter med den resultatredovisning som ingår i årsredovisningar för statliga myndigheter där bland annat analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling ska framgå.

³⁸ Se 9 § Stadgar för Sveriges export- och investeringsråd, 2012-12-19.

³⁹ Stadgar för Sveriges export- och investeringsråd, 2012-12-19.

⁴⁰ Intervju med förtroendevald revisor för SAU, 2023-05-17.

⁴¹ Utrikesdepartementet och Business Sweden, *Samverkan mellan utrikesförvaltningen och Business Sweden inom export- och investeringsfrämjandet i utlandet*, 2023.

Ett annat dokument med koppling till styrningen av Business Sweden är en promemoria från UD från november 2013, *Huvudmännens avsikter*, som bland annat anger att Business Sweden ska vara en partner i toppklass till företagen och kunna bistå med såväl elementär analys som kvalificerade konsultinsatser.⁴² Promemorian är inte underskriven och det är inte känt om den är beslutad och i så fall av vem.⁴³ Promemorian är daterad samtidigt med den senaste uppdateringen av avtalet mellan staten och SAU, men enligt UD är den inte avsänd enligt diariet.⁴⁴ Däremot har den mottagits och behandlats av Business Swedens styrelse, som betraktar promemorian som ett styrdokument.⁴⁵

SAU har en egen ägarpolicy som sammanfattar förväntningarna på organisationens kvalitet.⁴⁶

Det finns också ett gemensamt dokument mellan UD och Business Sweden som reglerar samverkan dem mellan.⁴⁷ Detta samverkansdokument är dock inget styrdokument för Business Sweden utan ett slags handbok riktad till anställda i utlandsorganisationerna för UD och Business Sweden. Syftet är att förklara respektive organisations uppdrag för att underlätta samverkan i fält när man genomför verksamhet gemensamt.⁴⁸ Samverkansdokumentet återger befintliga prioriteringar och styrsignaler och tillför inga nya.⁴⁹

2.4 Business Swedens omsättning och finansiering

Business Sweden omsätter årligen cirka 700–800 miljoner kronor och bedriver verksamhet i närmare 40 olika länder. Antal anställda är knappt 500 stycken.

Ungefär 60 procent av Business Swedens omsättning härrör från finansiering från staten. Ungefär en tredjedel utgör intäkter från helt privat finansierad verksamhet. Det finns även privata intäkter från delvis statligt finansierad verksamhet. Svenskt Näringsliv ger ett mindre bidrag som varit oförändrat under en lång rad år.

⁴² Regeringskansliet, *Huvudmännens avsikter med Sveriges export- och investeringsråd* (Business Sweden), promemoria 2013-11-11.

⁴³ Intervju med UD-FH, 2023-03-31.

⁴⁴ Skriftligt svar från UD-FH på rapportutkast för faktagranskning 2023-11-07.

⁴⁵ Intervju med styrelseledamot 2023-05-24 och intervju med tidigare styrelseordförande 2023-05-26.

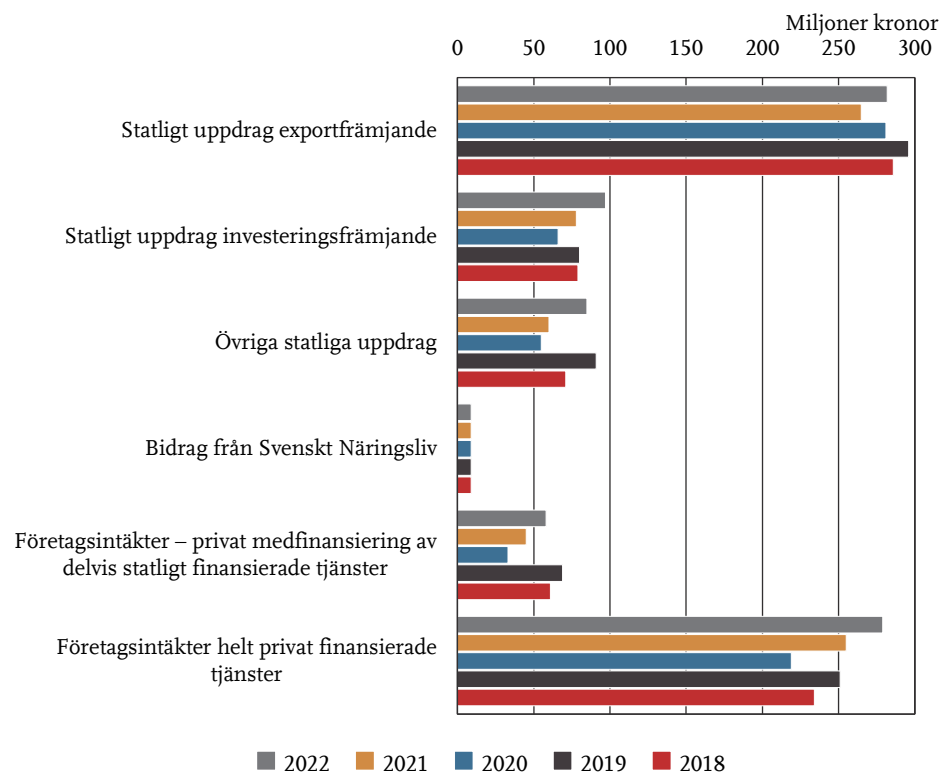
⁴⁶ Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening (SAU), *Ägarpolicy för Business Sweden*, 2022-03-30.

⁴⁷ Utrikesdepartementet och Business Sweden, *Samverkan mellan utrikesförvaltningen och Business Sweden inom export- och investeringsfrämjandet i utlandet*, 2023.

⁴⁸ Skriftligt svar från UD-FH på rapportutkast för faktagranskning 2023-11-07.

⁴⁹ Skriftligt svar från UD-FH på rapportutkast för faktagranskning 2023-11-07.

Diagram 1 Finansiering Business Sweden 2018–2022



Källa: Data i diagrammet utgår från Business Swedens redovisningar av det statliga uppdraget 2018–2022.

Den finansiering som Business Sweden erhåller från staten består huvudsakligen av två anslag. Det större av de två anslagen (anslag 2:3) avser exportfrämjande medan det mindre anslaget (anslag 2:4) avser investeringsfrämjande. Båda anslagen disponeras av Kammarkollegiet som i sin tur betalar ut anslagen till Business Sweden. Business Sweden rapporterar dock inte sin verksamhet till Kammarkollegiet utan till UD. Därutöver mottar Business Sweden ersättning från statliga aktörer för genomförande av specifika uppdrag.

2.5 Fördelningen av statliga medel till Business Sweden och verksamhetens inriktning

Merparten av anslagsmedlen för det statliga uppdraget går till exportfrämjandet. Medlen till exportfrämjandet delas upp i tre delar i det årliga riktlinjebrevet; Grundläggande exportservice, Småföretagsprogrammet och riktat exportfrämjande. Utöver den inriktning på verksamheten som kan utläsas av medelstildelningen är regeringens anvisningar vad gäller verksamhetens inriktning av övergripande slag.

Av Business Swedens anslagsmedel för det statliga uppdraget går ungefär 80 procent till den exportfrämjande verksamheten, medan resterande 20 procent går till investeringsfrämjandet. Fördelningen har i huvudsak varit oförändrad perioden 2018–2023. Under 2021 gjorde regeringen dock en engångssatsning på investeringsfrämjandet, vars andel ökade till cirka 25 procent.⁵⁰

Tabell 1 Anslag 2:3 och 2:4 till Business Sweden budgetåren 2018–2023, tusen kronor

Anslag	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Exportfrämjande anslag 2:3 (ap. 1)	282 500	324 500	272 500	276 500	294 137	295 278
Investeringsfrämjande anslag 2:4 (ap. 3)	67 772 ⁵¹	84 772	67 772	92 772	67 772	67 772

Källa: Regleringsbrev avseende budgetåren 2018–2023 till Kammarkollegiet för anslag 2:3 och 2:4 inklusive samtliga ändrade regleringsbrev.

Regeringens fördelning av medel mellan de tre exportfrämjande verksamheterna har under 2018–2023 varit relativt stabil. Vid några tillfällen har regeringen tillfört extra medel, exempelvis fick Småföretagsprogrammet 2019 ett tillskott på 30 miljoner kronor. Även åren 2021–2023 har Småföretagsprogrammet fått olika nivåer av extra tillskott som förstärkning eller i samband med tilläggsuppdrag.⁵² Under 2020 ändrade regeringen riktlinjebrevet under covid 19-pandemin för att möjliggöra för Business Sweden att fritt fördela medlen till exportfrämjandet mellan de olika verksamhetsområdena.⁵³

Tabell 2 Procentuell fördelning av anslag 2:3 mellan Business Swedens verksamhetsområden inom exportfrämjandet åren 2018–2023, procent

Anslag 2:3	2018	2019	2021	2022	2023
Grundläggande exportservice	38,7	33,7	38,9	36,9	38,2
Småföretagsprogram	30,3	35,6	31,8	35,3	33,0
Riktat exportfrämjande	31,0	30,7	29,3	27,8	28,8

Källa: Regeringens riktlinjebrev för budgetåren 2018–2019, samt 2021–2023 (t. o. m. regeringsbeslut UD2022/18367, 2022-12-22). Då Business Sweden fick fördela medlen fritt mellan verksamheterna inom exportfrämjandet under 2020 har det året utelutits ur tabellen.

⁵⁰ Regeringsbeslut UD/2020/06185/FH.

⁵¹ E-post från UD, 2023-11-15. Business Sweden fick 2017 disponera 5 000 tkr i anslagskredit. Anslagskrediten löstes sedan 2018 och 5 000 tkr av anslag 2:4 (vilket enligt RB totalt 2018 uppgick till 72 772 tkr) betalades därmed inte ut.

⁵² Regeringsbeslut UD2019/17599/FH, regeringsbeslut UD2021/09765, regeringsbeslut UD2022/00408, regeringsbeslut UD2022/18367.

⁵³ Regeringsbeslut UD2019/17599/FH.

Vad gäller branschriktning för det statliga uppdraget anger regeringen exempelvis i 2018 års riktlinjebrev att Business Sweden ska bidra till omställningen till en grön och biobaserad ekonomi genom att uppmärksamma företag vars produkter och tjänster kan ersätta fossilt baserade dito. I riktlinjebreven avseende 2020–2023 skriver regeringen att Business Sweden ska prioritera den gröna omställningen där affärsmöjligheter finns och särskilt beakta möjligheter inom digitalisering, hållbarhet, hälsa och life science.

Av avtalet⁵⁴, *Huvudmännens avsikter*⁵⁵ och riktlinjebrevet⁵⁶ framgår att Business Sweden ska stödja och utveckla små och medelstora företags internationalisering och export. Stödet genom Småföretagsprogrammet ska enligt riktlinjebrevet vara anpassat till små och medelstora företags behov och förutsättningar.

I riktlinjebrevet anger regeringen att Business Sweden aktivt ska söka upp den kategorin företag och samverka med relevanta aktörer inom ramen för den regionala exportsamverkan.

Vad gäller geografisk inriktning framgår av 10 § i avtalet att staten ska bidra till finansiering av projekt hos Business Sweden som syftar till export till svårbearbetade eller avlägsna men lovande marknader.⁵⁷ Regeringen beslutade i exportstrategierna från 2015 och 2018 om ett antal prioriterade marknader som omnämndes i samverkansdokumentet med Business Sweden.⁵⁸ Denna prioritering av marknader gällde för regeringens arbete, exempelvis för planering av statsrådsbesök, andra högnivåbesök eller större satsningar och evenemang.⁵⁹ Majoriteten beskrevs som tillväxtländer.⁶⁰ Landprioriteringslistan är dock inte längre aktuell då regeringen arbetar med att ta fram en ny strategi för utrikeshandel, investeringar och global konkurrenskraft.⁶¹

⁵⁴ Avtal om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

⁵⁵ Regeringskansliet, *Huvudmännens avsikter med Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden)*, promemoria 2013-11-11.

⁵⁶ Regeringsbeslut UD2022/18367.

⁵⁷ Avtal om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

⁵⁸ Skr. 2015/16:48.

⁵⁹ Skriftligt svar från UD-FH på rapportutkast för faktagranskning 2023-11-07.

⁶⁰ Utrikesdepartementet och Business Sweden, *Samverkan mellan utrikesförvaltningen och Business Sweden inom export- och investeringsfrämjandet i utlandet*, 2018.

⁶¹ Skriftligt svar från UD-FH på rapportutkast för faktagranskning 2023-11-07.

3 Regeringens styrning av Business Sweden

I detta kapitel beskriver vi våra iakttagelser kopplade till delfrågan om huruvida regeringen styr Business Sweden på ett effektivt sätt.

Granskningen visar att regeringen inte styr Business Sweden på ett effektivt sätt, till stor del eftersom regeringen inte har hanterat de särdrag som är förknippade med Business Swedens verksamhetsform, ägarstruktur och finansiering. Våra iakttagelser visar på brister i regeringens styrning på följande områden:

- Regeringen har satt upp omfattande återrapporteringskrav, men inte uppföljningsbara mål för Business Sweden, vilket gör det svårt att bedöma måluppfyllelsen.
- Regeringen har inte ställt tillräckliga kvalitetskrav på Business Swedens redovisning och effektmätning avseende genomförandet av det statliga uppdraget. Regeringen har därmed inte säkerställt att riksdagen får ett tillräckligt bra underlag för att bedöma resultatet av Business Swedens verksamhet.
- Ägarna har inte formulerat ekonomiska mål för den privatfinansierade verksamheten. Regeringen har heller inte verkat för att tillämpa andra styrverktyg som ingår i statens ägarpolicy.
- Det saknas regler för hur Business Sweden får spara anslagen mellan åren, och UD och Business Sweden har olika bild av vad som gäller. Business Sweden tar även ut marginaler på projekt som finansieras med statliga anslag, vilka kan läggas i eget kapital och därmed användas för att täcka förluster i den privatfinansierade verksamheten. Detta medför risk för dålig hushållning med statliga medel.
- Business Sweden har flera konkurrensfördelar i sin privatfinansierade verksamhet. Regeringen har inte analyserat vilka konkurrensfördelar Business Sweden har och i vilken utsträckning de är befogade. Regeringen har heller inte uppmärksammat den potentiella statsstödsproblematiken.
- Regeringen har inte i tillräcklig utsträckning analyserat vilka delar av det offentlighetsreglerade regelverket som gäller för Business Swedens statligt finansierade verksamhet. Detta innebär en risk att Business Sweden inte följer tillämpliga offentlighetsregler. Det rör frågor som i vilken omfattning Business Sweden ska tillämpa bestämmelserna om likabehandling, saklighet och opartiskhet i regeringsformen samt huruvida lagen om offentlig upphandling gäller för Business Sweden.

3.1 Flera brister i regeringens övergripande styrning

Den ovanliga verksamhetsformen och andra särdrag för Business Sweden innebär komplexa förutsättningar för styrning och uppföljning av organisationen. Regeringen har inte formulerat uppföljningsbara mål för Business Swedens statliga uppdrag. Vidare har regeringen inte ställt tillräckliga kvalitetskrav på Business Swedens redovisning och effektmätningar av det statliga uppdraget. Regeringen har heller inte verkat för att sätta upp ekonomiska mål för Business Swedens privatfinansierade verksamhet eller för att tillämpa andra styrverktyg som ingår i statens ägarpolicy.

Detta försvårar för regeringen och riksdagen att följa upp hur Business Swedens verksamhet bidrar till ökad svensk export och ökade investeringar i Sverige.

3.1.1 Business Swedens verksamhetsform och ägarstruktur försvårar styrning och samordning

Business Sweden har en ovanlig verksamhetsform och är varken myndighet eller bolag samt har både statlig och privat finansiering. Det kan medföra svårigheter att antingen tillämpa metoder för myndighetsstyrning eller statlig bolagsstyrning för att styra organisationen och det finns också en risk för att styrning enligt endera modellen inte är ändamålsenlig. Vidare har Business Sweden en ägarstruktur med två ägare i form av staten och SAU, ett representantskap som högsta beslutande organ där staten och SAU har lika många röster var, samt en styrelse som ansvarar för ekonomisk planering, inriktning och uppföljning och där staten har utslagsröst. Vi konstaterar att detta sammantaget innebär komplexa förutsättningar för styrning och uppföljning av Business Sweden.

Vi konstaterar vidare att detta ställer krav på samordning inom Regeringskansliet, men att detta brister i vissa avseenden. UD har vid intervju med oss uttryckt ett behov av ökat stöd vad gäller praxis för myndighetsstyrning mot bakgrund av komplexiteten i att Business Sweden är en unik organisation,⁶² liksom behov av kunskap om hur statens ägarpolicy skulle kunna tillämpas i styrningen av Business Sweden.⁶³

UD har också lyft att samordningen inom Regeringskansliet ibland brister och att uppdrag som omfattar ett flertal myndigheter och organisationer inom export- och investeringsfrämjandet och som ställer krav på samarbete mellan dessa inte alltid

⁶² E-post från UD-FH, 2023-05-29.

⁶³ Intervju med UD-FH, 2023-03-31.

”går i takt”. Detta kan enligt UD påverka genomförandet av åtgärderna.⁶⁴ Det finns enligt UD exempel på att Business Sweden fått ett statligt uppdrag inom regional exportsamverkan där Tillväxtverket och Almi också har mandat att arbeta, men där Näringsdepartementet valt att inte prioritera uppdraget.⁶⁵

3.1.2 Regeringen har satt upp åiterrapporteringskrav men styr inte med hjälp av uppföljningsbara mål

Regeringens riktlinjebrev till Business Sweden omfattar en mängd åiterrapporteringskrav. Den nuvarande strukturen för åiterrapportering i riktlinjebreven gäller sedan 2021. Av regeringens riktlinjebrev framgår att Business Sweden årligen ska redovisa aktiviteter och resultat inom det statliga uppdraget till Regeringskansliet (UD). Rapporteringen omfattar exportfrämjandet med de däri ingående delverksamheterna grundläggande exportservice, Småföretagsprogrammet och riktat exportfrämjande, samt motsvarande rapportering avseende investeringsfrämjandet.

Regeringens riktlinjebrev för 2023 omfattar fjorton åiterrapporteringskrav, varav vissa är av precis natur. Exempelvis ska Business Sweden redogöra för hur många aktiviteter organisationen genomfört inom sina olika verksamhetsområden. Regeringen efterfrågar även åiterrapportering om NKI (nöjd kund-index), dels på aggregerad nivå, dels uppdelat på verksamhetsområde och tjänstenivå. Utöver detta efterfrågar regeringen bredare redovisningar, exempelvis av den långsiktiga, strategiska inriktningen för verksamheten inom det statliga uppdraget. Regeringen använder åiterrapporteringen i sitt arbete med budgetpropositionen, exempelvis för resultatrapportering till riksdagen. De åiterrapporterade resultaten kan, enligt UD, ge argument för budgetförstärkningar, men även ge upphov till dialog om resultaten inte är tillräckligt goda.⁶⁶

Trots att regeringen har satt upp omfattande åiterrapporteringskrav konstaterar vi att regeringen inte har formulerat några uppföljningsbara mål kopplade till åiterrapporteringskraven.

