

# Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU13

## Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av affärsverken

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Utskottet, som inte har några invändningar mot regeringens bedömningar i skrivelsen, vill framhålla att Riksrevisionen genom sin granskning belyser ett viktigt område. Utskottet betonar vikten av öppenhet när det gäller regeringens styrning av affärsverken.

#### *Behandlade förslag*

Regeringens skrivelse 2017/18:297 Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av affärsverken.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av affärsverken .....	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	11
Skrivelsen .....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av affärsverken**

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:297 till handlingarna.

Stockholm den 13 november 2018

På finansutskottets vägnar

*Elisabeth Svantesson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Elisabeth Svantesson (M), Fredrik Olovsson (S), Gunilla Carlsson (S), Niklas Wykman (M), Adnan Dibrani (S), Emil Källström (C), Ulla Andersson (V), Jessika Roswall (M), Dennis Dioukarev (SD), Ingela Nylund Watz (S), Jakob Forssmed (KD), Ingemar Nilsson (S), Mats Persson (L), Sven-Olof Sällström (SD), Janine Alm Ericson (MP), Jan Ericson (M) och Charlotte Quensel (SD).

## Redogörelse för ärendet

I regeringens skrivelse 2017/18:297 Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av affärsverken behandlas Riksrevisionens granskningsrapport Regeringens styrning av affärsverken (RiR 2018:5). Riksdagen överlämnade den 8 mars 2018 Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen.

Den 10 april 2018 informerade riksrevisor Ingvar Mattson med medarbetare finansutskottet om den aktuella granskningsrapporten.

Regeringen lämnade sin svarsskrivelse på granskningsrapporten den 5 september 2018.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av skrivelsen.

# Utskottets överväganden

## Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av affärsverken

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

### Riksrevisionens granskningsrapport

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

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

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

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

Revisionsfrågan är:

- Har regeringen anpassat sin styrning till affärsverksformen?

### *Granskningens resultat*

#### **Myndigheter har numera samma möjligheter som affärsverken**

Riksrevisionen framhåller att de många undantag och tillägg som gäller för affärsverken innebär att det är svårt att få en överblick över regelverket som styr affärsverken. Vissa undantag är inte tydligt motiverade och det finns exempel på undantag som inte används av de tre kvarvarande affärsverken. Ur ett styrningsperspektiv finns risker med många undantag från eller tillägg till det generella regelverket som bl.a. beror på att det är problematiskt att tolka och administrativt hantera dessa. Det är rimligt att de undantag och tillägg som görs för affärsverken är relevanta i förhållande till affärsverkens verksamhet, aktuella och tydligt motiverade. En gemensam och aktuell riktlinje för

affärsverken, likt den ägarpolicy som finns för statligt ägda bolag, hade bidragit till en bättre överblick och ökad tydlighet.

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

### **Det saknas kriterier för när affärsverk är en lämplig form**

I proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt anfördes att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet. Valet av en annan organisationsform än en myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet. Finansutskottet och riksdagen ställde sig bakom propositionen (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Riksrevisionen anför att givet affärsverkens särart bör verksamheter som bedrivs i affärsverksform därmed prövas. Historiskt har verksamhetsformen för enskilda verk prövats, vilket ibland har resulterat i bolagiseringar. Utredningarna av Luftfartsverket och Sjöfartsverket har emellertid inte lett till något förslag från regeringen till riksdagen. Prövningar av verksamhetsform hade underlättats om det finns tydliga kriterier för när respektive verksamhetsform är lämplig. Sådana kriterier finns för att tydliggöra när bolag är en lämplig form för statlig verksamhet. Liknande kriterier hade enligt Riksrevisionen varit motiverade för affärsverk givet deras särart.

### **Flera verksamhetslogiker kräver tydlig styrning**

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

### **De ekonomiska målen har sällan justerats**

I granskningsrapporten påpekas att de ekonomiska målen inte har justerats eller anpassats till verkens utveckling under en längre period. Den makroekonomiska situationen är en annan än när målen fastställdes med bl.a. en annan räntenivå, och affärsverken står inför stora framtida investeringsbehov. Det ökar vikten av relevanta ekonomiska mål för verksamheterna. Om målen inte är aktuella och anpassade till verkens interna och externa förutsättningar riskerar de att antingen styra fel eller ignoreras.

