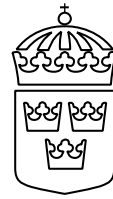


# Regeringens skrivelse

## 2023/24:127



### Riksrevisionens rapport om styrningen av Business Sweden

Skr.  
2023/24:127

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 april 2024

*Ulf Kristersson*

*Johan Forssell*  
(Utrikesdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i rapporten Business Sweden – styrningen av Sveriges export- och investeringsråd (RiR 2023:27).

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i styrningen av Business Sweden. Riksrevisionens övergripande slutsats är att styrningen av Business Sweden i flera avseenden är bristfällig eftersom ägarna inte i tillräcklig utsträckning bedöms ha hanterat Business Swedens konkurrensfördelar och de oklarheter som följer av Business Swedens verksamhetsform. Riksrevisionen bedömer att detta medför att styrningen inte är effektiv för att uppnå statens mål med verksamheten.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning som utgör ett värdefullt bidrag till regeringens fortsatta utveckling av styrningen och uppföljningen av Business Sweden och instämmer i Riksrevisionens bedömning att styrningen och uppföljningen av Business Sweden kan förbättras.

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

# Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning .....	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer .....	3
2.1	Riksrevisionens rekommendationer .....	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser .....	5
3.1	Verksamhetsformen .....	5
3.2	Verksamhetsformen och dess finansiering .....	7
3.3	Övriga rekommendationer .....	8
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer .....	8
4.1	Tydliggörande av vilka offentligrättsliga principer och regler som bör gälla i Business Swedens statligt finansierade verksamhet .....	10
4.1.1	Medelsanvändning .....	10
4.1.2	Gränsdragningen mellan handelssekreterarnas funktion och offentligrättsliga status i förhållande till Business Sweden .....	11
4.1.3	Vilka delar av det offentligrättsliga regelverket gäller för Business Swedens verksamhet? .....	11
4.1.4	Bör lagen om offentlig upphandling tillämpas av Business Sweden .....	12
4.2	Uppföljningsbara mål kopplade till återrapporteringskraven för Business Swedens statliga uppdrag .....	12
4.3	Säkerställa kvaliteten och öka transparensen i redovisningen av Business Swedens statliga uppdrag .....	13
4.4	Utveckla styrningen av den privatfinansierade verksamheten .....	14
4.5	Klargöra eventuella konkurrensfördelar Business Sweden har i den privatfinansierade verksamheten .....	14
4.6	Klargörande om önskade synergier mellan export- och investeringsfrämjandet har uppnåtts .....	16
4.7	Riksrevisionens rekommendationer till Business Sweden .....	16
4.8	Regeringens slutsats .....	17
Bilaga	Business Sweden – styrningen av Sveriges export- och investeringsråd .....	18
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2024 .....	19

# 1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i styrningen av Business Sweden. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Business Sweden – styrningen av Sveriges export- och investeringsråd (RiR 2023:27), se *bilagan*.

Riksrevisionens rapport överlämnades till regeringen den 21 december 2023. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser som redovisas och de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar till regeringen i sin rapport, samt, i egenskap av ägare, de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar till Business Sweden.

## 2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

I denna skrivelse behandlas de iakttagelser och rekommendationer riktade till regeringen som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport. Regeringen har i arbetet med denna skrivelse haft dialog med Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening, vilken representerar näringslivet som delägare i Business Sweden. Regeringen har även inhämtat underlag från Business Sweden.

Riksrevisionen framhåller i sin granskningsrapport att de brister i styrningen av Business Sweden som har identifierats till stor del bottnar i att Business Sweden har en verksamhetsform för vilken det inte finns något etablerat regelverk. Riksrevisionen riktar därför en övergripande rekommendation till 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. Riksrevisionen framhåller att 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 gör vidare ett antal iakttagelser och rekommenderar regeringen att analysera och se över aspekter som rör offentligrättsliga principer och regler i Business Swedens statligt finansierade verksamhet, mål och återrapporteringskrav, kvalitet och transparens i redovisningen av Business Swedens statliga uppdrag, styrningen av den privatfinansierade verksamheten, principer för konkurrensneutralitet och prissättning av de privatfinansierade tjänsterna, samt frågan om statsstöd.

Därtill rekommenderar Riksrevisionen Business Sweden att höja kvaliteten och säkerställa transparensen i redovisningen av det statliga

uppdraget, säkerställa att riktlinjebrevet följs samt överväga att införa en internrevision.

Därutöver berörs frågan om de förutsedda synergier mellan den export- och investeringsfrämjande verksamheten har uppnåtts, såsom förutskickades inför sammanslagningen av Sveriges Exportråd och Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (Invest Sweden) år 2013.

## 2.1 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar 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 rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- analysera vilka offentlighetsprinciper 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 (Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening) 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 har därutöver rekommenderat 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 finansiera sådana kostnader som specificeras i riktlinjebrevet utan att påföra någon marginal
- överväga en ändring av nuvarande compliancefunktion till en internrevision som bland annat har i uppdrag att säkerställa god intern kontroll och granska gränsdragningen mellan privata och statliga medel.