⁶⁴ Skriftligt svar från UD-FH på rapportutkast för faktagranskning 2023-11-07.

⁶⁵ Intervju med UD-FH, 2023-03-31.

⁶⁶ Intervju med UD-FH, 2023-08-23.

3.1.3 Regeringen har inte ställt tillräckliga kvalitetskrav på Business Swedens utvärdering och redovisning av det statliga uppdraget

Regeringen har inte ställt tillräckliga kvalitetskrav på de mätningar Business Sweden genomför, trots att regeringens riktlinjebrev anger att Business Swedens redovisning av de statliga medlen ska innehålla effekter där så är möjligt.

Granskningen visar att det finns risk för att resultaten av mätningarna blir missvisande till följd av metodologiska brister som gör det svårt att urskilja vad Business Sweden bidragit med (se 4.4.1 om effektmätningen av Småföretagsprogrammet och 4.4.3 om effektreddovisning av genomförda affärer och samhällsekonomiska effekter) samt på grund av låg svarsfrekvens (se 4.4.2 om NKI-mätningarna). Vi noterar vidare att regeringen trots detta använder resultaten av mätningarna i sin resultatredovisning i budgetpropositionen, som är ett viktigt underlag för riksdagen.

Vi konstaterar också att regeringen inte har ställt krav på granskning av rapporten av Business Swedens redovisning av sitt statliga uppdrag. I stället sker granskning av det statliga uppdraget endast delvis och på övergripande nivå som en del av revisionen av Business Swedens årsredovisning som genomförs av den revisionsbyrå som Business Sweden anlitar.

3.1.4 Regeringen använder inte statens ägarpolicy i styrningen av Business Sweden

Granskningen visar att regeringen inte har verkat för att statens ägarpolicy ska tillämpas för Business Swedens privatfinansierade verksamhet. Varken regeringen eller ägarna gemensamt har beslutat om avkastningskrav eller andra ekonomiska mål för den privatfinansierade verksamheten. Det finns inte heller någon process för uppföljning som avser den privatfinansierade verksamheten. Regeringen saknar således viktiga verktyg för att kunna styra och utvärdera verksamheten.

Regeringen har i uppdrag att förvalta statens tillgångar såsom statligt ägda bolag. Inom Regeringskansliet arbetar avdelningen för bolag med statligt ägande med förvaltning och styrning av de statligt ägda bolagen. På avdelningen arbetar bland annat personer som har till uppdrag att sitta i styrelsen för statliga bolag.⁶⁷

⁶⁷ Intervju med företrädare för avdelningen för bolag med statligt ägande, Finansdepartementet, 2023-06-02.

Regeringens styrning av de statliga bolag där staten är majoritetsägare utgår från statens ägarpolicy.⁶⁸ I delägda bolag verkar staten i dialog med övriga ägare för att ägarpolicy ska tillämpas.⁶⁹ Ägarpolicy omfattar ett antal verktyg och processer och syftar till en aktiv och professionell förvaltning. Exempel på detta är styrelsenomineringsprocessen, fastställande av ekonomiska mål och uppdragsmål för bolag med samhällsuppdrag, samt utvärdering och uppföljning av de statliga bolagens verksamhet.

De ekonomiska målen utgörs av mål inom kategorierna lönsamhetsmål, kapitalstrukturmål och utdelningsmål. Alla statliga bolag har ekonomiska mål satta av regeringen. Vissa bolag ger ingen utdelning, utan eventuellt överskott ska bidra till finansieringen av bolagets samhällsuppdrag.⁷⁰ Syftet med att staten som ägare fastställer ekonomiska mål är bland annat att säkerställa värdeskapande genom att styrelse och företagsledning arbetar mot långsiktiga, ambitiösa och realistiska mål och att ge möjlighet till att på ett strukturerat sätt mäta, följa upp och utvärdera bolagens lönsamhet, effektivitet och risknivå.⁷¹

Regeringen kan som representant för staten även ge instruktioner till styrelsen i statliga bolag. Sådana ägaranvisningar beslutas på bolagsstämman och kan framför allt vara aktuella för bolag som har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, uppbär anslag eller befinner sig i en omstrukturering och vid avregleringar och liknande väsentliga förändringar.

3.1.5 Ägarna har inte gett tydliga anvisningar för den privatfinansierade verksamheten

Den privatfinansierade verksamheten är generellt knapphändigt beskriven i styrdokumenterna. Av avtal⁷² och stadgar⁷³, som utgör de primära styrdokumenterna för Business Sweden, framgår endast målen för Business Sweden som helhet, men inget specifikt mål för den privatfinansierade verksamheten.

Eftersom Business Sweden inte är ett aktiebolag saknar organisationen bolagsordning och därmed även ett verksamhetsföremål som preciserar organisationens verksamhet och ramar. Om Business Sweden hade varit ett statligt

⁶⁸ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*.

⁶⁹ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*.

⁷⁰ Intervju med företrädare för avdelningen för bolag med statligt ägande, Finansdepartementet, 2023-06-02.

⁷¹ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*.

⁷² Se 13 § i avtal om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

⁷³ Stadgar för Sveriges export- och investeringsråd, 2012-12-19.

ägt bolag hade ett sådant verksamhetsföremål utgått från riksdagens beslut.⁷⁴ Det Business Sweden ska utföra inom ramen för det statliga uppdraget utvecklas i regeringens riktlinjebrev medan motsvarande inte finns för den privatfinansierade verksamheten.

I avtalet mellan staten och SAU finns det enligt vår tolkning två passager som relaterar till den privatfinansierade verksamheten. Avtalet anger att Business Swedens verksamhet finansieras genom "statliga medel, bidrag från näringslivet, samt andra inkomster i verksamheten".⁷⁵ Vi tolkar "andra inkomster" som inkomster från den privatfinansierade verksamheten. Vidare framgår att Business Sweden i samverkan med företag och andra aktörer kan bedriva "sådan projekt- och uppdragsverksamhet som finansieras med medel från dessa".⁷⁶ Dock preciserar inte avtalet vilken sorts verksamhet som ska bedrivas inom den privatfinansierade verksamheten. I stadgarna omnämns inte den privatfinansierade verksamheten, varken direkt eller indirekt.

I samverkansdokumentet mellan UD och Business Sweden samt i promemorian *Huvudmännens avsikter* framgår att intentionen är att det statliga uppdraget och den privatfinansierade verksamheten ska förstärka varandra.

Enligt samverkansdokumentet mellan UD och Business Sweden syftar avtalets formulering om projekt- och uppdragsverksamhet, som vi återger ovan, på konsultverksamhet.⁷⁷ Vidare står i samverkansdokumentet att det statliga uppdraget är "en förutsättning för Business Sweden att erbjuda och utföra de privata konsultuppdragen". På motsvarande sätt anges i dokumentet att de företagsspecifika uppdragen förstärker det statliga uppdraget genom att de möjliggör en större närvaro på utlandsmarknaderna, vilket är till nytta för båda främjandeverksamheterna.

Enligt promemorian *Huvudmännens avsikter* är volymen på "konsultintäkterna" en indikation på ökade internationella affärer och Business Swedens relevans för företagen.⁷⁸ Vidare framgår av promemorian att Business Swedens tjänsteutbud ska vara flexibelt och anpassat efter företagets efterfrågan. Business Sweden ska enligt promemorian kunna ta ett helhetsgrepp på företagets internationella affärer – från grundläggande analys till order.

⁷⁴ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*.

⁷⁵ Se 8 § i avtal om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

⁷⁶ Se 12 § i avtal om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

⁷⁷ Utrikesdepartementet och Business Sweden, *Samverkan mellan utrikesförvaltningen och Business Sweden inom export- och investeringsfrämjandet i utlandet*, 2023.

⁷⁸ Regeringskansliet, *Huvudmännens avsikter med Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden)*, promemoria 2013-11-11.

UD anger att syftet med den privatfinansierade verksamheten går tillbaka till avtalet⁷⁹ bakom organisationens bildande och behovet av en organisation som Business Sweden för att gynna konkurrenskraft och svensk export. Enligt UD syftar den privatfinansierade verksamheten till att Business Sweden ska kunna möta företagens behov i hela spektret, och UD menar att den är ett viktigt tillägg till det statliga uppdraget.⁸⁰

3.2 Oklarheter i hanteringen av statliga anslag

Business Sweden hanterar sina anslagsmedel på ett annat sätt än statliga myndigheter. Ett exempel är att det saknas regler för hur Business Sweden får spara sina anslag mellan åren, och UD och Business Sweden har olika bild av vad som gäller. En annan skillnad jämfört med de regler som gäller för myndigheter är att Business Sweden genom att ta ut en marginal på sitt anslag har möjlighet att bygga upp eget kapital delvis med hjälp av anslagsmedel. Vidare redovisar och hanterar Business Sweden anslagsmedel som försäljningsintäkter, vilket gör det svårare att följa förbrukningen. Sammantaget innebär detta att transparensen brister och att det finns en risk för dålig hushållning med statens medel.

3.2.1 Redovisningen ger en otillräcklig bild av Business Swedens anslagsförbrukning och det saknas regler för anslagssparande

Business Sweden upprättar i enlighet med stadgarna årsredovisning. Årsredovisningen upprättas enligt årsredovisningslagen och god redovisningssed, vilket för Business Sweden motsvarar Bokföringsnämndens allmänna råd BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3-regelverket). Detta redovisningsregelverk är lämpat för privata företag och inte anpassat för redovisning av anslag.

De flesta statliga myndigheter upprättar årsredovisning enligt förordning om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB), vilket är ett regelverk som till exempel är anpassat för att redovisa förbrukning av erhållna anslag. Inom statlig redovisning enligt FÅB ska en myndighet utöver resultat- och balansräkning ha med en anslagsredovisning i årsredovisningen. I anslagsredovisningen framgår storlek på ingående och utgående anslag samt hur stora utgifter som belastat anslaget under året.⁸¹

⁷⁹ Avtal om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

⁸⁰ Intervju med UD-FH, 2023-03-31.

⁸¹ Se 6 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Enligt det regelverk som Business Sweden tillämpar redovisas i stället erhållna anslag som ännu inte intäktsförts som förskott från kunder. Använda anslag redovisas som nettoomsättning. Det går därför inte att enkelt följa hur Business Swedens anslagsanvändning sker.

Business Sweden har under flera år haft kvar betydande summor från den statliga finansieringen som flyttats över till året därpå.⁸² Det finns inte några särskilda regler för hur Business Sweden får spara anslagen mellan åren.⁸³ Enligt Business Sweden är det praxis att organisationen har möjlighet att använda medel som kommer via det årliga riktlinjebrevet över flera år.⁸⁴ Någon sådan praxis finns dock inte dokumenterad och i riktlinjebreven anges alltid att tilldelade medel avser det år riktlinjebrevet gäller för. UD anger att huvudinriktningen är att anslagsmedlen ska användas det år de anslagits, och att detta stärks av skrivningar i riktlinjebrevet om att medlen ska upparbetas jämnt över året.⁸⁵

Någon redovisning av eventuella beställningsbemyndiganden finns inte i Business Swedens årsredovisning. Vi konstaterar också att Business Swedens fördelning av indirekta kostnader skiljer sig från hur myndigheter normalt fördelar kostnader, där kostnaderna fördelas på finansieringskälla.

3.2.2 Företagsmässig hantering av anslag riskerar att leda till felaktig anslagsavräkning

Business Sweden tillgodogör sig inte statliga anslag utifrån nedlagda kostnader. I stället tillämpar Business Sweden en modell där medel projektsätts, dvs. de statliga medlen upparbetas som försäljningsintäkter i respektive projekt på motsvarande sätt som för de privata tjänster som Business Sweden säljer. Enligt gängse regler inom statlig förvaltning avräknas anslag som används i en myndighets egen verksamhet kostnadsmissigt. I de årliga riktlinjebrev som regeringen utfärdar till Business Sweden anges att anslagen som Business Sweden erhåller får användas till vissa angivna kostnader. Business Sweden använder dock anslag som om det vore försäljning gentemot staten och tar regelbundet ut marginal på projekt som finansieras av anslagen. Enligt Business Sweden finns det en överenskommelse med UD om att göra på detta sätt.⁸⁶ Varken Business Sweden eller UD har dock kunnat presentera en sådan överenskommelse för oss.

⁸² Den utgående balansen för exportfrämjandet var exempelvis 59 miljoner kronor 2021 och 69 miljoner kronor 2022.

⁸³ E-post från UD-FH, 2023-05-29.

⁸⁴ Skriftligt svar från Business Sweden på rapportutkast för faktagranskning 2023-11-07.

⁸⁵ Intervju med UD-FH 2023-11-15.

⁸⁶ Intervju med CFO och Finance Manager, Business Sweden, 2023-01-27.

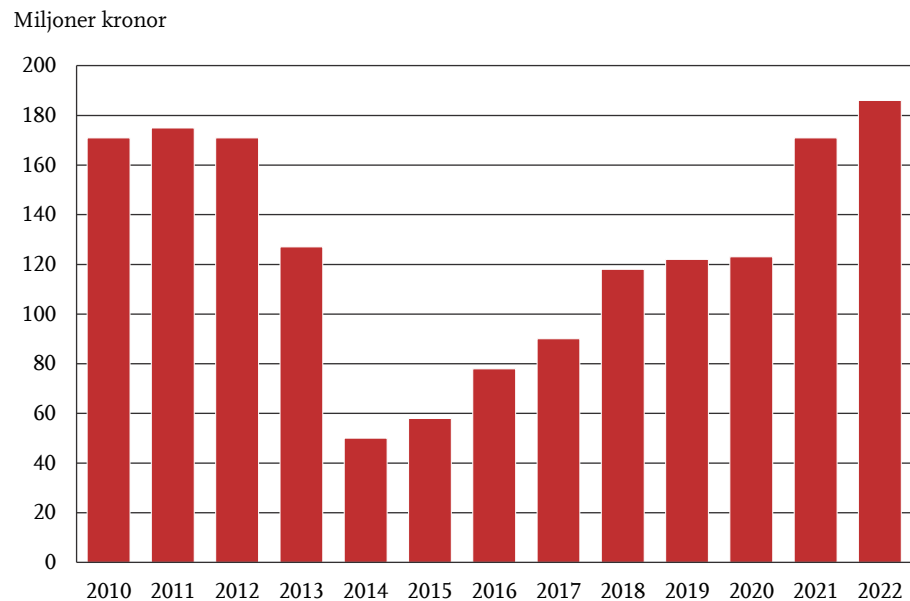
Intäkter av anslag redovisas som nettoomsättning i Business Swedens årsredovisning. Däremot redovisas motsvarande anslag som lämnade bidrag i transfereringsavsnittet i Kammarkollegiets årsredovisning. Med andra ord betraktar inte Kammarkollegiet som utbetalande myndighet anslagen till Business Sweden som om de vore betalning för en förvärvad tjänst. Vi konstaterar att de två sätten att klassificera medlen ger intrycket av att redovisningen haltar mellan Kammarkollegiet och Business Sweden.

Business Sweden använder inte separata bankkonton för medel som kommer från kommersiell verksamhet respektive från statliga anslag.

3.2.3 Business Sweden kan bygga upp eget kapital med bland annat statliga medel

Business Swedens eget kapital uppgår på koncernnivå till 186 miljoner kronor per sista december 2022. Detta är en ökning från cirka 123 miljoner kronor per sista december 2020 respektive cirka 118 miljoner kronor sista december 2018.

Diagram 2 Utveckling av koncernens eget kapital



Källa: Business Swedens årsredovisningar, 2014–2022.

Frågan om vilken nivå på eget kapital som är rimlig har diskuterats och utretts inom Business Sweden under en längre tid. Ägarna beslutade vid representantskapet i april 2023 att öka eget kapital, med syfte att bidra till att skapa långsiktighet och stabilitet för Business Sweden.⁸⁷

Business Sweden har som mål att öka sitt eget kapital. Eget kapital genereras genom ackumulerade vinster.⁸⁸ Detta gäller främst vinster från den privatfinansierade verksamheten men kan även innefatta överskott från den statliga verksamheten.⁸⁹ Att ha möjlighet att bygga upp överskott genom erhållande av anslag avviker från hur anslag normalt får användas inom staten. Eget kapital, som alltså delvis kan ha byggts upp av anslagsmedel, kan användas för att täcka förluster i den privatfinansierade delen av Business Sweden. Att det inte är reglerat hur Business Sweden får spara de anslag organisationen erhåller samtidigt som Business Sweden kan bygga upp eget kapital med hjälp av anslag innebär möjlighet till ett direkt och indirekt anslagssparande som statliga myndigheter normalt inte har. Det riskerar också medföra dålig hushållning med statliga medel.

3.3 Business Swedens har konkurrensfördelar i den privatfinansierade verksamheten som regeringen inte har hanterat

Business Sweden har ett flertal konkurrensfördelar i sin privatfinansierade verksamhet. Risk för bristande konkurrensneutralitet i tidigare Exportrådets verksamhet har uppmärksammats i flera utredningar. Trots detta har regeringen varken säkerställt eller följt upp konkurrensneutraliteten. Regeringen har heller inte analyserat de fördelar Business Sweden har ur statsstödssynpunkt.

3.3.1 Business Sweden har flera konkurrensfördelar

Business Sweden har inte något uppdrag att verka marknadskompletterande när det gäller de privatfinansierade tjänsterna, som utgörs av exportrelaterade tjänster som säljs till företag. Business Swedens privatfinansierade tjänster säljs på konkurrensutsatta marknader, med såväl lokala som globala konkurrenter.⁹⁰

⁸⁷ Business Sweden, Styrelseprotokoll nr 2 (2022), 2022-05-10 och protokoll från representantskapet, 2023-04-28.

⁸⁸ Intervju med CFO och Finance Manager, Business Sweden, 2023-01-27.

⁸⁹ Intervju med CFO och Finance Manager, Business Sweden, 2023-01-27. Att Business Sweden ska ta ut marginaler på projekt som finansieras med statliga medel framgår till exempel även i Business Sweden, *Guidelines – Business Promotion Activities*, december 2022.

⁹⁰ Intervju med ansvarig för BI&O, Business Sweden, 2023-05-15.

Business Sweden tillhandahåller därutöver tjänster med olika subventionsgrad, exempelvis coachning inom Småföretagsprogrammet. Vi konstaterar att Business Sweden har möjlighet att genom statligt finansierade insatser utföra en första tjänst utan kostnad för kunderna och på det viset bli kända hos företagen och få kunskap om dessa. Business Sweden kan i den privatfinansierade verksamheten också erbjuda den trovärdighet det innebär att ha en nära koppling till svenska staten, genom sitt samarbete med UD och ambassaderna.

Business Sweden uppger att organisationen inte samlar in någon information om i vilken utsträckning de statligt finansierade tjänsterna underlättar försäljningen av de privatfinansierade tjänsterna. Enligt en enkätundersökning genomförd på beställning av Svenskt Näringsliv hade hälften av dem som uppgav sig vara kunder till Business Sweden under de senaste fem åren använt både kostnadsfria tjänster och sådana som kräver privat finansiering, 40 procent av kunderna hade endast använt de kostnadsfria tjänsterna och 10 procent endast privatfinansierade tjänster. Detta kan tala för att de kostnadsfria tjänsterna är en viktig ingång för Business Sweden för att skapa kontakt med potentiella kunder. Undersökningen visade också att vissa kunder tycker att det är oklart när gratis konsultation övergår till avgiftsbelagda konsulttjänster.⁹¹

De statliga anslagen till Business Sweden medför även en lägre risknivå jämfört med privata bolag, då organisationen på detta sätt är garanterad en större intäkt varje år och tillgång till en kredit utan kostnad.

