

OM OFFENTLIG SEKTOR

Myndigheters säljverksamhet

– hur och varför?



STATSKONTORET

Innehåll

Sammanfattning	5
Bakgrund	9
Varför en rapport om statliga myndigheters säljverksamhet?	9
Rapportens metod och inriktning	14
Kort om fallstudiemyndigheterna	16
Rapportens disposition	19
Myndigheters säljverksamhet – en begreppsdiskussion	21
Motiv för myndigheters säljverksamhet	29
Utgångspunkter för diskussionen	29
Säljverksamheten säkrar tillgång till varor och tjänster som inte tillhandahålls på marknaden	31
Säljverksamheten utvecklar myndighetens kärnverksamhet	35
Säljverksamheten bidrar till finansieringen av myndighetens kärnverksamhet	37
Säljverksamheten bidrar till uppfyllandet av övergripande politiska mål	39
Säljverksamheten sker av historiska skäl	42
Vissa motiv är vanligare än andra	43
Organisering av myndigheters säljverksamhet	45
Utgångspunkter för diskussionen	45
Fyra grundmodeller för myndigheters organisering	47
Organiseringen av säljverksamheten i fallstudiemyndigheterna	51
Principer och riktlinjer för vilken säljverksamhet som ska bedrivas	54
Principer och verktyg för prissättningen av säljverksamheten	55

Slutdiskussion	61
Statskontorets iakttagelser och slutsatser	61
Statskontorets rekommendationer	68
Referensförteckning	73
Bilaga	75
Summary	77
Sales activities by government agencies – how and why?	77

Sammanfattning

Statskontorets ska enligt sin instruktion bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken genom att bland annat följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Denna rapport om statliga myndigheters säljverksamhet utgör en del av det uppdraget.

Bakgrund

Regeringen pekade i 2010 års förvaltningspolitiska proposition på att det finns potentiella problem och risker när statliga myndigheter bedriver verksamhet i konkurrens med privata företag. Regeringen benämner detta *säljverksamhet*. I propositionen bedömde regeringen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden och att omfattningen av säljverksamheten bör minska.

Mot bakgrund av detta diskuterar och analyserar Statskontoret i denna rapport motiven för och organiseringen av statliga myndigheters säljverksamhet. Målet med rapporten är att tillföra kunskap om *varför* statliga myndigheter bedriver säljverksamhet och *på vilket sätt* verksamheten bedrivs organisatoriskt. Syftet är att främja en fortsatt diskussion om bedömningarna i den förvaltningspolitiska propositionen.

Tio motiv till varför myndigheter bedriver säljverksamhet

Statskontoret har identifierat tio olika motiv som finns eller kan finnas för att statliga myndigheter bedriver säljverksamhet. Motiven kan sorteras i fem principiellt olika kategorier inom vilka det finns vissa likheter som skiljer dem från andra motiv:

Kategori av motiv	Motiv för myndigheters säljverksamhet. Säljverksamheten...
Säljverksamheten säkrar tillgång till varor och tjänster som inte tillhandahålls på marknaden	A. ... säkerställer att en tjänst eller vara finns tillgänglig i alla delar av landet B. ... sker av beredskapsskäl
Säljverksamheten utvecklar myndighetens kärnverksamhet	C. ... ger kunskap om vad som behövs och efterfrågas i kärnverksamheten D. ... utvecklar personalens kompetens E. ... behåller eller underlättar rekryteringen av personal
Säljverksamheten bidrar till finansieringen av myndighetens kärnverksamhet	F. ... utgör en inkomstkälla till myndigheternas kärnverksamhet G. ... erbjuder varor och tjänster "myndigheter emellan" för att spara pengar eller upphandlingsresurser
Säljverksamheten bidrar till uppfyllandet av övergripande politiska mål	H. ... innebär en kanal för att föra ut information och kunskap som genereras i kärnverksamheten I. ... utgör ett arbetsmarknadspolitiskt medel
Säljverksamheten sker av historiska skäl	J. ... har bedrivits av myndigheten sedan lång tid tillbaka

Statskontoret bedömer att motiven A, C, F och H är mer vanligt förekommande motiv eller förklaringar till att myndigheter bedriver säljverksamhet än övriga. Därutöver uppfattar Statskontoret att det relativt ofta också finns historiska skäl till att säljverksamheten sker.

Det vanligaste sättet för en myndighet att organisera säljverksamheten är att bedriva den organisatoriskt integrerad med, men ekonomiskt separerad från, övrig verksamhet inom myndigheten.

Statskontorets slutsatser och rekommendationer

Vissa förändringar avseende statliga myndigheters säljverksamhet har genomförts under senare år i linje med vad regeringen framhållit i den förvaltningspolitiska propositionen. Ett exempel på detta är bolagiseringen av delar av Lantmäteriets säljverksamhet genom bildandet av Metria AB.