Någon beskrivning av syftet med de ekonomiska målen för affärsverken har inte påträffats. Det skulle ha ökat förståelsen för hur regeringen kommit fram till de nivåer som målen har.

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

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

### *Riksrevisionens rekommendationer*

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer:

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

### **Regeringens svarsskrivelse**

#### *Regeringens bedömning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer*

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens sammanfattande slutsats att regeringen inte i tillräcklig utsträckning har utvecklat och anpassat styrningen

av affärsverken till verksamheten i dess nuvarande form och till dess framtida utmaningar. Riksrevisionen drar slutsatsen att det finns behov av ställningstaganden för att göra styrningen av affärsverksformen mer tidsenlig och effektiv. Regeringen ser inte de behoven, även om styrningen hela tiden bör utvecklas för att vara tidsenlig och effektiv.

Enligt regeringens uppfattning har styrningen för vart och ett av de berörda affärsverken anpassats och utvecklats för att möta de utmaningar som har uppkommit. Regeringen anser däremot att det är motiverat att fortsätta att följa utvecklingen och att det är regeringens ansvar att vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa fungerande verksamhetsförutsättningar och ändamålsenlig styrning av den verksamhet som i dag bedrivs i affärsverksform.

Regeringen instämmer inte heller i Riksrevisionens slutsats att myndigheter numera har samma möjligheter som affärsverken. Regelverket för affärsverken medger något större befogenheter i vissa frågor än regelverket för andra myndigheter. Totalt finns ett tjugotal författningar där affärsverken regleras i särskild ordning eller där endast delar av bestämmelserna är tillämpliga på affärsverk. Enligt regeringens uppfattning utgör undantagen, främst från det ekonomiadministrativa regelverket, väsentliga förutsättningar för affärsverken att kunna bedriva affärsverksamhet. Regeringen menar dock att undantagen och tilläggen i regelverken är svåra att överblicka och att det riskerar att göra styrningen otydlig.

Regeringen anser vidare att regelverket för samtliga myndigheter har utvecklats över tid och att förändringarna bl.a. inneburit att vanliga förvaltningsmyndigheter har bättre möjligheter än tidigare att hantera inslag av affärsverksamhet. Denna utveckling har lett till att skillnaden mellan vanliga förvaltningsmyndigheter och affärsverk har minskat.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens rekommendation att låta se över regelverket för affärsverken för att säkerställa att det är relevant och aktuellt. Det är angeläget att regelverket för myndigheterna är relevant och aktuellt. Det är regeringens uppdrag att vid behov ändra regler som berör en eller flera myndigheter. Förslag till förändringar grundas normalt på identifierade brister och hanteras inom ramen för regeringens beredningsprocess. Regeringen anser att relevansen för de undantag som finns för affärsverken bör ses över och en bedömning göras om undantagen krävs för den verksamhet affärsverken i dag bedriver.

Riksrevisionen rekommenderar att undantag och tillägg som är specifika för affärsverken bör motiveras tydligt och att de med fördel kan samlas i riktlinjer för regeringens styrning av statliga affärsverk. Regeringen delar bilden att det kan finnas ett värde i att samla dessa undantag och tillägg i riktlinjer för regeringens styrning av affärsverk. Regeringen vill dock framhålla att det endast finns tre berörda affärsverk, varför regeringens bedömning är att frågan om motivering av undantag och tillägg hanteras inom ramen för beredningsprocessen av förslag till nya eller ändring av befintliga förordningar.



Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsats att det saknas kriterier för när affärsverk är en lämplig form. Regeringen vill dock framhålla att frågan om kriterier framför allt är aktuell vid bildandet av ett nytt affärsverk eller analys av och förslag om ändrad verksamhetsform för en myndighet eller ett affärsverk.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens rekommendation att regeringen, i likhet med de kriterier som finns för statligt ägda bolag, bör utarbeta generella kriterier för när affärsverksformen är en lämplig verksamhetsform. Regeringens bedömning i dagsläget är dock att de kriterier som statsmakterna lagt fast om att myndighetsformen är det normala för statlig verksamhet och de kriterier som lagts fast för när en affärsverksamhet kan bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform är tillräckliga.