En annan fördel för Business Sweden är att ägarna inte har något avkastningskrav på den privatfinansierade verksamheten. Överskott läggs i eget kapital och det sker således inte någon utdelning till ägarna.

Utöver att avsaknaden av avkastningskrav är en konkurrensfördel för Business Sweden kan det också aktualisera en fråga om otillåtet statsstöd. För att undvika otillåtet statsstöd brukar staten kräva marknadsmässig avkastning av aktörer som verkar på kommersiella marknader, vilket är den riskfria räntan plus ett riskjusterat avkastningskrav.⁹² Vi konstaterar att frågan om huruvida Business Sweden i och med avsaknad av avkastningskrav riskerar att uppbära otillåtet statsstöd kräver ytterligare analys. Detta beror bland annat på att Business Sweden har två huvudmän varav en är privat.

⁹¹ Kreab, *Business Sweden – näringslivets behov, erfarenheter och syn på främjandet, styrningen och finansieringen*, 2021.

⁹² Intervju med företrädare för avdelningen för bolag med statligt ägande, Finansdepartementet, 2023-06-02.

Business Sweden är vidare befriat från att betala inkomstskatt.⁹³ Ett sådant undantag är ovanligt och träffar endast ett fåtal särskilt utvalda organisationer. Skattebefrielsen gäller dock bara Business Sweden som moderföretag medan resten av koncernens bolag är skattepliktiga. Eftersom Business Swedens skatteundantagna verksamhet normalt går med vinst har skatteundantaget som konsekvens att Business Sweden slipper betala skatt som konkurrerande företag hade fått betala.⁹⁴ Vi konstaterar att frågan om huruvida Business Sweden uppstår statsstöd kan aktualiseras även här.

Slutligen konstaterar vi också att den tidigare nämnda marginalen på den statligt finansierade verksamheten medför en möjlighet för Business Sweden att täcka upp underskott i den privatfinansierade verksamheten med statliga medel, vilket självfallet också är en konkurrensfördel.

3.3.2 Regeringen har varken säkerställt eller följt upp konkurrensneutraliteten

Både UD och SAU ser Business Swedens försäljning av privatfinansierade tjänster som en viktig del av organisationens arbete. I *Huvudmännens avsikter* framgår hur ägarna vill hantera konkurrensproblematiken. De statliga medlen ska, enligt *Huvudmännens avsikter*, inte användas för att subventionera konsulttjänster och prissättningen för konsulttjänster ska vara marknadsmässig.

Frågan om huruvida Business Sweden skiljer på statliga och privata intäkter behandlas i avsnitt 4.1.2. När det gäller prissättningen av de privatfinansierade tjänsterna använder Business Sweden ett prissättningsstöd som tar hänsyn till kostnaden för olika typer av resurser. Även en vinstmarginal ska inkluderas. Vad som i varje läge är ett marknadspris är enligt Business Sweden nästan omöjligt att besvara då marknadspriset bestäms av konkurrenssituationen, konjunktur, kvalitet, varumärke m.m.⁹⁵

Regeringen har inte gjort någon uppföljning av om Business Sweden tillämpar marknadsmässiga priser.⁹⁶ Regeringen har heller inte analyserat de konkurrensfördelar Business Sweden har, i vilken utsträckning de är befogade och vilken effekt de har på Business Swedens försäljning. Vidare har regeringen inte uppmärksammat den potentiella statsstödsproblematiken.⁹⁷

⁹³ Se 7 kap. 17 § inkomstskattelagen (1999:1229).

⁹⁴ I Business Swedens årsredovisning för 2022 (not 11) anges 4 146 tkr för 2021 samt -456 tkr för 2022 som *Justering för ej skattepliktig verksamhet*.

⁹⁵ Intervju med Business Swedens CFO och Finance Manager, 2023-06-16.

⁹⁶ Intervju med UD-FH, 2023-03-31.

⁹⁷ Intervju med UD-FH, 2023-08-23.

3.3.3 Business Sweden och dess ägare anser att blandningen av statligt och privat finansierad verksamhet fungerar bra

De representanter för Business Sweden och dess ägare som vi intervjuat har argumenterat för att det finns fördelar med att inom Business Sweden kombinera statligt och privat finansierad verksamhet och gett exempel på hur dessa verksamheter stärker varandra.

SAU uppger att Business Swedens försäljning av tjänster är en mätare på att det finns ett behov av tjänsterna och att organisationen uppfyller sina mål.

Kombinationen av statlig och privat finansierad verksamhet möjliggör också ett större nätverk runt omkring i världen. SAU uppfattar inte att frågan om konkurrensneutralitet är ett stort problem och uppger att organisationen skulle agera om det kom signaler om det från medlemmarna.⁹⁸

UD konstaterar att Business Swedens organisationsform har berörts i flera utredningar. Staten har då enligt UD dragit slutsatsen att det valda upplägget är önskvärt.⁹⁹

Business Swedens tidigare styrelseordförande uppger att de privatfinansierade uppdragen förstärker det statliga uppdraget då de möjliggör en större närvaro på utlandsmarknaderna och en bredare exponering mot näringslivet, vilket är till nytta för både export- och investeringsfrämjandet.¹⁰⁰

Business Swedens VD anger att hur framgångsrikt Business Sweden är inom den privata verksamheten är ett mått på hur framgångsrikt Business Sweden är inom den statliga verksamheten.¹⁰¹

I samverkansdokumentet mellan UD och Business Sweden anges att kombinationen av statliga och företagsfinansierade uppdrag är avgörande för den struktur och globala räckvidd som Business Sweden har. Den kombinerade verksamheten är enligt samverkansdokumentet nödvändig för att möta företagens efterfrågan, attrahera personal och för att skapa fördjupade marknadsinsikter.¹⁰²

⁹⁸ Intervju med SAU, 2023-03-17.

⁹⁹ Intervju med UD-FH, 2023-08-23.

¹⁰⁰ Intervju med Business Swedens styrelseordförande, 2023-05-26.

¹⁰¹ Intervju med Business Swedens VD, 2023-08-22.

¹⁰² Utrikesdepartementet och Business Sweden, *Samverkan mellan utrikesförvaltningen och Business Sweden inom export- och investeringsfrämjandet i utlandet*, 2023.

3.3.4 Även tidigare utredningar har noterat risk för bristande konkurrensneutralitet

Potentiella problem med snedvriden konkurrens till följd av tidigare Exportrådets kombination av statligt och privat finansierad verksamhet har uppmärksammats i tidigare utredningar. Utredningen *Expert på Export*¹⁰³ konstaterade att Exportrådets försäljning på marknader där kommersiella aktörer är aktiva kunde leda till konkurrensnedvridning gentemot andra privata aktörer. Utredningen föreslog bland annat att statliga uppdrag på exportområdet i vissa fall skulle upphandlas i konkurrens och att konkurrenter skulle ges tillträde till delar av Exportrådets infrastruktur.

Utredningen *Styrning av vissa utrikespolitiska verksamheter*¹⁰⁴ noterade att den valda modellen för exportfrämjande ställde stora krav på Exportrådet för att inte det statliga inslaget skulle fungera som en statlig subvention och konkurrensfördel gentemot privata aktörer i samma bransch. Utredningen kom inte med några konkreta förslag på området men förespråkade ökad konkurrens inom exportfrämjandet.

Riksrevisionen rekommenderade i en tidigare granskning regeringen att överväga om Business Swedens statliga verksamhet i förhållande till den kommersiella borde preciseras ytterligare.¹⁰⁵ Regeringen uppgav att den var medveten om att organisationens dubbla roll skapar utmaningar, men att den konsultliknande verksamheten möjliggör närvaro på fler utlandsmarknader än vad som annars hade varit möjligt. Vidare hänvisade regeringen till utredningen *En utrikesförvaltning i världsklass* (SOU 2011:21), i vilken slutsatsen drogs att den dubbla rollen är mer ändamålsenlig än andra alternativ.¹⁰⁶

3.4 Det är otydligt vilka regler Business Swedens statligt finansierade verksamhet ska följa

Till följd av att det saknas analys och styrning på området, både från regeringens och Business Swedens sida, finns det en risk att Business Sweden inte följer tillämpliga offentlighetsregler.

Frågan om i vilken utsträckning Business Sweden fullgör offentliga förvaltningsuppgifter och frågan om Business Sweden ska tillämpa lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) behöver analyseras närmare. Det är

¹⁰³ SOU 2000:102.

¹⁰⁴ SOU 2011:21.

¹⁰⁵ Riksrevisionen, *På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export*, RiR 2013:10.

¹⁰⁶ Skr. 2013/14:55, s. 7.

också otydligt vilka uppgifter som ingår i handelssekreterarrollen, vilket i sin tur får betydelse för när det offentlighetsreglerade regelverket blir tillämpligt.

Privaträttsliga organ som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska enligt regeringsformen i sin verksamhet beakta principerna om allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Av LOU framgår att även offentligt styrda organ ska tillämpa bestämmelserna i denna lag. I bilaga 1 redovisar vi rättsliga frågeställningar rörande dessa två frågor.

3.4.1 Regeringen har inte säkerställt att Business Sweden följer principer för statlig förvaltning i sin statligt finansierade verksamhet

Styrningen av Business Swedens statligt finansierade uppdrag har likheter med styrningen av statliga myndigheter. Exempelvis tilldelas Business Sweden medel årligen genom ett regleringsbrev (om än via Kammarkollegiet), de årliga riktlinjebreven från regeringen har likheter med regleringsbrev, Business Sweden lämnar årligen in ett budgetunderlag till Regeringskansliet och Business Sweden har tertialmöten med ansvarigt departement, på liknande sätt som myndigheter har myndighetsdialog.

Samtidigt innebär Business Swedens verksamhetsform att de bestämmelser som gäller för myndigheter inte automatiskt blir tillämpliga.¹⁰⁷ Exempel på författningar som statliga myndigheter ska följa, men som inte blir automatiskt tillämpliga på Business Swedens verksamhet, är tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), arkivlagen (1990:782), förvaltningslagen (2017:900), förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, anslagsförordningen (2011:223) och avgiftsförordningen (1992:191).¹⁰⁸ Vi konstaterar att flera av de styr- och kontrollmekanismer som har sin utgångspunkt i de offentlighetsreglerade regelverken inte finns för Business Swedens verksamhet. Så länge det var en myndighet som ansvarade för investeringsfrämjandet gällde det offentlighetsreglerade regelverket för verksamheten, men detta upphörde när investeringsfrämjandet kom att ingå i Business Sweden.

¹⁰⁷ Det finns dock bestämmelser som anger att handelssekreterarna och Business Sweden vid styrningen av dessa ska tillämpa delar av de regelverk som gäller för myndigheter. Av 1 § lagen (1975:490) om beslutanderätt för Sveriges export- och investeringsråd beträffande handelssekreterare m.m. framgår att Business Sweden, när det gäller vissa frågor med koppling till handelssekreterarna, ska tillämpa de föreskrifter som skulle gälla för en statlig förvaltningsmyndighet i motsvarande fall. Vid handläggning av ärenden i dessa frågor ska Business Sweden tillämpa förvaltningslagen (se 2 § samma lag). Se även avsnitt 3.4.3 nedan.

¹⁰⁸ Med vissa undantag. Se not 106 ovan.

3.4.2 Regeringen har inte analyserat om Business Sweden bör följa regeringsformen och LOU

Eftersom Business Sweden har ett statligt finansierad uppdrag kan det finnas vissa krav och bestämmelser som ska iaktas även om verksamheten inte bedrivs i myndighetsform. Det aktualiserar frågan om kravet på saklighet och opartiskhet i regeringsformen liksom kraven i LOU är tillämpliga i Business Swedens verksamhet.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen innebär således att det ställs krav på likabehandling och objektivitet även när privaträttsliga subjekt fullgör förvaltningsuppgifter som överlämnats till dem. Syftet bakom bestämmelsen är bland annat att förhindra att beslutsfattande med offentliga medel sker godtyckligt. Saklighet och opartiskhet ska iaktas och beslut ska inte fattas utifrån ovidkommande hänsyn.

Business Sweden har ett statligt uppdrag i enlighet med de riktlinjebrev som regeringen beslutar om varje år. De uppdrag som regeringen ger till Business Sweden innefattar bland annat att erbjuda stöd i form av tjänster till företag. Detta stöd finansieras (helt eller delvis) med statliga medel. Dessa utgångspunkter reser frågan om offentliga förvaltningsuppgifter överlämnats till Business Sweden och kraven på likabehandling och objektivitet blir tillämpliga för detta uppdrag. Vi konstaterar att regeringen inte har analyserat denna fråga.¹⁰⁹

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) gäller för upphandling som genomförs av statliga och kommunala myndigheter, men även för offentligt styrda organ.¹¹⁰ Business Sweden tillämpar inte LOU. Det finns dock omständigheter som talar för att Business Sweden är ett offentligt styrt organ.

Med offentligt styrt organ avses, enligt LOU, en juridisk person som tillgodoser ett behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Dessutom ställs krav på att verksamheten till största delen finansieras av till exempel staten, eller att verksamheten står under kontroll av staten, eller att mer än halva antalet ledamöter i styrelsen eller motsvarande ledningsorgan är utsedda av staten.¹¹¹

¹⁰⁹ Intervju med UD-FH, 2023-08-23.

¹¹⁰ 1 kap. 2 § jämfört med 1 kap. 18 och 22 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

¹¹¹ Se 1 kap. 18 § LOU. I beskrivningen av bestämmelsen har fokus varit på det statliga inflytandet och andra delar utelämnats.

Vi menar att det finns omständigheter som talar för att Business Sweden tillgodoser ett behov i det allmännas intresse. Syftet med det statliga uppdraget – den export- och investeringsfrämjande verksamheten – är att bidra till tillväxt och sysselsättning och därmed ökat välstånd i Sverige. Business Sweden är dessutom huvudsakligen finansierat med statliga medel. Det finns också omständigheter som talar för att verksamheten inte är av industriell eller kommersiell karaktär, verksamheter som annars är undantagna från LOU. Den statligt finansierade verksamheten bedrivs inte på en konkurrensutsatt marknad utan syftet är att tillhandahålla tjänster som inte tillgodoses av marknaden. Det finns inte något vinstsyfte och det förekommer inte heller någon vinstutdelning till huvudmännen. Vi konstaterar att regeringen inte har uppmärksammat frågan om huruvida Business Sweden kan anses vara ett offentligt styrt organ som avses i LOU, trots att flera omständigheter pekar mot det.

3.4.3 Det finns oklarheter när det gäller handelssekreterarnas uppdrag

Handelssekreterarna har till uppgift att främja svensk export och internationalisering samt utländska företagsinvesteringar i Sverige när det gäller det land eller de länder som förordnandet avser.¹¹² Anställning som handelssekreterare beslutas av regeringen på förslag av Business Sweden.¹¹³ Handelssekreterarna är anställda av Business Sweden.¹¹⁴ I lagen (1975:490) om beslutanderätt för Sveriges export- och investeringsråd beträffande handelssekreterare m.m. sägs bland annat att rådet (det vill säga Business Sweden) får planera och leda handelssekreterares verksamhet samt besluta om anställnings- och arbetsvillkor.¹¹⁵

Det finns olika uppfattning om huruvida handelssekreterarna är egna myndigheter eller inte. I 2018 års samverkansdokument mellan UD och Business Sweden beskrevs handelssekreterarna som myndigheter. I dag anser UD dock att handelssekreterarna inte bör benämnas myndigheter, men menar att de omfattas

¹¹² Se 1 § förordning (2012:749) med instruktion för handelssekreterare.

¹¹³ Se 7 § förordningen med instruktion för handelssekreterare.

¹¹⁴ Intervju med Business Swedens chefsjurist, 2023-02-03.

¹¹⁵ Se 1 § lagen (1975:490) om beslutanderätt för Sveriges export- och investeringsråd beträffande handelssekreterare m.m.

av de offentligrättsliga regelverken.¹¹⁶ Det finns även avgöranden från såväl JO som domstol med uttalanden om handelssekreterarnas ställning som myndighet där slutsatserna pekar i olika riktning.¹¹⁷

En annan oklarhet är hur långt handelssekreterarnas uppdrag sträcker sig och därmed i vilken utsträckning de offentligrättsliga regelverken ska tillämpas vid de kontor som leds av en handelssekreterare. Enligt samverkansdokumentet mellan UD och Business Sweden är en handelssekreterare normalt både chef för ett av Business Swedens landkontor och ansvarig landchef för sitt stationeringsland inom Business Sweden.¹¹⁸ Enligt Business Sweden är uppdraget som handelssekreterare ytterst begränsat. Handelssekreterarnas uppgifter rör enligt Business Sweden i princip protokollära frågor i beskickningen, att representera Sverige vid delegationer samt att hantera begäran om utlämnande av allmän handling. När en person som är handelssekreterare agerar i rollen som landchef menar Business Sweden att de offentligrättsliga regelverken inte ska tillämpas.¹¹⁹ Enligt UD ska handelssekreterarna tillämpa de offentligrättsliga regelverken i sin verksamhet, som den definieras i instruktionen. I rollen som chef över anställda som inte bedriver offentligt finansierad verksamhet ska handelssekreterarna inte tillämpa de offentligrättsliga regelverken.¹²⁰

Frågan om exakt vilka delar av den statligt finansierade verksamheten på ett handelskontor som leds av en handelssekreterare som omfattas av de offentligrättsliga regelverken har inte aktualiserats på UD på senare år.¹²¹ UD har därför inte kunnat besvara frågan om i vilka situationer handelssekreterarna ska tillämpa de offentligrättsliga regelverken i den statligt finansierade verksamheten.

¹¹⁶ E-post från UD-FH, 2023-05-29. Se även 2023 års samverkansdokument där det framgår att handelssekreterare, med de begränsningar som framgår av instruktionen för handelssekreterare, omfattas av samma förvaltningsrättsliga regelverk som svenska utlandsmyndigheter. Handelssekreteraren t.ex. ska följa offentlighets- och sekretesslagen, förvaltningslagen, arkivlagen och lagen om offentlig upphandling. I samverkansdokumentet konstateras också att det är viktigt att handelssekreteraren upprätthåller kompetens att fullgöra sina förvaltningsrättsliga förpliktelser.

¹¹⁷ Arbetsdomstolen utgår i sitt avgörande AD 1994 ref 11 från att handelssekreterarna är statliga myndigheter. Det gör även JO i sitt beslut från den 1 juli 2009 med dnr 3454–2008. Kammarrätten i Göteborg menar dock i sitt beslut den 30 november 2023 att även om handelssekreterarnas verksamhet styrs av en instruktion och i vissa fall kan utöva myndighet innebär det inte att en handelssekreterare kan ses som en egen myndighet. Vid slutförandet av denna rapport har kammarrättens beslut ännu inte vunnit laga kraft.