## 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

### 3.1 Verksamhetsformen

Den grundläggande frågeställningen i Riksrevisionens granskning har varit om styrningen av Business Sweden är effektiv för att uppnå statens mål med verksamheten. Då Riksrevisionen menar att det finns ett antal brister som är kopplade till verksamhetsformen har Riksrevisionen rekommenderat 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.

Regeringen har, i nära dialog med Business Swedens andra delägare, Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening (*hädanefter SAU*) som representerar näringslivet, övervägt denna rekommendation. En analys har gjorts av om verksamheten skulle kunna utföras på ett bättre och mer effektivt sätt i en annan verksamhetsform, till exempel i en myndighet eller ett statligt bolag, eller genom en uppdelning av verksamheten. Ingen ny information har framkommit som innebär att regeringen har kommit till en annan slutsats än tidigare. Regeringen avser därför inte att ändra Business Swedens verksamhetsform.

De utredningar som har belyst Exportrådets/Business Swedens verksamhetsform är

- Expert på export? (SOU 2000:102)
- Svensk export och internationalisering (SOU 2008:90)
- En utrikesförvaltning i världsklass (SOU 2011:21)
- Översyn av myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjande (Ds 2011:29).

Ytterligare genomlysningar som har gjorts av exportfrämjandeverksamheten inklusive Business Sweden är bl.a.

- Kartläggning av överlappningar i statligt exportfrämjande, (Statskontoret 2016:4)
- Riksrevisionens uppföljningsrapport 2017 (uppföljning av Riksrevisionens granskning På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export (2013:10)
- Bättre kommunikation för fler investeringar (SOU 2018:56)
- Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige (SOU 2019:21)
- Uppföljning av beslutet att bilda Sveriges export- och investeringsråd, Rapporter från Riksdagen 2018/19RFR000) Näringsutskottet. 2019/20: RFR6
- Fungerar exportfrämjandet? Motiv, aktörer och effekter, Tillväxtanalys Rapport 2020:05

- Business Sweden – näringslivets behov, erfarenheter och syn på främjandet, styrningen och finansieringen” (Kreab 2021, på uppdrag av Svenskt Näringsliv).

I utredningarna och rapporterna ovan har frågan om lämplig verksamhetsform analyserats, andra frågor som Riksrevisionen har granskat har också berörts, t.ex. konkurrensfrågor, handelssekreterarnas status samt gränsdragningen mellan det statliga uppdraget och den privatfinansierade konsultverksamheten.

Riksrevisionen har i sin granskning fokuserat på statens styrning av Business Sweden och om verksamhetsformen uppnår statens mål för verksamheten. Business Sweden ägs emellertid gemensamt av staten och SAU. Regeringens utgångspunkt är, vilket även SAU i dialog med regeringen givit uttryck för, att verksamhetsformen måste vara utformad på ett sätt som uppfyller både statens och näringslivets gemensamma mål, vilket enligt avtalet mellan staten och SAU om Business Sweden är att stimulera ekonomisk tillväxt och sysselsättning genom att stödja och främja svensk export och internationalisering samt utländska företags investeringar i Sverige eller samarbeten med svenska företag som tillför kapital, kompetens och marknader till det svenska näringslivet. Regeringen är även bunden av det riksdagsförantrade avtalet genom propositionen Gemensam organisation för export- och investeringsfrämjande (prop. 2011/12:92, bet. 2011/12:NU23). Regeringen fick därmed bemyndigande att ingå avtalet med näringslivet. Propositionen föregicks även av promemorian Översyn av myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjande (Ds 2011:29).

Verksamhetsformen har varit föremål för flera tidigare utredningar som har visat att den är ändamålsenlig i och med att den ger den flexibilitet och lyhörddhet som krävs för att möta svenska företags behov av service och offentligt stöd i sin internationalisering.

Andra verksamhetsformer som har analyserats har inte motsvarat ägarnas önskemål om att bibehålla en diplomatisk status för handelssekreterarna, eller har varit oförenliga med näringslivets behov av att Business Sweden ska kunna ge effektiv och efterfrågestyrd service till företag. När det gäller handelssekreterarnas roll som brygga mellan företagets affärsutveckling och regeringens bilaterala relationer, särskilt på tillväxtmarknaderna, fyller dessa ett verkligt behov från näringslivet som snarare har ökat än minskat med pågående omvärldsförändringar.

Därtill bedöms andra alternativa verksamhetsformer som dyrare och mindre effektiva utifrån näringslivets behov av stöd. Exportrådsutredningen rekommenderar till exempel att Exportrådets organisation bibehålls, bland annat med hänvisning till de synergieffekter som överväger nackdelarna för konkurrensen (Expert på export? s. 215–218 SOU 2000:102). En uppdelning mellan de två uppgifterna bedöms riskera att minska Exportrådets lyhörddhet för företagets behov, bli dyrare för staten och försämra möjligheterna att stödja särskilt de små och medelstora företagens exportsatsningar. Även senare utredningar drar samma slutsatser (SOU 2011:21 s. 218–222 samt Ds 2011:29 s. 75). Att de frågeställningar som Riksrevisionen uppmärksammar i gränslandet

mellan det offentliga och privata är outredda är därmed inte en uppfattning som regeringen delar.