Regeringen delar Riksrevisionens slutsats att de ekonomiska målen sällan har justerats. Det ligger i sakens natur att målen bör vara rimligt stabila över tid i de fall inte verksamhet eller förutsättningar ändrats i väsentlig grad och att det är lämpligt att se över målen regelbundet.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör utveckla och redovisa motiven till affärsverkens ekonomiska mål, säkerställa att målen är aktuella och återkommande se över dem. Riksrevisionen noterar i detta sammanhang att regeringen har aviserat en översyn av de ekonomiska målen för Svenska kraftnät.

De ekonomiska målen utgörs av ett räntabilitetskrav och ett soliditetskrav. Räntabilitetskravet och soliditetskravet gäller över en konjunkturcykel. Inom ramen för uppföljning av affärsverkens verksamhet följer regeringen löpande utvecklingen av dessa mål. Vidare redovisar regeringen årligen i budgetpropositionen utfallet och regeringens bedömning av resultatet där hänsyn även tas till nya makroekonomiska bedömningar. Vid behov lämnas kommentarer och förslag till åtgärder.

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens slutsats att dokumentationen av regeringens styrning är bristfällig. Regeringen instämmer därmed inte heller i Riksrevisionens rekommendation att Regeringskansliet bör utveckla dokumentationen av myndighetsdialogerna mellan affärsverken och ansvarigt departement för att underlätta riksdagens kontroll och förbättra möjligheterna för de inblandade att nå en gemensam bild av diskussionens innehåll och resultat.

Regeringens bedömning är att de informella myndighetsdialogerna främst är inriktade på ömsesidigt utbyte av information och kunskap samt på att förtydliga regeringens styrning. De utgör inte i sig styrning av myndigheten. Det ligger i sakens natur att en informell dialog är just informell. Dialogmötena utgör alltså inga beslutsforum där några beslut fattas.

Enligt Regeringskansliets riktlinjer är det dagordningen som ska diarieföras vid myndighetsdialogerna. Den information som framkommer i dialogen ska sammanställas på lämpligt sätt, och dialogen ska följas upp med den politiska ledningen.

### *Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer*

Mot bakgrund av att regeringen inte delar Riksrevisionens sammanfattande slutsats, att regeringen inte i tillräcklig utsträckning har utvecklat och anpassat styrningen av affärsverken till verksamheten i dess nuvarande form och till dess framtida utmaningar, har regeringen inte för avsikt att vidta några åtgärder i särskild ordning med avseende på detta. Regeringen anser däremot att det är motiverat att fortsätta att följa relevansen av affärsverksformen och vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa fungerande verksamhetsförutsättningar och ändamålsenlig styrning av den verksamhet som i dag bedrivs i affärsverksform.

Regeringen avser att, vid kommande ändringar i de förordningar som innehåller särregleringar eller undantag för affärsverken, i beredningen ta ställning till om det är aktuellt att förändra någon reglering och överväga om undantagen och tilläggen bör samlas för att bli mer överblickbara.

Regeringen kan konstatera att förutsättningarna skiljer sig väsentligt åt mellan affärsverken. Regeringen avser därför att fortsätta att i särskild ordning för vart och ett av affärsverken följa verksamhetens utveckling och vid behov återkomma med förslag till förändringar av verksamhetsform, mål, finansiering och befogenheter.

Regeringen anser att Riksrevisionens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer är värdefulla och kan komma att ingå i underlaget för framtida beslut.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens granskningsrapport är slutbehandlad.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet, som inte har några invändningar mot regeringens bedömningar i skrivelsen, vill framhålla att Riksrevisionen genom sin granskning belyser ett viktigt område. De tre affärsverken är en del av den juridiska personen staten men har vissa särdrag. Utskottet noterar att regeringen anför att styrningen hela tiden bör utvecklas för att vara tidsenlig och effektiv. Som regeringen anför är Riksrevisionens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer värdefulla, och utskottet uppskattar att det framgår av regeringens skrivelse att de kan komma att ingå i underlaget för framtida beslut.

Utskottet vill betona vikten av öppenhet när det gäller regeringens styrning av affärsverken. Genom tydliga och öppna processer kan allmänhetens förtroende för hur affärsverken styrs öka.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:297 Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av affärsverken.