¹¹⁸ Utrikesdepartementet och Business Sweden, *Samverkan mellan utrikesförvaltningen och Business Sweden inom export- och investeringsfrämjandet i utlandet*, 2023.

¹¹⁹ Intervju med Business Swedens chefsjurist, 2023-08-31.

¹²⁰ E-post från UD-FH med svar på skriftliga frågor, 2023-06-16.

¹²¹ Intervju med UD-FH, 2023-08-23.

Business Sweden har inte kunnat presentera något formellt beslut där den uppdelning av uppgifter mellan handelssekreterare och landschef som organisationen tillämpar framgår.¹²² Det har således i granskningen inte framkommit någon grund för Business Swedens uppdelning av handelssekreterarnas uppgifter. Den snäva definition av handelssekreterarrollen som Business Sweden tillämpar kan vara en orsak till att de frågor där handelssekreterarna ska tillämpa de offentlighetsrättsliga regelverken, enligt Business Sweden, ytterst sällan blir aktuella.¹²³

Vi konstaterar att instruktionen för handelssekreterare är brett formulerad. I instruktionen framgår också att handelssekreterare får ta betalt för sina tjänster. Vi konstaterar också att det är oklart i vilken utsträckning de offentlighetsrättsliga regelverken ska tillämpas på kontor som leds av handelssekreterare. Business Sweden gör heller ingen uppföljning av när och hur de offentlighetsrättsliga regelverken tillämpas och om det finns skillnader mellan olika kontor.¹²⁴ Handelssekreterarna får dock viss utbildning i de offentlighetsrättsliga regelverken när de tillträder sitt uppdrag.

¹²² E-post från Business Sweden med svar på frågor, 2023-10-04.

¹²³ Intervju med Business Swedens chefsjurist, 2023-08-31.

¹²⁴ Intervju med Business Swedens chefsjurist, 2023-08-31.

4 Business Swedens styrning

I detta kapitel beskriver vi våra iakttagelser kopplade till delfrågan om huruvida Business Swedens styrning är effektiv för att uppnå de statliga målen med verksamheten.

Granskningen påvisar dock svårigheter att bedöma detta, eftersom

- regeringen inte har formulerat uppföljningsbara mål för Business Sweden.
- det finns kvalitetsbrister i Business Swedens redovisning och uppföljning av genomförandet av det statliga uppdraget; Business Sweden har således på detta område försett regeringen med ett bristfälligt underlag för styrning.

Granskningen visar även följande:

- Företagens efterfrågan och statens fördelning av medel är de viktigaste grunderna för Business Swedens prioriteringar. Den privatfinansierade verksamheten är i stor utsträckning efterfrågestyrd, vilket har lett till att intäkterna från administrativa stödtjänster nu är högre än intäkterna från konsultverksamheten. Ökningen har varit kraftig de senaste åren och innebär att huvuddelen av Business Swedens privatfinansierade tjänster bytt karaktär.
- Business Sweden har under flera år inte förbrukat alla de medel som avsatts till Småföretagsprogrammet.
- Det saknas tillräckligt underlag för att bedöma om sammanslagningen av export- och investeringsfrämjandet har medfört synergieffekter. Vi har dock heller inte iakttagit några risker med att förena de båda verksamheterna.
- Business Sweden har dokumenterade rutiner för att i allt väsentligt skilja på när uppdrag och aktiviteter ska vara finansierade av statliga respektive privata medel. Det har, utöver den marginal som vi tidigare beskrivit att Business Sweden tar ut på statliga projektmedel, inte framkommit några indikationer under granskningen att de statliga medel som Business Sweden tilldelas används till något annat än statlig verksamhet.
- Business Sweden fungerar i stor utsträckning som ett företag, vilket till exempel visar sig i organisationens mål enligt affärsplanen, beslutad av styrelsen, att öka intäkterna.

4.1 Prioriteringar utgår främst från statens fördelning av medel och företagens efterfrågan

Regeringens prioriteringar för det statliga uppdraget framgår av att det i regleringsbrev och riktlinjebrev står angivet vilka belopp som ska gå till olika brett avgränsade ändamål. Utöver detta beskrivs prioriteringarna på en övergripande nivå i ägarnas styrdokument. Business Swedens prioriteringar inom det statliga uppdraget utgår primärt från vilka medel som tilldelats olika verksamheter samt företagens efterfrågan inom dessa verksamheter, givet att vissa kvalitetskrav är uppfyllda.

Det finns dock skillnader mellan å ena sidan de belopp som regeringen i sina riktlinjebrev anger för olika ändamål i Business Swedens verksamhet, och å andra sidan de belopp som Business Sweden redovisar som intäkter. Framför allt inom Småföretagsprogrammet är förbrukningen (vilket är intäkter enligt Business Swedens perspektiv) låg sett i relation till beloppen enligt riktlinjebreven.

Granskningen visar även att Business Sweden har en systematisk metod för att i allt väsentligt skilja på när uppdrag och aktiviteter ska vara finansierade av statliga respektive privata medel. Vi har därför inte sett några väsentliga indikationer på korssubvention mellan statliga och privata medel.

För den privatfinansierade verksamheten saknas prioriteringar från ägarna utöver det övergripande syftet för organisationen. Business Swedens prioriteringar inom dessa områden utgår därför primärt ifrån företagens efterfrågan. Inom den privatfinansierade verksamheten har detta lett till att administrativa stödtjänster har vuxit i omfattning och nu svarar för mer än hälften av de privata intäkterna.

4.1.1 Avvikelser mellan riktlinjebrev och förbrukning

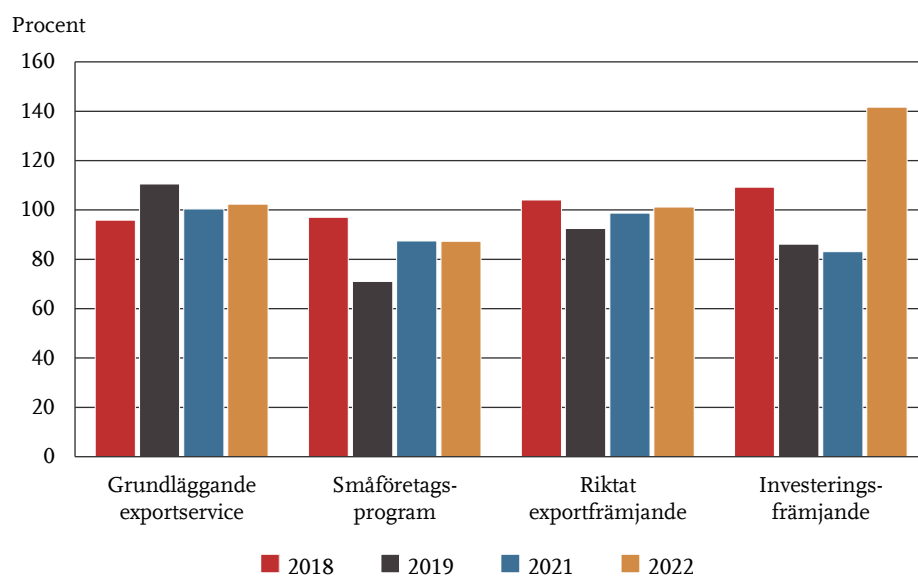
Regeringen anvisar i sina årliga riktlinjebrev vilka belopp Business Sweden ska använda för kategorierna grundläggande exportservice, Småföretagsprogrammet, riktat exportfrämjande och investeringsfrämjande.

Det förekommer flera fall av större avvikelser mellan tilldelade belopp enligt riktlinjebreven och den redovisade förbrukningen, exempelvis avvikelser på över tio procent, enstaka år för de olika kategorierna. Framför allt Småföretagsprogrammet och investeringsfrämjandet har sådana avvikelser under enskilda år. För investeringsfrämjandet jämnar avvikelserna dock ut sig över tid, och ackumulerat över åren 2018–2022 är differensen mellan vad Business Sweden förbrukat inom

investeringsfrämjandet och de medel som tilldelats enligt riktlinjebreven ganska liten.¹²⁵

Inom Småföretagsprogrammet har Business Sweden inte under något av de studerade åren förbrukat alla de medel som tilldelats. Totalt under åren 2018–2022¹²⁶ har Business Sweden förbrukat 60 miljoner kronor mindre inom Småföretagsprogrammet än vad organisationen tilldelats enligt riktlinjebreven, vilket innebär att förbrukningen var ungefär 85 procent av tilldelade medel under perioden.¹²⁷ Business Sweden har gett uttryck för att det varit svårt att hitta lämpliga företag till Småföretagsprogrammet.¹²⁸

Diagram 3 Business Swedens redovisade förbrukning jämfört med riktlinjebreven åren 2018, 2019, 2021 och 2022, procent av de belopp som anges i riktlinjebreven¹²⁹



Källa: Regeringens riktlinjebrev för Business Sweden 2018, 2019, 2021 och 2022 samt Business Swedens redovisning av det statliga uppdraget samma år.

¹²⁵ Business Swedens förbrukning inom investeringsfrämjandet åren 2018–2022 (2020 inkluderat) var 4,1 miljoner kronor högre än vad som angivits i riktlinjebreven.

¹²⁶ Business Sweden fick enligt ändrade riktlinjebrev på grund av pandemin fritt disponera medlen för exportfrämjande under 2020. Av den anledningen är fördelningen av medel inom olika delar av exportfrämjandet i förhållande till riktlinjebreven inte relevant under det året och inte inkluderat i siffran.

¹²⁷ År 2020 exkluderat, av ovan förklarade skäl.

¹²⁸ Intervju med ansvarig Småföretagsprogrammet Business Sweden, 2023-05-08.

¹²⁹ År 2020 exkluderat, av ovan förklarade skäl.

4.1.2 Inga väsentliga iakttagelser av korssubvention mellan statliga och privata medel

Vissa delar av Business Swedens verksamhet är helt finansierade med statliga medel, andra delar är helt privatfinansierade och vissa uppdrag har båda typerna av finansieringskällor. I vissa fall kan ett företag ta del av en statligt finansierad tjänst i ett inledningsskede för att sedan köpa en tjänst från Business Sweden.

Business Swedens verksamhet kännetecknas således av en blandning mellan statlig och privat finansiering. Någon organisatorisk uppdelning mellan statligt respektive privat finansierad verksamhet finns inte inom Business Sweden. Vi konstaterar att detta innebär att det uppstår frågor om gränsdragningar mellan vad som ska finansieras med statliga medel (anslag) respektive med intäkter från den privatfinansierade verksamheten. Exempel på gränsdragningsproblem är hur gemensamma kostnader ska finansieras.

Vi har i granskningen funnit att Business Sweden har dokumenterade rutiner för att i allt väsentligt skilja på när uppdrag och aktiviteter ska vara finansierade av statliga respektive privata medel. Detta gäller både för hanteringen av Business Swedens direkta och indirekta kostnader. Vi har i granskningen inga väsentliga iakttagelser som tyder på korssubvention mellan de två finansieringskällorna. Granskningen har dock inte omfattat hur anställda på Business Sweden i praktiken hanterar tidrapportering och faktisk fördelning av kostnader.

Vi har vidare iakttagit att Business Sweden inte har någon styrelsefunktion för intern granskning av det statliga uppdraget och gränsdragningen mellan statliga och privata medel.

4.1.3 Prioriteringar inom det statligt finansierade uppdraget sker i stor utsträckning i enlighet med efterfrågan

Business Sweden prioriterar själva vilka enskilda företag och projekt organisationen ska stödja. Sådana prioriteringar är exempelvis relevanta inom Småföretagsprogrammet, den del av det riktade exportfrämjandet som kallas långsiktigt strategiskt exportfrämjande samt investeringsfrämjandet.

Den bild som framkommer vid våra intervjuer är att Business Sweden framför allt arbetar utifrån företagets efterfrågan när det gäller vilka länder och branscher exportfrämjandet inriktas mot.¹³⁰ Därutöver har Business Sweden inom exportfrämjandet kriterier för vilka företag som har möjlighet att ta del av olika insatser.

Inom Småföretagsprogrammet uppger Business Sweden att prioritering är en i det närmaste teoretisk fråga, eftersom det vanligen finns en god balans där samtliga företag som uppfyller kriterierna för att ta del av en viss tjänst inom programmet kan få del av den.¹³¹ Business Sweden behöver aldrig säga nej till ett företag som vill delta i Småföretagsprogrammet och som är kvalificerat att göra det.¹³² Utöver formella kriterier, som att företaget ska vara mindre eller medelstort och ha en viss nivå på eget kapital, gör Business Swedens exportrådgivare en individuell bedömning av om företaget i fråga är moget att börja exportera eller ta ett ytterligare steg inom export.¹³³

Inom det långsiktiga strategiska exportfrämjandet sker prioriteringen i flera steg, Business Sweden har tagit fram riktlinjer där det framgår vilka kriterierna är för att komma i fråga för ett större exportprojekt.¹³⁴ Urvalskriterier som nämns är exempelvis att projektet ska röra konkreta investeringsmöjligheter, att det ska finnas ett engagemang från det aktuella företaget och att exportmöjligheterna ska vara av en viss storlek. Utöver detta gör Business Sweden en generell bedömning av respektive projekt med en "peer review" och sedan en bedömning i en styrgrupp inom ramen för Team Sweden.¹³⁵ Faktorer som Business Sweden tar i beaktande är att projektet ska ha en viss minsta potential för svenska företag och att den sammanlagda projektportföljen ska ha geografisk och sektorsmässig balans.¹³⁶

För investeringsfrämjandet anges det uttryckligen i riktlinjebreven att Business Sweden ska bedriva verksamhet inom prioriterade eller utvalda investeringsområden och länder. Business Sweden har därför valt ut ett antal fokusindustrier

¹³⁰ E-post från Business Sweden med skriftliga svar på frågor om Småföretagsprogrammet, fråga 7, 2023-04-24; intervju med handelssekreteraren Sydkorea, Business Sweden, 2023-05-05, s. 6; intervju med CFO och Finance Manager, Business Sweden, 2023-06-19, s. 8; intervju med ansvarig Mega Projects, Business Sweden, 2023-07-04, s. 3.

¹³¹ E-post från Business Sweden med skriftliga svar, 2023-05-05.

¹³² E-post med skriftliga svar från Business Sweden om Småföretagsprogrammet, 2023-04-24. Även intervju med handelssekreteraren Sydkorea, Business Sweden, s. 6, 2023-05-05.

¹³³ Intervju med ansvarig Småföretagsprogrammet, Business Sweden, 2023-05-08.

¹³⁴ Business Sweden, *Guidelines Megaprojects*, 2023.

¹³⁵ Intervju med ansvarig Mega Projects, Business Sweden, 2023-07-04.

¹³⁶ Intervju med ansvarig Mega Projects, Business Sweden, 2023-07-04.

där Sverige anses ha möjlighet att erbjuda bra investeringsmöjligheter.¹³⁷ Utifrån detta fokuserar Business Sweden på några länder som är starka inom respektive bransch. Business Sweden tillämpar en styr- och utvärderingsmodell för att bedöma vilka projekt organisationen ska lägga mest tid på.¹³⁸ Modellen är tänkt att stödja en inriktning mot viktiga investeringar till nytta för Sverige. Potentiella investeringar tilldelas poäng utifrån olika parametrar.¹³⁹ En investering med över 100 poäng räknas som en HQI (High Quality Investment).

4.1.4 Stark tillväxt av stödtjänster för företag

Business Sweden behöver inte göra någon prioritering mellan statligt och privat finansierad verksamhet, eller mellan olika privatfinansierade verksamheter, eftersom de privatfinansierade verksamheterna kan genomföras i den mån det finns kunder som vill betala. Däremot behöver Business Sweden prioritera vilka tjänster som erbjuds utifrån hur väl de stämmer överens med organisationens uppgift.

Business Sweden fokuserar när det gäller konsulttjänsterna på sitt främjandeuppdrag och erbjuder till exempel inte juridiska tjänster eller hjälp vid nedskärningar.¹⁴⁰ Sådant som erbjuds är exempelvis tjänster för expansion till nya marknader och hjälp till företag att öka sin globala försäljning (Market Expansion) samt tjänster för att öka försäljning på befintliga marknader (Sales Acceleration).¹⁴¹ Dessa tjänster är enligt Business Sweden marknadsprissatta och Business Sweden säljer dem i konkurrens med andra. Business Sweden har inte något uppdrag att fylla en marknadskompletterande roll. Då det ofta finns ett positivt samband mellan företagens efterfrågan på statliga och privata tjänster på en viss marknad, tenderar Business Sweden att ha en större konsultverksamhet på kontor som även har en mer omfattande statlig verksamhet.¹⁴²

¹³⁷ Dessa är energi/batteri, transport, life science, digitala teknologier, avancerad tillverkning, nya material. Källa: Business Sweden, *Guidelines – Invest Projects*, mars 2023.

¹³⁸ E-post från Business Sweden, *Presentation om investeringsfrämjandet*, samt skriftliga svar på frågor, 2023-03-28.

¹³⁹ Parametrarna finns inom följande kategorier: investeringens storlek, de direkta vinsterna av investeringen, investerarnas kvalitet samt långsiktiga vinster av investeringen. Parametrarna viktas olika mellan fokusindustrierna då deras betydelse för svensk ekonomi inte är direkt jämförbar från en industri till en annan.

¹⁴⁰ Intervju med konsultansvarig på Business Sweden, 2023-05-04. Intervju med VD för Business Sweden, 2023-08-22.

¹⁴¹ Business Sweden, *Årsredovisning och hållbarhetsrapport 2022*, 2023, s. 13.

¹⁴² Intervju med CFO och Finance Manager, Business Sweden, 2023-06-19.

En stor del av Business Swedens privatfinansierade verksamhet är inte traditionell konsultverksamhet. En tjänstekategori som vuxit mycket på senare år är de så kallade BI&O-tjänsterna. Dessa är en bred kategori av administrativa stödtjänster som företag kan köpa i samband med uppstarten av en verksamhet i ett nytt land. Exempel på tjänster som erbjuds är hyra av kontorsplats i Business Swedens lokaler, administration, lönehantering samt anställningsförmedling. De största tjänsterna intäktsmässigt är anställningsförmedling (Employment Services) samt bokföring.¹⁴³

Anställningsförmedlingstjänsten innebär att Business Sweden agerar mellanhand vid anställningar.¹⁴⁴ Det är kunden som bestämmer vem som ska anställas, som arbetsleder den anställde och som bestämmer lönen. Business Swedens uppgift är att agera formell arbetsgivare och hantera administrativa frågor kopplat till anställningen. Intäkten för Business Sweden är en avgift som tas ut för den administrativa hanteringen av den anställde.¹⁴⁵ Intäkterna från anställningsförmedling växte med 76 procent mellan åren 2018 och 2022¹⁴⁶ och utgjorde 2022 knappt 40 procent av intäkterna från BI&O.

De som utför tjänsten och som formellt sett blir anställda av Business Sweden kallas DSP (designated service providers). 2022 hade Business Sweden i genomsnitt 308 DSP anställda, räknat i heltidstjänster.¹⁴⁷ En DSP utför i detta sammanhang marknadsrelaterade uppgifter (till exempel att undersöka potentialen på en marknad) eller teknisk support.¹⁴⁸ Business Sweden är arbetsgivare för ”DSP:s” och har därmed fullt arbetsgivaransvar gentemot dessa.¹⁴⁹ Detta inkluderar exempelvis ansvar för att betala lön och frågor om arbetsmiljö och diskriminering. Upplägget är ytterst knapphändigt beskrivet och försäljningen redovisas netto i Business Swedens årsredovisning.