Målgruppen för verksamheten i Business Sweden är de företag som vill internationalisera sin verksamhet och som på detta sätt bidrar till tillväxt och utveckling i Sverige, men som inte finner stöd för detta på annat sätt. Business Swedens roll i hela sin verksamhet är att ge företag, som vill växa genom export och internationalisering, marknadskompletterande rådgivning och projektledning för att möta behov av information med mera. Därtill kan utländska företag som vill investera i Sverige få råd.

Business Swedens unika verksamhetsform bygger på grundtanken att regeringen och näringslivet gemensamt engagerar sig för att erbjuda företag stöd för internationalisering vilket i många fall upplevs som svårt för företagen att göra själva på marknadens villkor. Staten och SAU har som gemensamma ägare för Business Sweden påtagit sig ett gemensamt ansvar och finansiering.

Regeringen bedömer inte att några avgörande skillnader föreligger i dag jämfört med vid tidigare utredningstillfällen. Samtliga utredningar har efter överväganden kommit fram till att den nu etablerade verksamhetsformen och arbetsfördelningen inom handelsfrämjande är den som har bäst förutsättning att uppnå statens och näringslivets gemensamma mål.

### 3.2 Verksamhetsformen och dess finansiering

Det huvudsakliga statliga uppdraget finansieras i ett till Kammarkollegiet ställt regleringsbrev för budgetåret, därtill ger regeringen anvisningar om statliga uppdragets inriktning, målsättningar och rapporteringskrav i det årliga riktlinjebrevet till Business Sweden. Därutöver har det förekommit ytterligare statlig finansiering kan ske genom enskilda tilläggsuppdrag. Utöver det statliga uppdraget ges ett årligt finansiellt stöd från Svenskt Näringsliv. Resten av Business Swedens finansiering utgörs av den privatfinansierade konsultverksamheten, genom vilken Business Sweden erbjuder affärsnära rådgivning och affärsutveckling på uppdrag av enskilda företag.

Av Business Swedens totala finansiering på 835 miljoner kronor år 2023 uppgick de statliga uppdragen för export- och investeringsfrämjandet till 308 respektive 68 miljoner kronor, beslutade av regeringen från utgiftsområde 24. Därutöver erhöll Business Sweden ytterligare medel från regeringen och övriga statliga aktörer i tillfälliga satsningar på totalt 109 miljoner kronor, bland annat för att arbeta med regeringens livsmedelsstrategi, projektexport och ett antal myndighetsuppdrag. Svenskt Näringsliv bidrog med 9 miljoner kronor och intäkterna från företagsfinansierade tjänster uppgick till 340 miljoner kronor.

Business Sweden står därmed som organisation intäktmässigt på två ben, dels det statliga finansieringen, dels intäkterna från den företagsfinansierade konsultverksamheten. Regeringen är noga med att redovisningen av de olika uppdragen och deras finansiering ska vara tydlig och spårbar. Det måste på samma sätt vara tydligt för svenska företag vilka

tjänster som Business Sweden kan erbjuda genom det statliga uppdraget, och vilka konsulttjänster som erbjuds mot betalning.

Syftet med denna gemensamma och samtidigt unika modell är att staten och svenskt näringsliv tillsammans verkar för att stödja enskilda företag och branscher runt om i världen. Business Sweden ska till exempel kunna stödja företag genom att avhjälpa brist på information och ge rådgivning om hantering av dolda eller tekniska handelshinder och svårigheter med tillträde till vissa marknader. På vissa marknader och i vissa sektorer kan det ibland också vara nödvändigt med officiella kontakter, i samråd med svenska utlandsmyndigheter, med regerings- eller myndighetsrepresentanter, både för att främja handelsrelationer i allmänhet, avhjälpa handelshinder och för att stödja enskilda affärer.

Den unika modellen med ett statligt uppdrag i kombination med efterfrågestyrt och affärsnära företagsstöd innebär att Business Sweden både kan ha stor lyhörddhet för företagets behov och viss möjlighet att agera kontryckiskt.

### 3.3 Övriga rekommendationer

Riksrevisionen konstaterar i sin granskningsrapport att om regeringens översyn av verksamhetsformen resulterar i att den nuvarande verksamhetsformen bör behållas bör regeringen vidta åtgärder för att hantera ett antal identifierade brister eller förbättringsområden i styrningen av Business Sweden.

De övriga iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen gör omfattar områden såsom tydliggörande av vilka offentligt rättsliga principer och regler som bör gälla för Business Swedens statligt finansierade verksamhet, utarbetande av uppföljningsbara mål och tydligare, återrapporteringskrav och transparens i det statliga uppdraget, tydligare styrning av den privatfinansierade verksamheten och klarlägganden av vilka av Business Swedens konkurrensfördelar som är motiverade.

Riksrevisionen riktar även rekommendationer direkt till Business Sweden. Där omfattas att höja kvaliteten och säkerställa transparensen i redovisningen av det statliga uppdraget, säkerställa efterlevnaden av riktlinjebrevet samt överväga att införa en internrevision.