De flesta vi intervjuat ser positivt på expansionen av BI&O-tjänsterna. Det kan exempelvis ses som ett tecken på att Business Sweden anpassar sig till vad kunderna vill ha¹⁵⁰ och att BI&O är en bra tjänst för företag som vill prova på en ny

¹⁴³ Intervju med ansvarig för BI&O, Business Sweden, 2023-05-15.

¹⁴⁴ PwC, *Genomgång av Employment Services*, 2020-12-07.

¹⁴⁵ Intervju med kontaktperson för tjänsteområdet BI&O, Business Sweden, 2023-05-15.

¹⁴⁶ Intäkterna från anställningsförmedling var 34 miljoner kronor 2018 och 59,9 miljoner kronor 2022.

¹⁴⁷ Business Sweden, *Årsredovisning och hållbarhetsrapport 2022*, 2023.

¹⁴⁸ Intervju med handelssekreteraren Storbritannien, Business Sweden, 2023-05-09.

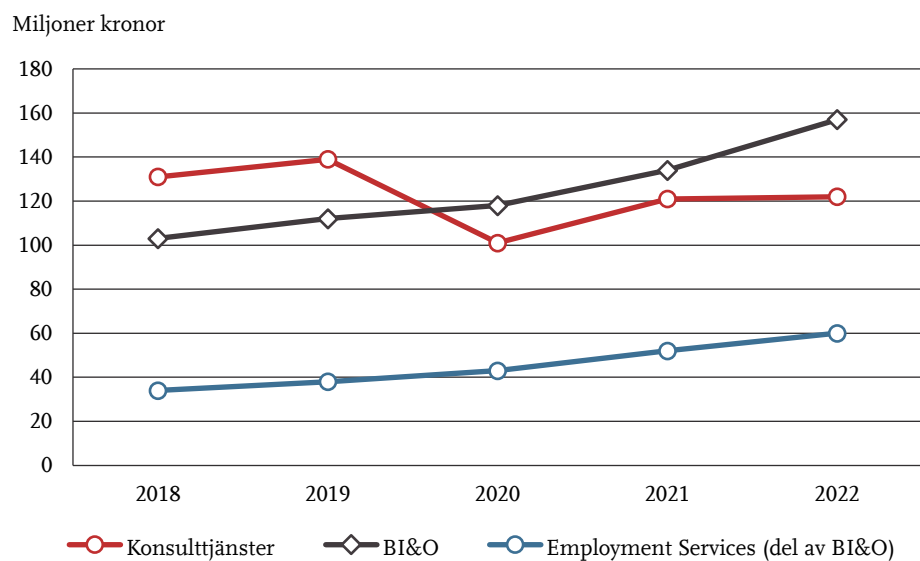
¹⁴⁹ E-post från Business Sweden med svar på frågor, 2023-10-04.

¹⁵⁰ Intervju med tidigare förtroendevald revisor för staten, 2023-03-27.

marknad, särskilt för små företag¹⁵¹. BI&O-uppdrag omfattar ofta längre tidsperioder än konsultuppdragen, vilket är bra för stabiliteten i Business Swedens verksamhet.¹⁵²

Utvecklingen inom de privatfinansierade tjänsterna mellan 2018 och 2022 illustreras med följande diagram.

Diagram 4 Intäkter inom Business Swedens helt privatfinansierade verksamhet 2018–2022



Källa: Business Swedens redovisningar av det statliga uppdraget avseende åren 2018–2022, e-postmeddelande från Business Sweden med statistik över BI&O och DSP, 2023-06-30; Business Sweden, Income Statement YTD June 2023.

Till skillnad från BI&O-tjänsterna har Business Swedens ordinarie konsultverksamhet inte haft en positiv utveckling under de senaste åren. Efterfrågebortfallet var stort under pandemin för de traditionella konsulttjänsterna, och de har ännu första halvåret 2023 inte hämtat upp till att nå samma nivå som 2019.

BI&O-tjänsterna ger sedan 2020 mer intäkter än konsulttjänsterna. Första halvåret 2023 stod BI&O-tjänsterna för 59,3 procent av de privata intäkterna.¹⁵³

¹⁵¹ Intervju med exportledningen, Business Sweden, 2023-03-22.

¹⁵² Intervju med UD-FH, 2023-03-31.

¹⁵³ Business Sweden, Income Statement YTD June 2023.

4.2 Business Sweden liknar och agerar som ett företag

Granskningen har visat att Business Sweden i stor utsträckning liknar och agerar som en privat konsultorganisation, som har staten som en kund bland andra.

Det är en uttalad strategi, beslutad av styrelsen, att Business Sweden ska växa genom så kallad syftesdriven tillväxt. Business Sweden menar att organisationen genom att växa och möta befintlig efterfrågan från staten och privata företag även främjar ökad export och investeringar. Enligt Business Swedens VD är staten en uppdragsgivare som i likhet med de privata uppdragsgivarna är avgörande för att Business Sweden ska nå sitt syfte.¹⁵⁴ Det långsiktiga målet enligt affärsplanen, som är beslutad av styrelsen, är att omsättningen, statlig och privat sammantaget, ska öka med i genomsnitt 5 procent per år. Under förutsättning att de aktiviteter som genererar intäkterna bidrar till jobb och tillväxt i Sverige samt en hållbar utveckling, kundvärde och en stabil finansiell situation för Business Sweden anser Business Sweden att verksamheten bidrar till nytta och måluppfyllnad.¹⁵⁵

En tidigare förtroendevald revisor har i en rapport beställd av UD uppgett att Business Sweden gradvis i sin interna kommunikation och styrning kommit att betona sin roll som bolag. En rekommendation i rapporten är att ”den interna kompetensen i Business Sweden för rollen som myndighet som del av den svenska utrikesrepresentationen bör stärkas”.¹⁵⁶

Vid intervju med oss har den tidigare förtroendevalde revisorn också framfört att kombinationen av privat och statlig finansiering riskerar leda till att organisationens fokus lätt hamnar på intjäning och att det egna ekonomiska resultatet riskerar att bli det viktiga.¹⁵⁷

Liknande kritik återfinns i en rapport som Svenskt Näringsliv låtit ta fram där det i en intervjuundersökning framkommer en uppfattning bland kunder att Business Sweden är alltför drivet av att tjäna pengar och därför inte i tillräcklig utsträckning prioriterar långsiktiga strategiska satsningar. Det finns också enligt intervjuundersökningen frågetecken kring när Business Sweden representerar staten och främjandet av svenska regeringssanktionerade intressen och när organisationen är konsult som drivs av att tjäna pengar till den egna organisationen.¹⁵⁸ Det bör dock

¹⁵⁴ Intervju med Business Swedens VD, 2023-08-22.

¹⁵⁵ Business Sweden, *Årsredovisning och hållbarhetsrapport 2022*, 2023, s. 7.

¹⁵⁶ Utrikesdepartementet, promemoria UD2020/UD2020/06096/FH, *Statens styrning och ägarskap i Business Sweden*, 2020-09-25.

¹⁵⁷ Intervju med tidigare förtroenderevisor, 2023-03-17.

¹⁵⁸ Kreab *Business Sweden – näringslivets behov, erfarenheter och syn på främjandet, styrningen och finansieringen*, 2021.

nämnas att det inte framkommer av rapporten hur vanligt förekommande denna uppfattning är bland de intervjuade kunderna. I rapporten från den tidigare förtroendevalde revisorn framgår även att ambassader och andra Team Sweden-aktörer upplever att Business Sweden har för lite tid för allmänt Sverigefrämjande.

Representanter för ägarna brukar framhålla att de privata uppdragen stärker det statliga uppdraget, bland annat genom att de möjliggör större närvaro på olika lokala marknader. Business Sweden understryker dock även att det statliga uppdraget är en förutsättning för Business Sweden att erbjuda och utföra privata konsultuppdrag.¹⁵⁹ Även enligt UD finns det en dynamik för Business Sweden att vilja erbjuda så mycket statliga tjänster som möjligt eftersom de statligt finansierade tjänsterna kan leda till konsultuppdrag till Business Sweden.¹⁶⁰

4.3 Svårt mäta effekter av sammanslagningen mellan export- och investeringsfrämjandet

Det har i granskningen visat sig svårt att utvärdera sammanslagningen av export- och investeringsfrämjandet. Detta beror bland annat på att någon utvärdering inte var förberedd när sammanslagningen genomfördes. En sammanställning av Invest Swedens och Business Swedens redovisade resultat för investeringsfrämjandet åren 2012–2022 understödjer inte en hypotes att investeringsfrämjandet blivit mer effektivt efter sammanslagningen. Å andra sidan bedrivs investeringsfrämjandet numera på fler kontor än tidigare, och de vi intervjuat har generellt uttryckt att de sett stora fördelar av sammanslagningen.

4.3.1 Synergier förutsågs vid sammanslagningen

I samband med att investeringsfrämjandet slogs samman med exportfrämjandet uttryckte regeringen följande:

Genom en sammanslagning av Sveriges exportråd (Exportrådet) och Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (Invest Sweden) anpassas export- och investeringsfrämjandet till den globaliserade nätverksekonomin där export, import och investeringar är olika alternativa vägar för svenska företag att nå ökad tillväxt genom internationalisering. Dessutom kan de synergier som beskrivs nedan tillvaratas, vilket leder till högre effektivitet så att större nytta kan uppnås av de statliga medlen (Prop 2011/12:92, s. 15).

¹⁵⁹ Business Sweden, *Redovisning av statens uppdrag till Business Sweden verksamhetsåret 2022*, s. 7.

¹⁶⁰ Intervju med UD-FH, 2023-08-23.

De möjliga synergier regeringen förutsåg var gemensamt nyttjande av kontakter och kompetenser, som möjligheten att använda branschkunskap i båda typerna av främjande, och att upparbetade kontakter i utländska och svenska företag samt myndigheter skulle kunna användas i bägge syften. Investeringsfrämjandet skulle även kunna genomföras på fler kontor än vad som tidigare hade varit fallet.

4.3.2 Näringsutskottets grupp för utvärdering fann inga entydiga svar

Näringsutskottets grupp för uppföljning och utvärdering (i fortsättningen kallad ”gruppen”) inledde 2017 en uppföljning av beslutet att slå samman export- och investeringsfrämjandet.¹⁶¹ Den bild uppföljningen ger är att investeringsfrämjandet inte var så högt prioriterat inledningsvis när Business Sweden bildades, som en följd av att organisationen hade ekonomiska problem. I samband med att Invest Sweden och Exportrådet slogs ihop uppstod också ett kompetenstapp. Gruppen konstaterade att investeringsfrämjandet under 2018 bedrevs på betydligt fler ställen än tidigare. Gruppen ansåg att det var svårt att följa upp om syftet med sammanslagningen uppnåts. Detta berodde delvis på att regeringen inte hade tydliggjort vad som avsågs med synergieffekter eller säkerställt att det fanns underlag för en kvantitativ uppföljning. Gruppen konstaterade att det i den offentliga dokumentationen inte fanns några tydligt redovisade kvantifierbara synergieffekter av sammanslagningen. Gruppen fann inte något entydigt svar på frågan om huruvida de förväntningar och förhoppningar regeringen givit uttryck för inför sammanslagningen hade realiserats.

4.3.3 Svårt se samband mellan sammanslagningen och de resultat Business Sweden redovisar

Problemen med att följa upp sammanslagningen, bland annat avsaknaden av relevanta ingångsdata, kvarstår.

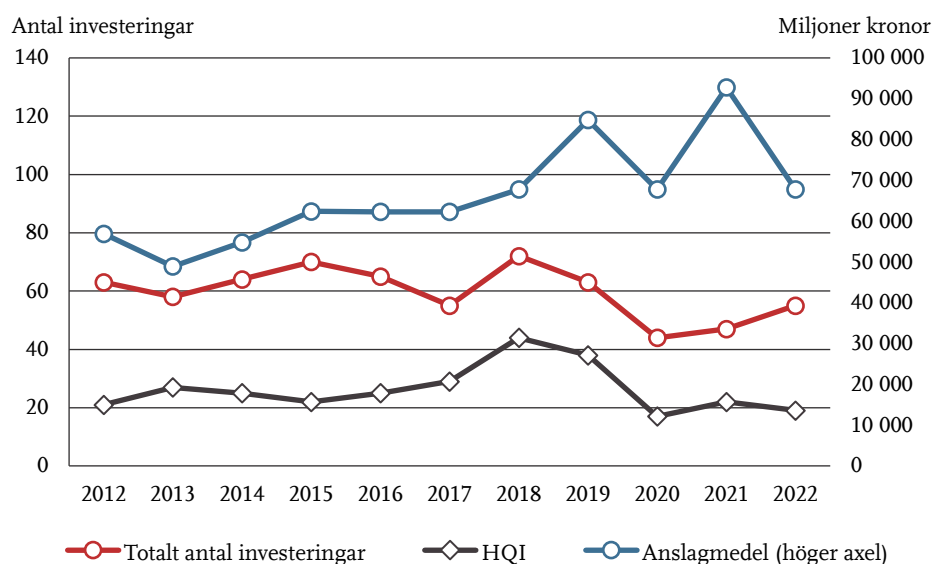
Ett sätt att analysera om Business Sweden har lyckats uppnå synergieffekter vid sammanslagningen mellan export- och investeringsfrämjandena är att studera hur resultatet har utvecklats. Framför allt resultatet inom investeringsfrämjandet torde vara av intresse, då denna verksamhet är betydligt mindre än exportfrämjandet och således borde påverkas mest. Invest Sweden mätte 2012 sitt resultat av investeringsfrämjandet i totalt antal investeringar och antal investeringar av hög

¹⁶¹ 2019/20:RFR6.

kvalitet (HQI) som organisationen varit involverad i. Business Sweden har fortsatt presentera denna mätning varje år.¹⁶²

Vi konstaterar i avsnitt 4.4.3 att det är svårt att dra slutsatser utifrån de resultatmätningar Business Sweden utför. Givet att det finns en sammanhållen serie som täcker samtliga år från 2012, kan det ändå vara av intresse att undersöka om den över tidsperioden tydligt pekar åt något håll. En tydlig förändring åt det ena eller andra hållet skulle kunna ge en indikation på hur väl sammanslagningen lyckats.

Diagram 5 Sammanställning av redovisade resultat för investeringsfrämjandet 2012–2022



Källa: Invest Swedens årsredovisning för 2012, Business Swedens redovisningar av det statliga uppdraget 2013–2022 samt regleringsbrev för anslag 2:4 Investeringsfrämjande motsvarande år. Totalt antal investeringar och antal investeringar av hög kvalitet (HQI) avser sådana utländska investeringar som Business Sweden varit involverad i.

Det första året i diagrammet, 2012, genomfördes investeringsfrämjandet i Invest Swedens regi, därefter av Business Sweden. Som diagrammet visar är det svårt att se någon trendmässig utveckling i det redovisade resultatet för investeringsfrämjandet eller någon tydlig förändring i anslutning till sammanslagningen. Förutom att det finns tveksamheter om måtten i sig som

¹⁶² Enligt Business Sweden är siffrorna jämförbara då metoderna för utvärdering, bortsett från någon mindre justering, är oförändrade. Källa: E-post från Business Sweden, 2023-08-23.

indikatorer på Business Swedens resultat, är investeringsfrämjande en långsiktig verksamhet och omedelbara effekter av förändringar i verksamheten bör inte förväntas. Mätperioden sträcker sig dock över 11 år. Den enda tydliga slutsats som kan dras av diagrammet är att pandemin förde med sig en nedgång i antalet investeringar. Diagrammet understödjer inte en hypotes att investeringsfrämjandet blivit mer effektivt efter sammanslagningen.

4.3.4 Många uppger positiva effekter av organisationsförändring

Business Sweden har inte mätt eller följt upp i vilken utsträckning sammanslagningen av export- och investeringsfrämjandet har gett upphov till synergier eller effektivitetsvinster.¹⁶³ I våra intervjuer har det dock framkommit en överlag positiv inställning till sammanslagningen. Det gäller såväl anställda på Business Sweden och medlemmar i Business Swedens styrelse som representanter för ägarna (UD och SAU). I stort sett alla som intervjuats i frågan framhåller att export- och investeringsfrämjande hänger ihop och gemensamt bidrar till att dra nytta av internationaliseringen.

Flera personer har framhållit att det i dagens internationaliserade värld finns ett tydligt samband mellan export och investeringar och därmed mellan de två olika typerna av främjande. Exempelvis kan utländska investerare i Sverige bidra till fler underleverantörer och till ökad kompetens, vilket stödjer de svenska exportmöjligheterna. Utländska företag som har investerat i Sverige kan välja att expandera och då öka den svenska exporten.¹⁶⁴ Mycket av den svenska exporten kommer i dag från utländska företag.¹⁶⁵ Utländska företags investeringar i Sverige kan även främja innovationssamarbeten och FoU.¹⁶⁶

Bland de konkreta fördelar som nämnts med att kombinera export- och investeringsfrämjandet finns praktiska frågor som breddat kontorsnät och gemensam administration. Något som flera personer nämnt som en fördel är möjligheten att använda samma kompetenser inom de olika typerna av främjande, som till exempel branschkompetens. Ett förenat export- och investeringsfrämjande kan också bygga upp gemensamma nätverk. Arbetssätten inom export- och investeringsfrämjandet har också likheter.¹⁶⁷

¹⁶³ Intervju med ansvariga statligt uppdrag, Business Sweden, 2023-01-30, s. 7.

¹⁶⁴ Intervju med ledningen för exportfrämjandet, Business Sweden, 2023-03-22.

¹⁶⁵ Intervju med handelssekreteraren för Sydkorea, Business Sweden, 2023-05-05.

¹⁶⁶ E-post från Business Sweden, *Presentation om investeringsfrämjandet*, 2023-03-28.

¹⁶⁷ E-post med skriftliga svar från Business Sweden avseende investeringsfrämjandet, fråga 18, 2023-04-03. Intervju med representanter för UD-FH, 2023-03-31.

Som vi nämnde ovan fann näringsutskottets grupp för utvärdering att det inledningsvis uppstod svårigheter när investeringsfrämjandet skulle sammanfogas med exportfrämjandet, på grund av ekonomiska svårigheter och kompetenstapp. Våra intervjuer ger en relativt entydig bild av att en organisationsförändring år 2020, då Business Sweden införde ett arbetssätt med branschteam som är gemensamma för export- och investeringsfrämjandet, innebar en ökad möjlighet att ta tillvara synergier mellan verksamheterna.¹⁶⁸ Skiljelinjerna mellan de två verksamheterna uppfattas ha blivit mindre tydliga på grund av detta.¹⁶⁹ Många i personalen på utlandskontoren arbetar både export- och investeringsfrämjande, i den mån båda typerna av främjande bedrivs på det aktuella kontoret.¹⁷⁰

4.3.5 Investeringsfrämjande på fler kontor

Invest Sweden hade fem egna utlandskontor (Japan, USA, Indien, Kina och Brasilien) samt personal i Taiwan och Sydkorea.

Investeringsfrämjandet, som ju har en betydligt lägre budget än exportfrämjandet, utövas idag inte på samtliga marknader där Business Sweden har kontor. Av Business Swedens 20 största kontor hade dock 2022 alla utom 4 enligt Business Sweden redovisat intäkter från investeringsfrämjande. 11 av de 20 största kontoren hade ett investeringsfrämjande i lite större skala, vilket i detta fall definieras som redovisade intäkter på runt 1 miljon kronor eller mer.¹⁷¹ Investeringsfrämjande bedrivs alltså nu på fler kontor än före sammanslagningen.

4.4 Business Swedens redovisning av det statliga uppdraget håller inte tillräcklig kvalitet

Business Sweden har gjort ansträngningar att redovisa resultaten av sin verksamhet. Dock är kvaliteten i mätningarna ofta otillräcklig och det är i många fall tveksamt vad uppföljningarna egentligen mäter. Det är utifrån redovisningen svårt att dra slutsatser om hur stort mervärde Business Sweden tillför på olika områden. Exempel på problem i redovisningen av det statliga uppdraget:

¹⁶⁸ E-post med skriftliga svar från Business Sweden avseende investeringsfrämjandet, fråga 18, 2023-04-03. Intervju med representanter för UD-FH, 2023-03-31.

¹⁶⁹ Intervju med tidigare förtroendevald revisor för staten, 2023-03-27.

¹⁷⁰ Intervju med handelssekreterare Storbritannien, Business Sweden, 2023-05-09. Intervju med CFO och Finance Manager, Business Sweden, 2023-01-27. Intervju med ansvariga statligt uppdrag, Business Sweden, 2023-01-30, s. 9.

¹⁷¹ Business Swedens resultaträkningar från de 20 största utlandskontoren, 2022.

- Business Swedens effektmätning av Småföretagsprogrammet innehåller flera potentiella fel och osäkerheter. Detta gäller särskilt selektionsproblematiken. Det finns en påtaglig risk att effekterna av programmet överskattas.
- I Business Swedens enkätundersökningar finns problem med låg svarsfrekvens, avsaknad av analys av hur svarsbortfallet påverkar resultaten samt att svaren inte lämnas in anonymt.
- När det gäller redovisningen av hur många affärer inom export- och investeringsfrämjandet som Business Sweden har genererat saknas det fakta som möjliggör en uppfattning om i vilken utsträckning Business Swedens insatser har bidragit till att de olika affärerna blivit av. Det är därför oklart vad de redovisade resultaten egentligen mäter.
- Det saknas extern granskning av Business Swedens redovisning av det statliga uppdraget.

Bristerna i redovisningen av det statliga uppdraget minskar möjligheterna till styrning och riskerar att leda till felallokerade resurser.

4.4.1 Effektmätningen av Småföretagsprogrammet innehåller flera metodologiska brister

Business Sweden har varje år sedan 2017 studerat effekterna av Småföretagsprogrammet. Detta sker genom en registerdataanalys där deltagande företag jämförs med en kontrollgrupp för att isolera effekterna av att delta i Småföretagsprogrammet. De variabler som använts för att skapa en kontrollgrupp som liknar de företag som deltagit i Småföretagsprogrammet är län, SNI,¹⁷² antal anställda, omsättning, förekomst av exportverksamhet året innan samt ålder på företagen. De samhällsekonomiska effekterna beräknas sedan baserat på SCB:s nationalräkenskaper och input/output-tabeller.¹⁷³

Effektmätningen återges inte bara i Business Swedens årliga redovisning av det statliga uppdraget utan framhålls ofta i till exempel budgetunderlag¹⁷⁴ och i regeringens rapportering till riksdagen¹⁷⁵.

¹⁷² Standard för svensk näringsgrensindelning, ett sätt att klassificera branscher.

¹⁷³ Amsterdam Data Collective, *Business Swedens exportfrämjande insatser – Småföretagsprogrammet 2020–2022*, s. 51.

¹⁷⁴ Utfallet av effektmätningen av Småföretagsprogrammet refereras i Business Swedens budgetunderlag för åren 2021, 2023 och 2024.

¹⁷⁵ Exempelvis refererar regeringen till resultaten av effektmätningen av Småföretagsprogrammet i prop. 2019/20:1, prop. 2020/21:1, prop. 2021/22:1, prop. 2022/23:1.

Enligt den senaste effektmätningen hade företag som deltagit i Småföretagsprogrammet, jämfört med kontrollgruppen, tre år efter deltagandet 27 procent högre omsättning, 6 procent fler anställda och 18 procent högre sannolikhet att börja exportera.¹⁷⁶

Tillväxtanalys fick i början av 2014 i uppdrag att utveckla mätmetoder och indikatorer för att skatta effekterna av statens främjandeinsatser för internationalisering av små och medelstora företag. Tillväxtanalys huvudrekommendation var att genomföra en utvärdering baserad på registerdata där en behandlingsgrupp jämförs med en kontrollgrupp.¹⁷⁷ Detta liknar till viss del den metod Business Sweden valt för att utvärdera Småföretagsprogrammet. Tillväxtanalys påpekar dock att för att kunna säkerställa kausaliteten (orsakssambandet) bör hänsyn tas till hur selektionsprocessen för insatsen gått till liksom potentiella icke-observerbara skillnader mellan behandlingsgruppen och kontrollgruppen. Exempel på tänkbara kontrollgrupper kan enligt Tillväxtanalys vara temporära exportörer eller företag som har sökt det aktuella stödet men fått avslag, något som Business Sweden dock inte valt att använda.

Företag som deltar i Småföretagsprogrammet kan antingen själva ha kontaktat Business Sweden, eller ha blivit kontaktade av Business Sweden i deras uppsökande verksamhet. I den inledande kontakten försöker Business Sweden utröna om företaget i fråga är ”moget” för en exportsatsning.¹⁷⁸ Det förekommer att Business Sweden då rekommenderar företaget att förbereda sig ytterligare innan det börjar exportera.¹⁷⁹ Det förekommer således selektion i två steg – först när företaget självt bestämmer sig för att det har ett intresse av att börja exportera eller utöka sin export, och sedan när Business Sweden väljer vilka företag som är lämpliga.

Denna selektion gör att det är sannolikt att företag som deltar i Business Swedens småföretagsprogram på gruppnivå är mer drivna och kompetenta när det gäller export än de företag som inte deltar i programmet, på sätt som inte fångas upp av de variabler som skapar kontrollgrupperna. Detta riskerar att överskatta de positiva effekterna av Småföretagsprogrammet.

¹⁷⁶ Amsterdam Data Collective, *Business Swedens exportfrämjande insatser – Småföretagsprogrammet 2020–2022*, s. 5–6.

¹⁷⁷ Tillväxtanalys, *Effekter av statens främjandeinsatser för internationalisering*, 2015.

¹⁷⁸ Intervju med ansvarig Småföretagsprogrammet, Business Sweden, 2023-05-08.

¹⁷⁹ Intervju med ansvariga statligt uppdrag, Business Sweden, 2023-01-10.

Ett annat potentiellt problem med effektmätningen av Småföretagsprogrammet är att det finns ett stort antal aktörer som arbetar med att främja svenska företags export.¹⁸⁰ Det kan vara missvisande att tillskriva en insats en viss effekt om man inte samtidigt beaktat att företaget kan ha tagit del av andra främjandeinsatser hos andra aktörer. Detsamma gäller om kontrollgruppen innehåller företag som har tagit del av andra typer av insatser.¹⁸¹ Avsaknaden av variabel som fångar upp i vilken utsträckning de olika grupperna tar del av exportfrämjande åtgärder av andra aktörer riskerar därför att vara en felkälla i skattningen.

Den branschvariabel som finns med i utvärderingen är SNI-koder på den ”högsta” nivån i hierarkin, alltså på den minst finfördelade nivån. Den vanligaste branschen i studien är tillverkning, vilket är en bransch (eller sektor) som en tredjedel av de studerade företagen ingår i. I denna kategori ingår all typ av tillverkning – kläder, kemikalier, läkemedel, elektronikvaror, möbler, fordon och så vidare. Det finns därför en risk att den grupp som mottagit exportfrämjande insatser skiljer sig från kontrollgruppen genom att de har en annan branschfördelning.

Den vanligaste insatsen inom Småföretagsprogrammet (coachning/validering, när knappt 500 företag per år) innebär att mottagaren av tjänsten kan få maximalt 20 respektive 24 timmars stöd. I programmet med lite större omfattning per företag, Export Project (omfattar knappt 200 företag per år), var värdet av de tjänster som företaget mottog utan kostnad i genomsnitt 115 000 kr år 2022.¹⁸² Även om Business Swedens insatser inom Småföretagsprogrammet kan medföra ett stort mervärde är det alltså en relativt begränsad insats per företag som det rör sig om. Frågan är därför om det är rimligt, i ljuset av metodproblemen i undersökningen, att anta att dessa insatser på egen hand leder till exempelvis 27 procents högre omsättning för de företag som deltagit i Småföretagsprogrammet.

Den rapport som presenterar effektmätningen innehåller inte någon beskrivning av osäkerheter, någon känslighetsanalys av vad som händer om man drar ifrån eller lägger till olika variabler eller referenser till tidigare forskning.¹⁸³

¹⁸⁰ Prop. 2022/23:1, s. 77.

¹⁸¹ Tillväxtanalys, *Effekter av statens främjandeinsatser för internationalisering*, 2015.

¹⁸² E-post från Business Sweden med skriftliga svar på frågor om Småföretagsprogrammet 2023-04-24.

¹⁸³ Amsterdam Data Collective, *Business Swedens exportfrämjande insatser – Småföretagsprogrammet 2020–2022*.

4.4.2 Många problem med enkätstudier

En viktig del av Business Swedens återrapportering av sitt uppdrag utgörs av NKI-mätningar¹⁸⁴, inte minst eftersom detta efterfrågas i regeringens riktlinjebrev. Business Sweden brukar redovisa NKI för olika delar inom exportfrämjandet, aggregerat för exportfrämjandet samt för investeringsfrämjandet.

De uppmätta NKI-talen är generellt höga, men antalet enkätsvar i förhållande till hur många som tagit del av respektive åtgärd är i många fall lågt. Ett exempel på detta är mätningen för tjänsterna Go Global och Export Coaching/Validation. NKI-talet 2022 grundar sig på 77 svar av totalt 788 företag som tagit del av tjänsten (vilket motsvarar en svarsfrekvens på 9,8 procent). Export Project hade 196 deltagare och antalet enkätsvar var 71 (vilket motsvarar en svarsfrekvens på 36,2 procent).

Långsiktigt strategiskt exportfrämjande, som är en del av riktat exportfrämjande, ingår inte i NKI-talen.¹⁸⁵ På området grundläggande exportservice är det endast delmängden exportinformation som omfattas av NKI-mätningen. Antalet svar var 348,¹⁸⁶ vilket motsvarar en bråkdel av dem som tar del av Business Swedens grundläggande exportservice.

Business Sweden gör inte någon analys av hur fördelningen av svarsbortfallet påverkar de uppmätta resultaten (bortfallsanalys).¹⁸⁷ De företag som svarar på enkäterna är inte anonyma för Business Sweden.¹⁸⁸ De låga svarsfrekvenserna, bristen på analys av hur svarsbortfallet påverkar resultaten samt avsaknaden av anonymitet för respondenterna gör det svårt att dra några slutsatser om hur stor nöjdheten är med Business Swedens insatser.

Business Sweden redovisar också, avseende Småföretagsprogrammet och riktat exportfrämjande, resultatet av enkätfrågor om huruvida den genomförda aktiviteten förväntas hjälpa företaget att generera nya affärer och huruvida företaget gjort affärer, helt eller delvis, tack vare den genomförda aktiviteten.¹⁸⁹ I dessa fall är det inte bara en relativt liten andel av populationen som har svarat på enkätfrågorna, utan också ett i absoluta tal litet antal respondenter. Business Sweden redovisade för år 2022 att 18 procent inom det riktade exportfrämjandet och 24 procent inom

¹⁸⁴ NKI står för nöjd kund-index.

¹⁸⁵ E-post från Business Sweden med svar på frågor om riktat exportfrämjande, fråga 6, 2023-06-02.

¹⁸⁶ E-post från Business Sweden, 2023-08-23.

¹⁸⁷ E-post med presentation från Business Sweden, 2023-08-23.

¹⁸⁸ Intervju med ansvariga för redovisningen av det statliga uppdraget, Business Sweden, 2023-03-23.

¹⁸⁹ Business Sweden, *Redovisning av statens uppdrag till Business Sweden verksamhetsåret 2022*, s. 35.

Småföretagsprogrammet instämde i påståendet att de har gjort affärer, helt eller delvis, tack vare aktiviteten de genomförde med Business Sweden. Då det totalt var 22 företag som svarade på frågan inom det riktade exportfrämjandet, och 21 företag inom Småföretagsprogrammet, var det i praktiken endast 4 respektive 5 företag som faktiskt svarade att de gjort affärer, helt eller delvis, på grund av aktiviteterna med Business Sweden.

I regeringens riktlinjebrev uppges att en uppdelning av NKI även bör göras på företagsstorlek. Det är enligt UD framför allt intressant att säkerställa att de små och medelstora företagen inte har sämre utfall än de stora företagen.¹⁹⁰ Business Sweden redovisar ett mått kallat "NKI Småbolag" vilket är ett vägt genomsnitt av de NKI-värden som redan redovisats för företag som deltagit i Småföretagsprogrammet. Småföretag som deltagit i det riktade exportfrämjandet är således inte med och Business Sweden redovisar heller inte något NKI-värde för de större bolagen som skulle kunna fungera som jämförelse.

Business Sweden redovisar även NKI inom investeringsfrämjandet. Enkäten har skickats till alla företag som investerat i Sverige och varit med i något av Business Swedens investeringsprojekt. Business Sweden skickar också en enkät efter vissa större leveranser där företagen ännu inte fattat beslut om investering. För 2022 kom ungefär 45 enkätsvar från företag som hade investerat (motsvarande en svarsfrekvens på 82 procent) och 10 från företag som inte hade investerat¹⁹¹ (okänd svarsfrekvens då populationen inte är känd¹⁹²). 2022 pågick det totalt 1 170 investeringsprocesser hos Business Sweden, varav nya investeringsprocesser var 542.¹⁹³ De enkätsvar som inkommit rör alltså en liten andel av de nya eller öppna investeringsprocesser som Business Sweden årligen redovisar, och i stor utsträckning de som "lyckats". Detta framgår inte av Business Swedens redovisning.

4.4.3 Business Swedens bidrag är otydligt i redovisningen av genomförda affärer och samhällsekonomiska effekter

Business Sweden redovisar även resultat i form av genomförda affärer och samhällsekonomiska effekter av dessa. Denna typ av effektreddovisning görs framför allt för det långsiktiga strategiska exportfrämjandet och investeringsfrämjandet. Båda har till syfte att skapa förutsättningar för enstaka större kontrakt.

¹⁹⁰ Intervju med UD-FH, 2023-08-23.

¹⁹¹ Intervju avseende investeringsfrämjande, Business Sweden, 2023-05-12.

¹⁹² Intervju avseende investeringsfrämjande, Business Sweden, 2023-05-12.

¹⁹³ Business Sweden, *Redovisning av statens uppdrag till Business Sweden verksamhetsåret 2022*, s. 44.

Som visas i diagram 5 rapporterar Business Sweden årligen antalet utländska investeringar i Sverige som Business Sweden har medverkat till. På samma sätt anger Business Sweden årligen värdet av ingångna affärer för de bolag som ingår i de olika programmen inom det långsiktiga strategiska exportfrämjandet.

I resultat- och effektuppföljningen av investeringsfrämjandet och strategiska projekt inom exportfrämjandet använder Business Sweden kontraktsvärdet av avtal som ingåtts under en viss tidsperiod för att räkna ut hur många arbetstillfällen som genererats direkt och indirekt, samt den totala direkta och indirekta omsättning affärerna genererat för svenska bolag (exportaffärer) alternativt hur mycket tillkommande skatteintäkter som skapats (investeringsfrämjandet). Data utgår från de affärer som blivit av i projekt som Business Sweden medverkat till. Sådana affärer inkluderas i Business Swedens redovisning oavsett hur många timmar Business Sweden lagt ner i projektet.¹⁹⁴

När en stor affär vinnas finns det flera olika förklaringar till detta. Sannolikt har det företag som vunnit affären den största rollen i att den blivit av. I många av de affärer som Business Sweden varit inblandad i har dessutom även andra aktörer i Team Sweden haft olika roller.¹⁹⁵ Business Sweden uppger att de inte kan göra någon uppskattning av i vilken utsträckning organisationen bidragit till de vunna affärerna, och därför avstår från att göra en sådan.¹⁹⁶ Eftersom genomförda affärer och samhällsekonomiska effekter av dessa redovisas utan något resonemang som rör urskiljandet av Business Swedens bidrag riskerar det samhällsekonomiska värdet av Business Swedens insatser att överskattas.

4.4.4 Den externa revisionen och Business Swedens egen interna granskning omfattar endast i begränsad utsträckning det statliga uppdraget

Business Swedens årsredovisning revideras av auktoriserade revisorer (för närvarande PwC). Den revision som PwC utför är enligt god revisionssed. PwC har även ett särskilt uppdrag av styrelsen att granska Business Swedens interna kontroll. Revisionen omfattar dock inte den särskilda redovisning av det statliga uppdraget som Business Sweden lämnar till UD. Det statliga uppdraget revideras alltså endast delvis och på övergripande nivå genom revisionen av Business Swedens årsredovisning där både statlig och privat del ingår. Vidare omfattar PwC:s förvaltningsrevision endast efterlevnad av årsredovisningslagen och

¹⁹⁴ E-post från Business Sweden, 2023-06-02 samt 2023-05-16.

¹⁹⁵ E-post från Business Sweden, Presentation av investeringsfrämjandet, 2023-03-28.

¹⁹⁶ Intervju med ansvariga för exportfrämjandet, Business Sweden, 2023-03-23.

Business Swedens stadgar. PwC lämnar med andra ord inte något uttalande i revisionsberättelsen om andra relevanta regelverk som avtalet mellan ägarna, de årliga riktlinjebreven och *Huvudmännens avsikter*. Att Business Sweden har en ovanlig verksamhetsform utan civilrättslig reglering gör även att revisionen inte kan granska mot ett övergripande regelverk (såsom aktiebolagslagen för ett aktiebolag).

Enligt gängse regler för statliga myndigheter ska påståenden i resultatredovisningen vara styrkta. Vidare är det praxis att myndigheten gör en sammanställning av underlag samt dokumentation kring hur resultatredovisningen tas fram och kvalitetssäkras. Business Sweden håller dock inte underlaget för redovisningen av det statliga uppdraget samlat digitalt. Uppgifterna måste därför hämtas ut och sammanställas på nytt för att kunna användas som revisionsbevis. Business Sweden dokumenterar med andra ord inte framtagandet av redovisningen av det statliga uppdraget enligt gängse praxis för statliga myndigheters resultatredovisning.