Regeringen instämmer, med några få undantag (se avsnitt 4) i dessa iakttagelser och rekommendationer och håller med om att större tydlighet om regeringens förväntningar och krav på resultat för Business Sweden är önskvärt.

## 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen ser stort värde i Riksrevisionens rekommendationer och beslöt på basis av detta att vidta åtgärder genom 2024 års riktlinjebrev, bland



annat genom att inkludera nya uppföljningsbara mål för Business Swedens statliga verksamhet och genom att skärpa återrapporteringskraven för Business Swedens statliga uppdrag.

Regeringen avser att fortsätta arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen av Business Sweden inom ramen för den nuvarande verksamhetsformen.

Regeringens mål för Business Swedens verksamhet som helhet är att erbjuda efterfrågade tjänster till företag som söker stöd i internationalisering, till gagn för svensk tillväxt och sysselsättning.

Ett framgångsrikt näringslivsfrämjande kräver ett målinriktat stöd genom alla de aktörer som berörs och ingår i Team Sweden-samarbetet. I detta samarbete mellan myndigheter och andra aktörer som utifrån sina respektive mandat bidrar till Sveriges handels- och investeringsfrämjande ingår förutom Regeringskansliet: Business Sweden, Almi AB, Exportkreditnämnden (EKN), Statens energimyndighet (Energimyndigheten), Kommerskollegium, Research Institutes of Sweden (RISE), AB Svensk Exportkredit (SEK), Swedfund International AB (Swedfund), Svenska institutet, Tillväxtverket och Verket för Innovationssystem (Vinnova), m fl. Regeringen avser att verka för att Business Sweden vidareutvecklar samverkan vad gäller export- och investeringsfrämjande i samråd med näringslivet och i högre utsträckning aktivt fångar upp affärsmöjligheter och positionerar svenska lösningar inom strategiskt viktiga områden som t.ex. grön och digital omställning.

Regeringen avser att verka för att gemensamma satsningar görs på prioriterade marknader där myndigheter och andra statligt finansierade aktörers deltagande, inom ramen för sina respektive uppdrag, bedöms öka svenska företags möjligheter att tillvarata affärsmöjligheter i enlighet med prop. 2023/24:1 utr.omr. 24, s 89.

Regeringen utvidgar i riktlinjebrevet för 2024 Business Swedens uppdrag att ge stöd för svenska företags möjligheter att vinna affärer globalt, i synnerhet inom grön omställning och inom projekt för hållbar infrastruktur. Ett sådant uppdrag innebär även att exportföretag ska matchas mer effektivt med finansieringsinstrument inom EU (till exempel Global Gateway), de multilaterala utvecklingsbankerna och de globala klimatfonderna. Synergier mellan svenskt exportfrämjande och klimatbiståndet ska bidra till klimatnytta i låg- och medelinkomstländer. Regeringen anger även i riktlinjebrevet för 2024 att Business Swedens stöd till små och medelstora företag samt till regional exportsamverkan ska vidareutvecklas.

Regeringens mål med Business Swedens statliga uppdrag liksom med den privatfinansierade konsultverksamheten är att få till stånd ett tydligt, effektivt och sömlöst stöd i exportkedjan till företagen, där även stöd från andra statliga främjandeaktörer inom Team Sweden ska ingå.

Regeringen ger sedan flera år tillbaka tydligare och mer långsiktiga uppdrag till Business Sweden i form av det årliga riktlinjebrevet och från 2024 med en höjd finansiering. Regeringen har bedrivit ett sådant arbete sedan tillkännagivandet från riksdagen om att regeringen bör föreslå ett riksdagsbundet mål och utveckla en tydligare resultatredovisning för området Utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande inom statsbudgetens utgiftsområde 24 (bet. 2019/20:NU1 punkt 1, rskr. 2019/20:123). Sammantaget har detta även bidragit till ökad

förutsägbarhet och längre planeringshorisont för Business Sweden. Detta arbete resulterade i att regeringen i budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1 utg.omr. 24, s. 75) bedömde att tillkännagivandet var slutbehandlat.

Regeringen avser, utöver redan vidtagna åtgärder i 2024 års riktlinjebrev, ytterligare förtydliga styrning och krav på uppföljning av verksamheten i kommande års riktlinjebrev för att säkerställa att Business Sweden är effektivt i att uppfylla målsättningen med Business Sweden, inklusive den av svenska företag efterfrågestyrda och privatfinansierade konsultverksamheten. Sådana åtgärder kan till exempel innebära ytterligare skärpta krav på uppföljningsbara mål och resultatredovisning i riktlinjebrev för kommande år, en ny gemensam ägarpolicy som lägger fast regeringens och SAU:s gemensamma förväntningar på Business Sweden med tydliga mål utifrån verksamhetens syften.

Regeringen kommer även att verka för att Business Sweden tydliggör för intresserade företag dels vilken typ av stöd och tjänster som de kan erhålla hos dem inom ramen för det statliga uppdraget, dels vilka privatfinansierade konsulttjänster företagen kan köpa av dem. Detta är viktigt särskilt för tjänster som är delfinansierade inom det statliga uppdraget.