Business Sweden införde på eget initiativ under 2018 en särskild funktion för regelefterlevnad (compliance).¹⁹⁷ Funktionen motsvarar en samordnad controllerfunktion som framför allt granskar regelefterlevnad inom utlandsverksamheten. Business Sweden har däremot ingen internrevision, dvs. en kontrollfunktion som lyder direkt under styrelsen. Enligt uppgift från avdelningen för statligt ägande på Finansdepartementet är det särskilt när det finns statligt anslag som behovet av internrevision är större för att säkerställa att de statliga medlen används rätt.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Intervju med compliance-ansvarig, Business Sweden, 2023-06-12.

¹⁹⁸ Intervju med företrädare för avdelningen för bolag med statligt ägande, Finansdepartementet, 2023-06-02.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att styrningen av Business Sweden i flera avseenden är bristfällig. Ägarna har inte i tillräcklig utsträckning hanterat Business Swedens konkurrensfördelar och de oklarheter som följer av verksamhetsformen. Det senare visar sig till exempel i att det saknas tillräckliga kontroll- och uppföljningsmekanismer. Detta medför att styrningen inte är effektiv för att uppnå statens mål med verksamheten.

Business Sweden har en ovanlig verksamhetsform som inte är författningsreglerad. För myndigheter och bolag finns tydligare ramverk. Staten och Sveriges allmänna utrikeshandelsförening (SAU) har som ägare enligt Riksrevisionens bedömning inte i tillräcklig utsträckning skapat ett utifrån situationen sammanhållet och heltäckande ramverk för styrningen av Business Sweden. Regeringen har inte formulerat uppföljningsbara mål för Business Swedens statliga uppdrag. Regeringen bedriver dessutom en alltför begränsad ägarstyrning av den privatfinansierade verksamheten och har endast i liten utsträckning dragit nytta av Regeringskansliets upparbetade rutiner för bolagsstyrning. Vidare har regeringen inte i tillräcklig utsträckning analyserat vilka offentligrättsliga regler och principer som Business Sweden ska följa i sitt statliga uppdrag. Därutöver har Business Sweden av oklara skäl konkurrensfördelar jämfört med företag som verkar på samma marknad. Business Swedens redovisning av det statliga uppdraget håller heller inte tillräcklig kvalitet för att möjliggöra en effektiv styrning.

5.1 Regeringen säkerställer inte en effektiv resultatuppföljning av Business Swedens statliga uppdrag

Regeringens riktlinjebrev för Business Swedens statliga uppdrag omfattar både breda områden som Business Sweden ska arbeta med och mer specifika områden som ska återspeglas årligen. Dock har regeringen inte formulerat några uppföljningsbara mål som Business Sweden ska arbeta mot. Eftersom regeringen inte har beslutat om uppföljningsbara mål minskar möjligheten att bedöma resultatet av Business Swedens statligt finansierade verksamhet. Därmed minskar också möjligheterna till en effektiv styrning.

Business Swedens redovisning av det statliga uppdraget har dessutom flera brister. Trots detta återger regeringen Business Swedens redovisning i budgetpropositionen utan att beskriva för riksdagen vilka metodologiska brister och osäkerheter som föreligger. Riksrevisionen bedömer att regeringen borde ha efterfrågat information

om de metodologiska bristerna och osäkerheterna och redovisat dem för riksdagen samt verkat för en högre kvalitet på Business Swedens redovisning av det statliga uppdraget.

Sammantaget innebär detta att riksdagen fått otillräckliga redogörelser för resultatet av Business Swedens verksamhet.

5.2 Regeringen verkar inte för att regler och principer för styrning av offentlig förvaltning och statliga bolag används

Business Swedens ovanliga verksamhetsform innebär utmaningar för styrningen som regeringen inte har hanterat. Regeringen har inte analyserat vilka delar av det offentlighetsreglerade regelverket som gäller för Business Swedens verksamhet. Detta innebär en risk att Business Sweden inte följer tillämpliga offentlighetsregler. Det rör till exempel frågor som i vilken omfattning Business Sweden ska tillämpa bestämmelserna om likabehandling, saklighet och opartiskhet i regeringsformen och huruvida lagen om offentlig upphandling ska tillämpas vid Business Swedens anskaffning av varor och tjänster. Dessa och flera andra styr- och kontrollmekanismer som har sin utgångspunkt i de offentlighetsreglerade regelverken finns inte för Business Swedens verksamhet.

Regeringen har inte uppmärksammat oklarheter kring gränsdragningen mellan handelssekreterarnas roll och Business Sweden och heller inte oklarheter kring handelssekreterarnas rättsliga ställning. Dessa oklarheter kan få betydelse beträffande efterlevnaden av det offentlighetsreglerade regelverket. Vidare har regeringen inte klargjort vilka regler Business Sweden ska följa vid hanteringen av anslag.

Riksrevisionen bedömer därutöver att regeringen utövar en alltför begränsad ägarstyrning av den privatfinansierade verksamhet som Business Sweden bedriver. Regeringen har exempelvis inte verkat för att upprätta ekonomiska eller andra mål för denna verksamhet, det finns inga direktiv för vilken privatfinansierad verksamhet Business Sweden ska bedriva och det finns ingen process för uppföljning av denna på Regeringskansliet. Regeringen har således i dessa delar inte verkat för att använda statens ägarpolicy i styrningen av den privatfinansierade verksamheten.

5.3 Ramverket kring Business Swedens verksamhet är inte tillräckligt tydligt och ändamålsenligt

Business Swedens ovanliga verksamhetsform innebär att det inte alltid går att dra direkta paralleller till de regler som gäller för andra organisationer som utför statligt finansierade uppgifter. Riksrevisionens granskning visar att det inte finns ett sammanhållet och heltäckande ramverk i styrningen av Business Sweden. Nedanstående matris visar på likheter och skillnader i förhållande till jämförbara organisationer.

Tabell 3 Jämförelse av regelverk mellan olika organisationsformer

Verksamhetsform	Myndighet	Aktiebolag	Statliga aktiebolag	Business Sweden
Regelverk för verksamhetsformens utformning och funktion	Lagar, myndighetsinstruktion och andra förordningar, regleringsbrev	Aktiebolagslagen (2005:551)	Aktiebolagslagen och ägardirektiv	Reglering via stadgar, avtal mellan ägare, avsikter mellan ägarna, regeringens årliga riktlinjebrev för del av finansieringen
Ekonomiadministrativt regelverk för upprättande av årsredovisning	Förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, regleringsbrev	Bokföringslagen, årsredovisningslagen och tillhörande K-regelverk	Bokföringslagen, årsredovisningslagen och tillhörande K-regelverk/IFRS	Tillämpar motsvarande regelverk som för privata företag men utan kompletterande regelverk för redovisning och hantering av anslagsförbrukning
Revision av redovisning och förvaltning	Riksrevisionen	Utförs av privata revisorer (valfritt för mindre aktiebolag)	Utförs av privata revisorer	Utförs av privata revisorer men revisionen omfattar endast årsredovisningen och därmed endast i begränsad utsträckning genomförandet av det statliga uppdraget
Reglering som klagör organisationens verksamhet och uppdrag	Lagar, myndighetsinstruktion och andra förordningar, regleringsbrev och andra regeringsbeslut	Aktiebolagslagen och bolagsordning	Aktiebolagslagen, bolagsordning och ägardirektiv	Avtal, stadgar, <i>Huvudmännens avsikter</i> , regleringsbrev till Kammarkollegiet, årliga riktlinjebrev. Dock oklar status på <i>Huvudmännens avsikter</i> .
Regelverk för organisationens "högsta beslutande organ"	Regeringsformen (styr riksdag och regering)	Aktiebolagslagen och bolagsordning	Aktiebolagslagen och bolagsordning	Anges kortfattat i stadgarna men det saknas regler för beslutsfattande inom representantskapet

Verksamhetsform	Myndighet	Aktiebolag	Statliga aktiebolag	Business Sweden
Regelverk för organisationens eget bestämmande organ, (t.ex. styrelse)	Myndighetens instruktioner och myndighetsförordningen	Aktiebolagslagen och bolagsordning	Aktiebolagslagen och bolagsordning	Anges kortfattat i stadgarna
Reglering av offentliga förvaltningsuppgifter	Förvaltningslagen, myndighetsförordningen och myndighetens instruktion jämte andra lagar och förordningar	Det kan vara reglerat i lag eller förordning om bolaget har fått offentliga förvaltningsuppgifter. Vissa offentliga rättsliga regler kan vara tillämpliga.	Det kan vara reglerat i lag eller förordning om bolaget har fått offentliga förvaltningsuppgifter. Vissa offentliga rättsliga regler kan vara tillämpliga.	Det finns reglerat i lag och förordning när det gäller handelssekreterarna och Business Swedens roll i förhållande till handelssekreterarna. I övrigt finns inget särskilt reglerat avseende offentliga förvaltningsuppgifter. Vissa offentligrättsliga regler kan vara tillämpliga.

Ovanstående matris sammanfattar Riksrevisionens beskrivning av de ramverk som omgärdar Business Sweden. Beskrivningen illustrerar avsaknaden av ett sammanhållet och heltäckande ramverk i styrningen. Exempelvis innefattar den externa revisionen av Business Swedens årsredovisning endast delvis och på en övergripande nivå en granskning av Business Swedens genomförande av det statliga uppdraget. Ett annat exempel är att den finansiella redovisningen följer regelverk som används av aktiebolag utan anpassning till det faktum att Business Swedens huvudsakliga finansiering kommer från statliga anslag. Avsaknaden av heltäckande regelverk innebär även att till exempel frågor som rör styrelsens och revisorernas skadeståndsansvar inte är reglerade för den aktuella verksamhetsformen.

5.4 Business Swedens företagsliknande karaktär riskerar inverka negativt på genomförandet av det statliga uppdraget

Riksrevisionen konstaterar att Business Sweden och dess ägare anser att den privatfinansierade verksamheten förstärker och främjar arbetet med det statliga uppdraget. Det finns dock enligt Riksrevisionens bedömning även risker förknippade med att förena de båda verksamheterna. Regeringen behöver därför säkerställa att strävan att öka intäkterna i den privatfinansierade verksamheten, om dessa verksamheter även fortsättningsvis bedrivs i samma organisation, inte inverkar negativt på genomförandet av det statliga uppdraget utan tvärtom i så hög grad som möjligt förstärker det.

Riksrevisionen bedömer att Business Swedens styrning i flera avseenden liknar den i ett företag. Business Sweden har som mål enligt sin affärsplan, beslutad av styrelsen, att öka sin försäljning. Kombinationen av statligt och privat finansierad verksamhet skapar ett behov av avvägningar och prioriteringar mellan dessa områden när det gäller resursfördelning inom organisationen. Det finns enligt Riksrevisionens bedömning en risk att Business Swedens strävan att öka intäkterna och snabbt reagera på affärsmöjligheter i konkurrens med privata företag skapar incitament som inte gynnar genomförandet av det statliga uppdraget.

En skillnad mellan den statligt och den privat finansierade verksamheten är att det finns många företag som säljer exportfrämjande konsulttjänster och administrativa stödtjänster, medan exportfrämjande motiverat av marknadsmisslyckanden endast kan genomföras av en offentligt finansierad organisation. Det är således, enligt Riksrevisionens bedömning, av vikt att Business Sweden har incitament att fokusera på det statligt finansierade uppdraget.

Business Swedens privatfinansierade försäljning är efterfrågedriven. De så kallade BI&O-tjänsterna, som består av olika administrativa stödtjänster riktade mot företag som vill etablera sig eller expandera utomlands, har vuxit kraftigt de senaste åren och utgör nu nästan 60 procent av de privata intäkterna. Riksrevisionen bedömer att argumentet i samverkansdokumentet att den privatfinansierade verksamheten bidrar till möjligheten att attrahera personal och skapa fördjupade marknadsinsikter är svagare när det gäller BI&O-tjänsterna.

Ägarna har i styrdokumentet inte tydliggjort vilken sorts privatfinansierad verksamhet som Business Sweden ska bedriva. I den mån den privatfinansierade verksamheten alls omnämns i styrdokument som ägarna står bakom är det konsultverksamhet som nämns. Riksrevisionen bedömer att förskjutningen i den privatfinansierade verksamheten från kvalificerade konsulttjänster till administrativa stödtjänster har skett utan att ägarna analyserat om detta är en önskvärd utveckling sett till Business Swedens roll och syfte.

5.5 Business Sweden har svårt att förbruka alla medel till Småföretagsprogrammet

Granskningen visar att Business Sweden, trots ansträngningar, inte under något av åren 2018–2022¹⁹⁹ fullt ut använt de för vart och ett av åren avsatta medlen till Småföretagsprogrammet. Totalt är det ungefär 60 miljoner kronor (motsvarande 15 procent) av de anvisade medlen som inte har förbrukats under dessa år.

Riksrevisionen bedömer att detta beror på att Business Sweden har haft svårt att hitta små och medelstora företag som är intresserade av tjänsterna inom Småföretagsprogrammet och samtidigt är kvalificerade för att motta dem.

Trots den låga förbrukningen har regeringen inte minskat medlen till Småföretagsprogrammet. Tvärtom har Småföretagsprogrammet fått extra tillskott 2019, 2021, 2022 och 2023. Riksrevisionen konstaterar att varken Business Sweden i sina budgetunderlag eller regeringen i sin tilldelning av medel förefaller ha beaktat svårigheterna att förbruka avsatta medel till Småföretagsprogrammet.

5.6 Regeringen har inte hanterat konkurrensfördelarna för Business Swedens privatfinansierade verksamhet

Business Swedens privatfinansierade verksamhet verkar inte på konkurrensneutrala villkor utan har fördelar i jämförelse med sina konkurrenter. Detta kan leda till ett lägre produktivitetstryck på Business Sweden och att mer effektiva konkurrenter får svårare att skaffa uppdrag.

Konkurrensfördelarna för Business Swedens privatfinansierade verksamhet beror på en mängd faktorer, som att de statligt finansierade tjänsterna kan vara en ingång till privat försäljning, avsaknad av avkastningskrav, Business Swedens uppfattning att de har möjlighet att ta ut en marginal på anslaget, skatteundantag, närhet till ambassaderna och en säkerställd större årlig intäkt från staten. Riksrevisionen bedömer dock att Business Sweden har dokumenterade rutiner för att skilja på statliga och privata medel.

Business Swedens konkurrensfördelar motiveras inte med att de privatfinansierade tjänsterna svarar upp mot något marknadsmisslyckande. Dessa tjänster har heller inte något marknadskompletterande uppdrag. Riksrevisionen bedömer att det är oklart om de tjänster Business Swedens privatfinansierade verksamhet erbjuder

¹⁹⁹ Business Sweden fick enligt ändrade riktlinjebrev på grund av pandemin fritt disponera medlen för exportfrämjande under 2020. Av den anledningen är fördelningen av medel inom olika delar av exportfrämjandet i förhållande till riktlinjebreven inte relevant under det året och inte inkluderat i siffran.

stödjer det statliga målet att öka exporten på något sätt som inte ett helt privat företags tjänster skulle kunna göra.

Riksrevisionen har inte granskat argumentet att den privata försäljningen möjliggör närvaro för Business Sweden på fler ställen i världen, men bedömer det som rimligt. Det är dock mycket ovanligt att kombinera statlig verksamhet och privat försäljning i samma organisation med argumentet att det ökar räckvidden för det statliga uppdraget.

Flera av de konkurrensfördelar som Business Sweden har beror på den nära kopplingen till den statligt finansierade verksamheten. Att eliminera sådana konkurrensfördelar skulle kräva att den privatfinansierade verksamheten upphörde eller helt avskildes från den statligt finansierade verksamheten. Även om en så genomgripande förändring inte genomförs kan en medveten hantering minska den bristande konkurrensneutraliteten. Regeringen har dock inte genomfört någon analys av hur uppdraget och villkoren för Business Swedens privatfinansierade verksamhet bör utformas. Riksrevisionen bedömer att en sådan analys behövs, i det fall att den privatfinansierade verksamheten ska fortsätta bedrivas inom ramen för Business Sweden, samt att den behöver utgå från ett samhällsperspektiv och inte från vad som är optimalt för Business Sweden.

Riksrevisionen konstaterar vidare att styrningen av Business Sweden när det gäller konkurrensneutralitetsfrågor inte är konsekvent. Samtidigt som Business Sweden har konkurrensfördelar bland annat i form av ett skatteundantag och avsaknad av vinstkrav har ägarna uttryckt önskemål om marknadspriser. Om staten anser att Business Swedens privatfinansierade verksamhet är av sådant allmänt intresse att den bör tilldelas fördelar framför andra liknande verksamheter, borde fördelarna i stället vara förknippade med förväntningar om låga priser, eftersom det rimligen är Business Swedens kunder som i slutändan är tänkta att gynnas av dessa fördelar. Den analys som Riksrevisionen bedömer att regeringen behöver göra av hur uppdraget och villkoren för den privatfinansierade verksamheten ska utformas bör därför även inkludera en analys av principerna för Business Swedens prissättning.

Riksrevisionen bedömer också att det finns en risk att exempelvis avsaknaden av avkastningskrav och undantaget från inkomstskatt utgör statsstöd till Business Sweden. Detta är en frågeställning som regeringen inte har analyserat.

5.7 Business Swedens redovisning av det statliga uppdraget ger inte underlag för att styra verksamheten effektivt

Business Sweden har gjort ansträngningar för att vidareutveckla sin redovisning och effektutvärdering av det statliga uppdraget. Trots detta uppvisar denna utvärdering flera brister och Business Sweden har svårt att på ett tillförlitligt sätt redovisa vilken utveckling som har orsakats av just deras insatser.

Business Sweden gör effektutvärderingar av Småföretagsprogrammet, exportfrämjandet riktat mot stora projekt och investeringsfrämjandet. Riksrevisionen bedömer att frågan om hur orsakssambanden ser ut inte har omhändertagits på ett tillfredsställande sätt på något av dessa områden. Det betyder att det inte går att avgöra i vilken utsträckning Business Swedens insatser har gett upphov till den utveckling som skett, exempelvis investeringar utförda av företag som varit föremål för stöd från Business Sweden.

Riksrevisionen bedömer att även Business Swedens enkätundersökningar brister i kvalitet. Orsakerna är låg svarsfrekvens, avsaknad av analys av hur svarsbortfallet påverkar resultaten och att respondenterna inte är anonyma.

De metodologiska bristerna försvårar inte bara en bedömning av Business Swedens resultat under enskilda år. De försvårar också en uppföljning av hur resultaten utvecklas mellan åren, eftersom variationer i resultaten kan bero på faktorer som inte är kopplade till Business Swedens prestationer.

Det är svårt att utvärdera effekterna av export- och investeringsfrämjande. Dock bedömer Riksrevisionen att det borde vara möjligt för Business Sweden att hitta mer utvecklade metoder för sina utvärderingar.

Riksrevisionen bedömer att en konsekvens av att Business Sweden använder utvärderingsmetoder som inte är tillförlitliga är att verksamheten riskerar styras åt fel håll och att medel därmed allokeras till fel ändamål. Business Swedens metodval riskerar att överskatta effekterna av flera delar av Business Swedens verksamhet. Resultaten av utvärderingarna redovisas ofta utan att de metodologiska problemen framgår, till exempel av regeringen i budgetpropositionen. Att på ett öppet sätt redovisa de problem och osäkerheter som är förknippade med olika utvärderingar skulle öka transparensen.