## 4.1 Tydliggörande av vilka offentlighetsrättsliga principer och regler som bör gälla i Business Swedens statligt finansierade verksamhet

Riksrevisionen uppmärksammar att det kan finnas aspekter av Business Swedens statligt finansierade verksamhet som kan utgöra offentliga förvaltningsuppgifter och därmed omfattas av exempelvis regeringsformen eller andra tillämpliga offentlighetsrättsliga regler. Detta inkluderar ramverk för medelsanvändning, handelssekreterares status och eventuell tillämpning av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling av Business Sweden.

### 4.1.1 Medelsanvändning

Riksrevisionen konstaterar att Business Sweden hanterar den statliga finansieringen på ett annat sätt än statliga myndigheter och att exempel på detta är att det saknas regler för hur Business Sweden får spara medel mellan år.

Regeringen avser se över hur styrningen av medlen bör förtydligas kring att spara medel mellan år samt redovisning. Utgångspunkten är att medel ska användas det år för vilket de anslås, om inget annat anges. Åtterrapporering av verksamheten görs årligen av Business Sweden.

#### **4.1.2 Gränsdragningen mellan handelssekreterarnas funktion och offentligrättsliga status i förhållande till Business Sweden**

Riksrevisionen menar att regeringen inte har uppmärksammat oklarheter kring gränsdragningen mellan handelssekreterarnas funktion och deras offentligrättsliga status i förhållande till Business Swedens verksamhet.

Frågan har belysts i flera tidigare utredningar. Business Sweden har till exempel, med utgångspunkt i observationerna i utredningen En utrikesförvaltning i världsklass (SOU 2011:21), bedrivit ett långsiktigt arbete för att särskilja handelssekreterarnas funktion och diplomatiska status från den privatfinansierade konsultverksamheten. Detta har gjorts genom att upprätta en bolagsstruktur för lokal närvaro på utlandsmarknader, så att den kommersiella verksamheten kan bedrivas i privaträttsliga subjekt, som exempelvis dotterbolag. Denna bolagsstruktur säkerställer juridisk och redovisningsmässig åtskillnad mellan det offentliga främjandet, det vill säga det statliga uppdraget, och den privatfinansierade konsultverksamheten. Business Swedens internredovisning medger dessutom full spårbarhet för samtliga konterade medel. Denna ordning säkerställer att finansiering från olika källor särskiljs.

Regeringen välkomnar att Business Sweden, har fortsatt arbetet med att tydliggöra denna åtskillnad. Arbetet har letts av Business Swedens styrelse. I januari 2024 infördes till exempel ett uppdaterat affärssystem som ytterligare ska stödja och förenkla de interna rutinerna för redovisningen av det statliga uppdraget och den privata verksamheten. Detta kommer redovisas årligen till regeringen. Regeringens bedömning är att detta kommer att bidra till ökad transparens.

#### **4.1.3 Vilka delar av det offentligrättsliga regelverket gäller för Business Swedens verksamhet?**

Riksrevisionen framhåller att regeringen inte tillräckligt har analyserat vilka delar av det offentligrättsliga regelverket som gäller för Business Swedens verksamhet och i vilken omfattning regeringsformens principer om likabehandling, saklighet och opartiskhet tillämpas.

Regeringen kommer med anledning av Riksrevisionens iakttagelser att ytterligare analysera de delar av Business Swedens statligt finansierade verksamhet som kan innebära myndighetsutövning och i samband med detta överväga vilka åtgärder som kan behövas för att stärka styrning och riktlinjer.

Regeringen konstaterar dock att det inte är unikt att myndighetsutövning utförs på uppdrag av staten av en aktör som inte är en myndighet eller att en sådan aktörs verksamhet kan innebära både myndighetsutövning och annan verksamhet som inte innebär myndighetsutövning. Regeringen ämnar följa hur Business Sweden hanterar myndighetsutövningen.

Handelssekreterarnas diplomatiska status är ett tungt vägande skäl till att regeringen behåller Business Swedens verksamhetsform. Regeringen kommer därför att överväga på vilket sätt denna status också i

offentligrättslig bemärkelse kan tydliggöras i ökad utsträckning både internt inom Business Sweden samt i förhållande till allmänheten.

Detta kan till exempel till del ske genom en fördjupad utbildning för handelssekreterarna om deras offentligrättsliga ställning och vilka skyldigheter den medför, inför utlandsstationering samt andra relevanta åtgärder.

#### **4.1.4 Bör lagen om offentlig upphandling tillämpas av Business Sweden**

Riksrevisionen väcker även frågan om huruvida lagen om offentlig upphandling ska tillämpas vid Business Swedens anskaffning av varor och tjänster.

Regeringen avser att närmare analysera huruvida lagen om offentlig upphandling i någon mån är tillämplig på Business Swedens verksamhet, och i så fall hur.