5.8 Rekommendationer

Som framgått ovan bedömer Riksrevisionen att det finns ett antal brister i styrningen av Business Sweden. Bristerna bottnar till stor del i att Business Sweden har en verksamhetsform för vilken det inte finns något etablerat regelverk. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen bör myndighetsformen vara huvudregel för statlig verksamhet och valet av annan organisationsform än myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet. För konkurrensutsatt verksamhet bör enligt propositionen om statlig förvaltning i medborgarnas tjänst bolagsformen övervägas.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

- se över vilken eller vilka verksamhetsformer som är bäst lämpade för Business Swedens uppgifter och ta explicit ställning till vilken eller vilka verksamhetsformer som bäst uppfyller statens mål.

Om denna översyn resulterar i att Business Sweden bör behålla nuvarande verksamhetsform bör regeringen:

- analysera vilka offentligrättsliga principer och regler som bör gälla i Business Swedens statligt finansierade verksamhet
- utarbeta uppföljningsbara mål för Business Sweden kopplade till återrapporteringskraven för Business Swedens statliga uppdrag
- säkerställa kvaliteten och öka transparensen i redovisningen av Business Swedens statliga uppdrag
- i samverkan med SAU utveckla styrningen av Business Swedens privatfinansierade verksamhet, exempelvis genom att fastställa mål för verksamheten och genom att tillämpa övriga relevanta delar av statens ägarpolicy
- klargöra dels vilka av de konkurrensfördelar Business Sweden har i den privatfinansierade verksamheten som är motiverade, dels enligt vilka principer Business Sweden bör prissätta de privatfinansierade tjänsterna samt analysera risken att Business Sweden uppbär otillåtet statsstöd.

Riksrevisionen rekommenderar Business Sweden att

- höja kvaliteten och öka transparensen i redovisningen av det statliga uppdraget samt säkerställa interna rutiner som möjliggör granskning av redovisningen av det statliga uppdraget
- säkerställa efterlevnad av det årliga riktlinjebrevet genom att endast låta anslagen finansiera sådana kostnader som specificeras i riktlinjebrevet utan att påföra någon marginal
- överväga en ändring av nuvarande compliance-funktion till en internrevision som bland annat har i uppdrag att säkerställa god intern kontroll och granska gränsdragningen mellan privata och statliga medel.

Referenslista

Litteratur, utredningar och myndighetsrapporter

Amsterdam Data Collective, *Business Swedens exportfrämjande insatser - Småföretagsprogrammet 2020–2022*.

Business Sweden, *Förslag till budget för export- och investeringsfrämjandet till regeringen, 2020–2024*.

Business Sweden, *Förslag till inriktning och resursbehov för det statliga uppdraget (export- och investeringsfrämjande) för verksamhetsåren 2021, 2023 respektive 2024 vid Business Sweden – budgetunderlag till Utrikesdepartementet*.

Business Sweden, *Guidelines – Business Promotion Activities*, december 2022.

Business Sweden, *Guidelines – Invest Projects*, 2023.

Business Sweden, *Guidelines Megaprojects*, 2023.

Business Sweden, *Income Statement YTD June 2023*.

Business Sweden, *Presentation om investeringsfrämjandet*, 2023-03-28.

Business Sweden, *Redovisning av statens uppdrag till Business Sweden verksamhetsåren 2013–2022*.

Business Sweden, *Årsredovisning och hållbarhetsrapport Business Sweden verksamhetsåret 2022, 2023*.

Ekonomistyrningsverket, *Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ – förslag till principer för styrning*, ESV 2009:30, Ekonomistyrningsverket, 2009.

Ekonomistyrningsverket, *Att verka genom andra. Kartläggning av organ med statligt åtagande*, ESV 2008:34, Ekonomistyrningsverket, 2008.

Invest Sweden, *Årsredovisning 2012*.

Kreab. *Business Sweden – näringslivets behov, erfarenheter och syn på främjandet, styrningen och finansieringen*, 2021.

OECD, *Recommendation of the Council on Competitive Neutrality*, OECD/LEGAL/0462, OECD, 2022.

OECD, *Recommendation of the Council on Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD/LEGAL/0414, OECD, 2022.

PwC, *Genomgång av Employment Services*, 2020-07-12.

Regeringskansliet, *Huvudmännens avsikter med Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden)*, promemoria 2013-11-11, Utrikesdepartementet, 2013.

Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, Finansdepartementet, 2020.

Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2022*, Finansdepartementet, 2023.

Riksrevisionen, *På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export*, RiR 2013:10, Riksrevisionen, 2013.

Strömberg, H., och Lundell, B., *Allmän förvaltningsrätt*, 28 uppl., Liber, 2022.

Tillväxtanalys, *Effekter av statens främjandeinsatser för internationalisering*, rapport 2015:03, Tillväxtanalys, 2015.

SOU 2000:102, *Expert på export?*

SOU 2008:90, *Svensk export och internationalisering*.

SOU 2011:21, *Utrikesförvaltning i världsklass*.

Utrikesdepartementet, UD2020/UD2020/06096/FH, *Statens styrning och ägarskap i Business Sweden*, promemoria, 2020.

Utrikesdepartementet och Business Sweden, *Samverkan mellan utrikesförvaltning och Business Sweden inom export- och investeringsfrämjandet i utlandet*, Utrikesdepartementet, 2018.

Utrikesdepartementet och Business Sweden, *Samverkan mellan utrikesförvaltningen och Business Sweden inom export- och investeringsfrämjandet i utlandet*, Utrikesdepartementet, 2023.

Författningar m.m.

Aktiebolagslag (2005:551).

Anslagsförordning (2011:223).

Arkivlag (1990:782).

Avgiftsförordning (1992:191).

Budgetlagen (2011:203).

Förordning (2012:749) med instruktion för handelssekreterare.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring.

Förvaltningslag (2017:900).

Inkomstskattelag (1999:1229).

Lag (1975:490) om beslutanderätt för Sveriges export- och investeringsråd beträffande handelssekreterare m.m.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Myndighetsförordning (2007:515).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Regeringsformen – kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Tryckfrihetsförordning (1949:105).

Årsredovisningslag (1995:1554).

Bet. 2004/05:NU16, *Transparensdirektivet och vissa övriga konkurrenspolitiska frågor*, rskr. 2004/05:297.

Bet. 2011/12:NU23, *Gemensam organisation för export- och investeringsfrämjande*, rskr. 2011/12:265.

Bet. 2019/20:NU1, *Näringsutskottets betänkande – Utgiftsområde 24 Näringsliv*, rskr. 2019/20:123.

Bet. 2022/23:NU1, *Näringsutskottets betänkande – Utgiftsområde 24 Näringsliv*, rskr. 2022/23:98 och 2022/23:99.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, bet. 1997/98:KU31, protokoll 1997/98:119.

Prop. 2011/12:92, *Gemensam organisation för export- och investeringsfrämjande*, bet. 2011/12:NU23, rskr. 2011/12:265.

Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023 – Utgiftsområde 24 Näringsliv*, bet. 2022/23:NU1, rskr. 2022/23:98 och rskr. 2022/23:99.

Regeringsbeslut UF2011/75897/UD/FIM (delvis) och UF2011/76096/UD/FIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende anslag 2:3 Exportfrämjande verksamhet, samt ändringsbeslut*.

Regeringsbeslut UF2012/72687/UD/FIM (delvis) och UF2012/73012/UD/FIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 2:3 Exportfrämjande verksamhet*.

Regeringsbeslut UF2012/72687/UD/FIM (delvis) och UF2012/74384/UD/FIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 2.4 Investeringsfrämjande verksamhet, samt ändringsbeslut*.

Regeringsbeslut UF2013/76341/UD/FIM (delvis) och UF2013/78233/UD/FIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende anslag 2.3 Exportfrämjande verksamhet.*

Regeringsbeslut UF2013/UD/76341/FIM (delvis) och UF2013/UD/78240/FIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende anslag 2:4 Investeringsfrämjande verksamhet, samt ändringsbeslut.*

Regeringsbeslut UF2014/80015/UD/FIM (delvis) och UF2014/80433/UD/FIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende anslag 2.3 Exportfrämjande verksamhet, samt ändringsbeslut.*

Regeringsbeslut UF2014/80015/UD/FIM (delvis) och UF2014/80435/UD/FIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende anslag 2:4 Investeringsfrämjande verksamhet, samt ändringsbeslut.*

Regeringsbeslut UD2015/11874/FIM (delvis) och UD2015/12264/FIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 2.3 Exportfrämjande verksamhet och anslag 2.4 Investeringsfrämjande, samt ändringsbeslut.*

Regeringsbeslut UD2016/21817/FH (delvis) och UD2016/21874/FH, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende anslag 2.3 Exportfrämjande verksamhet och anslag 2.4 Investeringsfrämjande, samt ändringsbeslut.*

Regeringsbeslut UD2017/20455/FH (delvis) och UD2017/20826/FH, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende anslag 2.3 Exportfrämjande verksamhet och anslag 2.4 Investeringsfrämjande, samt ändringsbeslut.*

Regeringsbeslut UD2018/21158/FH (delvis) och UD2018/21184/FH, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 2.3 Exportfrämjande verksamhet och anslag 2.4 Investeringsfrämjande, samt ändringsbeslut.*

Regeringsbeslut UD2019/19553/FH (delvis) och UD2019/19717/FH, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 2.3 Exportfrämjande verksamhet och anslag 2.4 Investeringsfrämjande, samt ändringsbeslut.*

Regeringsbeslut UD2020/08905, UD2020/18968 (delvis) och UD2020/19027, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 2.3 Exportfrämjande verksamhet och anslag 2.4 Investeringsfrämjande, samt ändringsbeslut.*

Regeringsbeslut UD2021/18400 (delvis) och UD2021/18448, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende anslag 2.3 Exportfrämjande verksamhet och anslag 2.4 Investeringsfrämjande, samt ändringsbeslut.*

Regeringsbeslut UD2022/18302 (delvis) och UD2022/18361, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 2.3 Exportfrämjande verksamhet och anslag 2.4 Investeringsfrämjande, samt ändringsbeslut.*

Regeringsbeslut UD2017/20455/FH (delvis) och UD2017/20828/FH, *Riktlinjer för budgetåret 2018 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet.*

Regeringsbeslut UD2018/21192/FH, *Riktlinjer för budgetåret 2019 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet.*

Regeringsbeslut UD2019/17599/FH, *Ändring av riktlinjerna för budgetåret 2019 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet.*

Regeringsbeslut UD2019/19727/FH, *Riktlinjer för budgetåret 2020 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet.*

Regeringsbeslut UD2020/06185/FH, *Ändring av riktlinjerna för budgetåret 2020 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet.*

Regeringsbeslut UD2020/08905/RS (delvis) och UD2020/09389/FH, *Ändring av riktlinjer för budgetåret 2020 för Sveriges export- och investeringsråd avseende exportfrämjande verksamhet.*

Regeringsbeslut UD2020/19316, *Riktlinjer för budgetåret 2021 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet.*

Regeringsbeslut UD2021/09765, *Ändring av riktlinjer för budgetåret 2021 för Sveriges export- och investeringsråd avseende exportfrämjande verksamhet.*

Regeringsbeslut UD2022/00408, *Riktlinjer för budgetåret 2022 för Sveriges export- och investeringsråd avseende exportfrämjande verksamhet.*

Regeringsbeslut UD2022/18367, *Riktlinjer för budgetåret 2023 för Sveriges export- och investeringsråd avseende exportfrämjande verksamhet.*

Regeringens skrivelse 2013/14:55 om Riksrevisionens rapport (RiR: 2013:10) om statens främjandeinsatser för export.

Regeringens skrivelse 2015/16:48 om regeringens exportstrategi.

Protokoll från representantskapet 2023-04-28.

Protokoll från styrelsemöte hos Business Sweden, nr 2 (2022), 2022-05-10.

Rapport från riksdagen 2019/20:RFR6, *Uppföljning av beslutet att bilda Sveriges export- och investeringsråd*, Näringsutskottet, 2020.

Avtal mellan staten och SAU om Sveriges export- och investeringsråd (rådet), 2012-12-19.

Stadgar för Sveriges export- och investeringsråd, 2012.

Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening (SAU), *Ågarpolicy för Business Sweden*, 2022.

Bilaga 1. Rättsliga frågeställningar om Business Swedens verksamhet utifrån regeringsformen och lagen om offentlig upphandling

Offentliga förvaltningsuppgifter kan ha lämnats över till Business Sweden enligt regeringsformen

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen innebär således att det ställs krav på likabehandling och objektivitet även när privaträttsliga subjekt fullgör förvaltningsuppgifter som överlämnats till dem.

Syftet bakom bestämmelsen är bland annat att förhindra att beslutsfattande med offentliga medel sker godtyckligt. Saklighet och opartiskhet ska iakttas och beslut ska inte fattas utifrån ovidkommande hänsyn.

Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter är inte helt tydligt definierat. Uppgifter som innefattar att förmedla olika former av stöd och rådgivning till enskilda, som dessutom finansieras med statliga medel, är dock ofta att anse som en offentlig förvaltningsuppgift.

Regeringens årliga riktlinjebrev till Business Sweden innefattar uppdrag att erbjuda stöd i form av tjänster till företag. Detta stöd finansieras (helt eller delvis) med statliga medel. I Business Swedens uppdrag ingår bland annat att bedöma vilka företag som är lämpliga att delta i Småföretagsprogrammet och vilka resurser och åtgärder som ska riktas mot olika företag inom investeringsfrämjandet. Inom det riktade exportfrämjandet fattar Business Sweden beslut om vilka större exportprojekt som ska stödjas.²⁰⁰ Ofta betalar företag för att få delta i ett projekt inom det riktade exportfrämjandet, men så är inte alltid fallet och hur mycket företaget i fråga betalar är en förhandlingsfråga mellan företaget och Business Sweden.²⁰¹ När det gäller företagsdelegationer till utlandet är det i stor utsträckning Business Sweden som bestämmer vilka företag som ska kontaktas och bjudas in.²⁰²

²⁰⁰ Observera att stödet alltid ges i form av olika tjänster, och att Business Sweden aldrig tillhandahåller rent ekonomiskt stöd.

²⁰¹ Intervju med Business Swedens ansvarige för Mega Projects, 2023-07-04, s. 5.

²⁰² Business Sweden väljer dock inte bort företag som på eget initiativ vill delta. Intervju med CFO och CIO, 2023-06-19.

Business Sweden har ett stort antal riktlinjer (så kallade Guidelines) för sin verksamhet som innehåller rutiner och kriterier för vilka projekt och företag som ska få stöd. I slutänden innehåller dock besluten om vilka företag och projekt som ska få ta del av tjänsterna ett inslag av bedömning.

Beskrivningen ovan reser frågan om i vilken mån Business Swedens uppgifter innebär att offentliga förvaltningsuppgifter lämnats över och om Business Sweden därmed ska tillämpa bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Offentligt styrt organ enligt lagen om offentlig upphandling

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) har bland annat som ett viktigt syfte att främja en kostnadseffektiv användning av skattemedel. Lagen gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet.²⁰³ Business Sweden tillämpar inte LOU.

Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet, men även vissa andra organ ska jämföras med myndighet vid tillämpningen av LOU.²⁰⁴ Bland annat ska *ett offentligt styrt organ* som avses i 1 kap. 18 § LOU jämföras med myndighet och därför tillämpa LOU.

Begreppet offentligt styrt organ omfattar en juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Dessutom måste något av följande kriterier vara uppfyllt:

1. Den juridiska personen är till största delen finansierad av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet,
2. Den juridiska personens verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet,
3. I den juridiska personens styrelse eller motsvarande ledningsorgan är mer än halva antalet ledamöter utsedda av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet.

Syftet med Business Swedens export- och investeringsfrämjande verksamhet är att bidra till tillväxt och sysselsättning och därmed ökat välstånd i Sverige. Detta framgår av stadgarna och de årliga riktlinjebreven från regeringen samt *Huvudmännens avsikter*. Detta syfte talar för att Business Sweden tillgodoser *ett behov i det*

²⁰³ 1 kap. 2 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

²⁰⁴ 1 kap. 22 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

allmännas intresse. Som framgår ovan är det dock inte tillräckligt att behovet är i det allmännas intresse – det krävs också att detta behov inte är av industriell eller kommersiell karaktär.

Business Sweden är huvudsakligen offentligt finansierat. Den offentligt finansierade verksamheten bedrivs inte på en konkurrensutsatt marknad utan syftet är att tillhandahålla tjänster som inte tillgodoses av marknaden. Det finns inte något vinstsyfte och det förekommer inte heller någon vinstutdelning till huvudmännen. Detta talar sammantaget för att Business Swedens statligt finansierade verksamhet inte är av industriell eller kommersiell karaktär.

När det gäller den privatfinansierade verksamheten finns det omständigheter som indikerar att denna är av kommersiell karaktär. Business Sweden tillhandahåller dessa tjänster på en konkurrensutsatt marknad och tjänsterna erbjuds mot ersättning. De statliga medlen ska inte användas för att finansiera denna verksamhet.

Även om endast delar av Business Swedens totala verksamhet tillgodoser ett behov i det allmännas intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär och övrig verksamhet tillgodoser ett behov som är industriellt eller kommersiellt – är det inte uteslutet att det är fråga om ett offentligt styrt organ. Enligt att avgörande från EU-domstolen gäller den så kallade kontaminationsprincipen. Principen innebär en ”smitta” från LOU som medför upphandlingsskyldighet även för eventuella kommersiella delar av verksamheten.²⁰⁵

Business Swedens verksamhet är till största delen finansierad av statliga medel, vilket talar för att även det kompletterande villkoret i 1 kap. 18 § 1 LOU är uppfyllt. Därtill kommer att staten utser den som innehar ordförandeposten i Business Swedens styrelse, vilket innebär att de av staten utsedda ledamöterna i styrelsen i praktiken innehar en majoritet av rösterna.

I en tidigare statlig utredning har frågan ställts om staten kan ge uppdrag till dåvarande Exportrådet utan att behöva tillämpa reglerna i LOU.²⁰⁶ Ett yttrande från dåvarande NOU (Nämnden för offentlig upphandling) begärdes in i frågan. NOU kom till slutsatsen att den statliga huvudmannen sannolikt kan ge uppdrag till Exportrådet utan att reglerna i LOU följs. NOU gjorde dock även bedömningen att Exportrådet i sin egen anskaffning och avtalsskrivning omfattades av LOU. Skälen var i huvudsak samma som vi angett ovan.

²⁰⁵ Se mål C-44/96 Mannesmann, punkterna 25–35.

²⁰⁶ SOU 2000:102, s. 129 ff.

NOU:s bedömning medförde ingen förändring i hur Exportrådet/Business Sweden upphandlar, och UD uppger att frågan inte varit aktuell hos dem.²⁰⁷

Sammantaget finns således omständigheter som talar för att Business Sweden uppfyller kriterierna för att vara ett offentligt styrt organ enligt 1 kap. 18 § LOU.

²⁰⁷ E-post från UD-FH, 2023-05-29.