### **4.2 Uppföljningsbara mål kopplade till återrapporteringskraven för Business Swedens statliga uppdrag**

Riksrevisionen framhåller att regeringen inte har formulerat några uppföljningsbara mål för det statliga uppdraget som Business Sweden ska arbeta mot, och att detta har minskat möjligheten för regering och riksdag att bedöma resultatet av Business Swedens statligt finansierade verksamhet, trots en mängd andra återrapporteringskrav.

Regeringen har mot bakgrund av Riksrevisionens kritik och rekommendation, vidareutvecklat ett antal mätbara och uppföljningsbara mål för Business Sweden i riktlinjebrevet för 2024. Riktlinjebrevet för 2024 innehåller till exempel kvantitativa mål för det antal strategiska exportaffärer som Business Sweden ska arbeta med respektive hur många strategiska affärer som ska slutföras under året. Regeringens avser att fortsätta arbetet med att utveckla fler mätbara och uppföljningsbara mål för Business Sweden i kommande riktlinjebrev.

För vissa verksamhetsområden inom det statliga uppdraget, exempelvis när det gäller grundläggande exportservice, kan andra typer av mål eller kvalitetsmått användas, i syfte att tydligare styra Business Swedens verksamhet i linje med regeringens och näringslivets gemensamma målsättningar.

Regeringen har även i riktlinjebrevet 2024 inkluderat mer specifika förväntningar på Business Sweden vad gäller internationaliseringsstödet för små och medelstora företag, som ska förbättras kvalitativt. Stödet ska också omfatta både fler företag och nya kategorier av företag som till exempel kunskapsintensiva startup- och scale-up-företag. Regeringen avser även fortsättningsvis utveckla och stärka styrningen av dessa uppdrag.

Riksrevisionen har även framfört kritik mot att Business Sweden har haft svårt att förbruka alla medel för Småföretagarprogrammet. Regeringen menar att Business Swedens stöd till små- och medelstora

företag är en fortsatt viktig prioritering och kan också konstatera att medlen för programmet för små och medelstora företag förbrukades i sin helhet för 2023, efter en lägre förbrukning under några år delvis orsakat av svårigheter för företag under och efter pandemin.

### 4.3 Säkerställa kvaliteten och öka transparensen i redovisningen av Business Swedens statliga uppdrag

Riksrevisionen menar att Business Swedens redovisning och effektutvärdering av det statliga uppdraget uppvisar flera brister och att det finns betydande potential för förbättringar i syfte att säkerställa kvalitet och transparens i redovisning av det statliga uppdraget. Riksrevisionen menar till exempel att metodologin kring orsakssamband kan utvecklas och att det finns brister i kvalitet kopplad till svarsfrekvens i enkätundersökningar.

Regeringen har alltsedan riksdagens tillkännagivande 2019 (bet. 2019/20:NU1 punkt 1, rskr. 2019/20:123) lagt stor vikt vid att Business Sweden ska utveckla sina effektutvärderingar och sin redovisning till regeringen för att få ett bättre underlag för regeringens redovisning till riksdagen i budgetpropositionen. Regeringens bedömning är att Business Swedens resultatredovisning till regeringen, och därmed även till riksdagen, har förbättrats avsevärt under senare år, men har samtidigt framhållit till riksdagen att detta är ett långsiktigt utvecklingsarbete som ännu inte är slutfört. Detta har tydligt framgått i de senaste årens riktlinjebrev, där regeringen har begärt att Business Sweden ska fortsätta utveckla kvaliteten i sin effektmätning och sin resultatredovisning. Regeringen delar därmed Riksrevisionens syn att både effektutvärderingar och resultatredovisning kan förbättras ytterligare.

Vad gäller Riksrevisionens påpekande om icke-representativa företagsurval i utvärderingen av Småföretagsprogrammet menar regeringen att Business Sweden måste fortsätta att utveckla sina utvärderingsmetoder, vilket lades till i riktlinjebrevet 2024.

Regeringen verkar dessutom för att Business Sweden ytterligare ska utveckla och analysera företagsuppföljning via enkäter som ligger till grund för bland annat nöjd-kund-index (NKI).

I riktlinjebrevet till Business Sweden för 2024 upprepar regeringen förväntningarna på att Business Sweden ytterligare ska utveckla sin effekt- och resultatredovisning. Det kan Business Sweden bl.a. göra genom att använda beprövat välfungerande utvärderingsmetoder, justera eventuella metodproblem och genom att höja kvalitet och svarsfrekvens på enkätundersökningarna. Regeringen har även i riktlinjebrevet angivit att Business Sweden bör redogöra tydligare för vilken roll Business Sweden har spelat i de export- och investeringsaffärer där de varit aktiva. Regeringen har också angivit att Business Sweden ska förtydliga mätmetoderna i återrapporteringen för 2024.

Regeringen konstaterar att Business Sweden redan i återrapporteringen för 2023, som ett svar på de iakttagelser som gjorts av Riksrevisionen,

belyser en del av metodproblem som finns i effektutvärderingar och enkätundersökningar.

Regeringen kommer sammanfattningsvis att fortsätta verka för att Business Sweden kontinuerligt ska utveckla sina metoder för att och rapportera effekt och resultat av verksamheten i sin helhet.

#### 4.4 Utveckla styrningen av den privatfinansierade verksamheten

Riksrevisionen framhåller att regeringen tydligare bör ta ansvar för den privatfinansierade verksamheten genom att fastställa mål för den och verka för att Business Sweden tillämpar relevanta delar av statens ägarpolicy. Riksrevisionen anger att syftet är att en sådan ska ge tydliga mål och ramar för verksamheten som helhet, inklusive den privatfinansierade verksamheten.

Regeringen konstaterar att både regeringen och SAU som ägare i huvudsak bedriver sin ägarstyrning för verksamheten i Business Sweden som helhet genom styrelsen. Styrelsemedlemmarna utses årligen. Hälften av styrelseledamöterna utnämns av staten och hälften av den andra delägaren SAU. Staten utses styrelseordföranden. Styrelsens uppdrag är enligt avtal och stadgar för Business Sweden att besluta om Business Swedens interna organisation, planering och inriktning av Business Swedens inklusive handelssekreterarnas verksamhet, samt ekonomisk planering, förvaltning och uppföljning av densamma.

Extern revision görs därtill och rapporteras till styrelsen och godkänns av ägarna på det årliga representantskapet (motsvarande bolagsstämma). Revisionen avser hela Business Swedens verksamhet, det vill säga både den statligt finansierade och den privata konsultverksamheten ingår i samma revision. Revisionen ska säkerställa att redovisningen är tydlig, korrekt och spårbar. Business Sweden följer årsredovisningslagen (1995:1554) samt god redovisningssed i Sverige.

Regeringen håller emellertid med Riksrevisionen om att ägarna kan förstärka styrningen av Business Sweden och därmed också av den privatfinansierade verksamheten. Regeringen avser därför att tillsammans med SAU ta fram en gemensam ägarpolicy för Business Sweden, avsedd att vägleda Business Swedens styrelse och ledning, med mål och avsikter för verksamheten som helhet. Med utgångspunkt från ägarnas gemensamma målsättning och syfte menar regeringen att målen för Business Sweden i första hand bör vara kvalitativa. Företags behov och efterfrågan på högkvalitativa tjänster ska fortsatt stå i centrum.

#### 4.5 Klargöra eventuella konkurrensfördelar Business Sweden har i den privatfinansierade verksamheten

Riksrevisionen anger att Business Sweden inte har något uppdrag att verka marknadskompletterande när det gäller de privatfinansierade tjänsterna

och därutöver tillhandahåller tjänster med olika subventionsgrad, exempelvis coachning inom Småföretagsprogrammet. Riksrevisionen 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 alla tjänster.

Regeringen har i riktlinjebrevet 2024 betonat att verksamhet ska bedrivas i former som bidrar till att upprätthålla en konkurrensneutralitet, på de områden där andra svenska företag erbjuder tjänster inom affärsutveckling och internationalisering. Business Swedens tjänster ska erbjudas på ett sätt och till ett pris som inte snedvrider konkurrens på en privat konsultmarknad. För regeringen är det utomordentligt viktigt att Business Sweden agerar på ett ansvarsfullt och konkurrensneutralt sätt gentemot potentiella konkurrerande svenska företag som erbjuder liknande konsulttjänster. Regeringen anser också att samarbeten mellan Business Sweden och fristående svenska konsultföretag ska vara möjligt. Riksrevisionen anger också att Business Sweden i den privatfinansierade verksamheten har trovärdighet på grund av den nära kopplingen till svenska staten, genom sitt samarbete med UD och ambassaderna. Regeringen bedömer att modellen som sådan är uppbyggd för att verka marknadskompletterande och stötta företag i sin internationalisering, på efterfrågan från näringslivet. Regeringen konstaterar att handelssekreterarnas diplomatiska status kan ses som en konkurrens fördel, vilket kan motiveras utifrån näringslivets efterfrågan och behov av en aktör som stöttar svenska företag med affärsutveckling på utlandsmarknader.

Riksrevisionen hänvisar också till en enkätundersökning som visat att vissa kunder tycker att det är oklart när gratis konsultation, dvs det statliga uppdrag som Business Sweden erhållit, övergår till avgiftsbelagda konsulttjänster. Regeringen delar uppfattningen att tjänsternas karaktär och finansiering bör vara tydlig för företagen som tar del av den. Sådan tydlighet innebär också att företag kan ta ställning till vilka tjänster de vill ta del av och på vilka villkor. Detta bör tydliggöras av regeringen för Business Sweden, som måste kommunicera villkoren tydligare till företagen.

Regeringen bedömer att det i dagsläget inte bedrivs någon verksamhet som innebär konkurrens fördelar eller uppbärande av otillåtet statsstöd hos Business Sweden. Denna bedömning görs med utgångspunkt i Business Swedens unika modell med jämn fördelning av ansvar och risk mellan de båda ägarna. Åtskillnaden mellan den statligt finansierade verksamheten och den privatfinansierade konsultverksamheten uppnås dels genom den bolagsstruktur som har etablerats, dels genom separerad redovisning. De klara skiljelinjerna i nuvarande organisation avser att hantera de risker som tidigare utredningar pekat ut och säkra att ingen korssubventionering blir aktuell.

Regeringen kommer att fortsätta bevaka dessa frågeställningar och potentiella risker, i dialog mellan ägarna och inom ramen för den fortsatta styrningen av Business Sweden.

## 4.6 Klargörande om önskade synergier mellan export- och investeringsfrämjandet har uppnåtts

Riksrevisionen gör observationen att de synergier som förutsågs vid sammanslagningen 2013 av Exportrådet och Myndigheten Invest Sweden till det nuvarande Business Sweden har varit svåra att mäta och utvärdera.

Regeringen delar inte denna bild. Utredningen Översyn av myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjande (Ds 2011:29) lyfte dels i första hand fram administrativa synergier, dels pekade utredningen på utökade möjligheter att arbeta på fler marknader med investeringsfrämjandet. Regeringen gör bedömningen att båda dessa synergier har uppnåtts idag. Tydliga mål för sammanslagningen formulerades visserligen inte, vilket gör att det idag är svårt att mäta konkret måluppfyllelse. Regeringen kan ändå konstatera att investeringsfrämjandet idag bedrivs på ett effektivt sätt och att Business Sweden stöttar ett snarlikt antal investeringsprocesser jämfört med för tio år sedan, trots att investeringsfrämjandet under en lång rad år har bedrivits med i stort sett oförändrad finansiering sedan 2013.

## 4.7 Riksrevisionens rekommendationer till Business Sweden

Riksrevisionen riktar även en rad rekommendationer till Business Sweden som fokus på vikten av att höja kvaliteten och öka transparensen i redovisningen av det statliga uppdraget, säkerställa att det årliga riktlinjebrevet följs, samt överväga att ändra av nuvarande compliancefunktion till en internrevision för att säkerställa god intern kontroll och granska gransdragningen mellan privata och statliga medel. Enligt underlag som Business Sweden presenterat för regeringen pågår ett arbete inom Business Sweden för att hantera dessa rekommendationer.

Vad gäller Riksrevisionens rekommendation om transparens och kvalitet i redovisningen av det statliga uppdraget framhåller Business Sweden att det underlag som ligger till grund för den finansiella redovisningen av Business Swedens statliga uppdrag är samma underlag som används i årsredovisningen. Detta granskas i sin helhet av Business Swedens revisorer. Utvärderingarna av små och medelstora företagsprogrammet följer gällande rekommendationer från Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Business Sweden har även förtydligat redovisningen av metodutmaningar för de olika utvärderingarna i 2023 års rapport om Business Swedens statliga uppdrag.

Regeringen ser positivt på denna förändring i redovisningen och den ökade tydlighet den innebär. Regeringen kommer arbeta för att Business Sweden ytterligare utvecklar återsrapporteringen och ökar transparensen i redovisningen av de olika delarna av det statliga uppdraget och den privata verksamheten.

Business Sweden arbetar löpande med att säkerställa hur de följer, utvecklar, styr och följer upp sina uppdrag. Regeringen kommer fortsättningsvis verka för att Business Sweden följer upp varje enskilt



statligt uppdrag löpande och årsvis, samt granskar gränsdragningen mellan privata och statliga medel. Skr. 2023/24:127

Vad gäller Riksrevisionens rekommendation om att säkerställa hur riktlinjebrevet följs framhåller Business Sweden att tilldelade medel endast finansierar kostnader som specificeras i riktlinjebrevet utan marginal. Enskilda projekt kan dock gå med överskott respektive underskott. Regeringen avser att verka för att redovisningen av förbrukningen av medel ytterligare förtydligas i syfte att göra det transparent att medel förbrukas för de kostnader som specificeras i riktlinjebrevet.

Riksrevisionen rekommenderar även att Business Sweden överväger att ändra den nuvarande compliance-funktionen till en intern revision. Business Sweden konstaterar att deras interna compliance-funktion och revisorn samarbetar nära och rapporterar löpande till styrelsen och dess revisionsutskott, där även ägarna representeras direkt. Regeringen avser att verka för att styrelsen prioriterar att se över och ta ställning till formerna för en internrevision i tillägg till befintliga strukturer.

## 4.8 Regeringens slutsats

Regeringen bedömer att de slutsatser och rekommendationer som framkommer i Riksrevisionens rapport kan omhändertas genom att utveckla styrningen och uppföljningen av Business Sweden inom ramen för den nuvarande verksamhetsformen.

Regeringen har för avsikt att hantera de frågetecken om gränsdragningen mellan privat och statlig verksamhet som väcks i Riksrevisionens granskning inom den befintliga verksamhetsformen. Utöver de åtgärder som redan vidtagits och redovisats i denna skrivelse, avser regeringen att vidta åtgärder för att ytterligare tydliggöra styrningen av Business Swedens verksamhet både i rollen som ägare med ansvar för hela verksamheten och som uppdragsgivare för den statligt finansierade verksamheten. Några av dessa åtgärder kräver ytterligare analys och bedömning.

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

## Business Sweden – styrningen av Sveriges export- och investeringsråd

## Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestränd, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Johan Forssell

---

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens granskning av styrningen av Business Sweden