Statskontoret bedömer samtidigt att säljverksamhet totalt sett inte har minskat i någon betydande utsträckning. Statskontoret ger följande generella rekommendationer att överväga för regeringen och myndigheter som bedriver säljverksamhet:

-
- Åstadkom en mer tydlig och enhetlig tillämpning av begreppen som rör säljverksamhet
 - Se över säljverksamheten i myndigheternas instruktioner
 - Genomför externa strukturerade analyser av de marknader där myndigheterna är verksamma
 - Myndigheterna kan själva tydliggöra säljverksamheten och minska risken för snedvriden konkurrens och sammanblandning av myndighetsroller. Exempel på detta är att utarbeta policydokument kring säljverksamheten samt se över möjligheterna att ekonomiskt och organisatoriskt separera säljverksamheten från övrig verksamhet.
-

Bakgrund

Statskontorets ska enligt sin instruktion bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken genom att bland annat följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Denna rapport om motiven för och organiseringen av statliga myndigheters säljverksamhet utgör en del av det uppdraget.

Varför en rapport om statliga myndigheters säljverksamhet?

Statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet har diskuterats under många år

Statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet är en förvaltningspolitisk frågeställning som har diskuterats under många år utifrån flera olika utgångspunkter.

I 1998 års förvaltningspolitiska proposition *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136) menade den dåvarande regeringen att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform om det inte finns särskilda skäl. Regeringen framhöll att om konkurrensen bedöms som otillräcklig, eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stor, är myndighetsformen lämpligast. Regeringen pekade på att om myndigheten bedriver affärsverksamhet bör den särskiljas, men om den dessutom är konkurrensutsatt bör den normalt brytas ut ur myndigheten och bolagiseras. Rollerna skulle därmed göras tydliga och riskerna för bland annat snedvridning av konkurrensen minska. Mot bakgrund av de bolagiseringar som gjordes under 1990-talet framhöll regeringen att förutsättningarna för och behovet av ytterligare bolagiseringar minskat starkt inom staten. Det kan noteras att regeringen i 1998 års förvaltningspolitiska proposition använde begreppen konkurrensutsatt verk-

samhet och affärsverksamhet, men inte av begreppet säljverksamhet.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175) framhåller regeringen att effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande marknad. I propositionen pekar regeringen på att det finns potentiella problem och risker när statliga myndigheter bedriver verksamhet i konkurrens med privata företag. Ett exempel är att privata företag och statliga myndigheter inte konkurrerar på lika villkor på marknaden, vilket riskerar snedvridda konkurrensen och tränga undan privat näringsverksamhet. Detta hämmar i sin tur marknadens expansion och utveckling. Regeringen framhåller också att en utgångspunkt i arbetet för en tydlig och överskådlig statlig förvaltning är att myndigheter inte ska ägna sig åt säljverksamhet.

Även Statskontoret har tidigare pekat på problem och risker som kan förekomma när statliga myndigheter bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Ett exempel på risk är att säljverksamheten kan påverka, eller misstänkas påverka, en myndighets myndighetsutövande verksamhet. En annan risk är att anslag eller avgifter från verksamhet som bedrivs med ensamrätt subventionerar den konkurrensutsatta verksamheten (så kallad korssubventionering) så att myndighetens tjänster och varor underprissätts. Redan misstanken hos privata företag om att en myndighet subventionerar den konkurrensutsatta verksamheten kan negativt påverka företagets investeringar och inträde på marknaden.

Regeringen har uttalat att myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition anger regeringen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden och att omfattningen av myndigheternas säljverksamhet bör fortsätta att minska. Det bör enligt regeringen övervägas om en myndighet som bemyndigats att sälja varor och tjänster, i sina budgetunderlag och årsredovisningar bör budget-

tera och särredovisa väsentliga intäkter och kostnader från sådan försäljning. Enligt regeringen bör myndigheternas instruktioner ses över i syfte att tydliggöra vilken säljverksamhet som får bedrivas på marknaden. Regeringen framhåller också att det bör analyseras ytterligare om en huvudregel med innebörden att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på marknaden bör regleras i lag.

I propositionen pekar regeringen emellertid också på att en myndighet emellanåt måste ges möjligheten att sälja varor och tjänster på marknaden. Exempel på sådana verksamheter är universitetens och högskolornas uppdragsutbildningar och uppdragsforskning. Det kan enligt regeringen även handla om att säkerställa att en viss tjänst tillhandahålls över hela landet eller om en viss myndighets möjlighet att ha lokal förankring och god geografisk täckning.

Inget tyder på en betydande minskning av säljverksamheten

Att statliga myndigheter bedriver konkurrensutsatt verksamhet i betydande omfattning är väl belagt. Statskontoret har kartlagt och diskuterat detta i exempelvis rapporten *Konkurrensutsatt eller inte?* (2008:1). I rapporten framkom att det var över 100 myndigheter som 2006 bedrev sådan verksamhet till en total volym på cirka 25 miljarder kronor. 2006 års förvaltningskommitté (Förvaltningskommittén) framhöll senare att det finns ett osäkerhetsintervall i detta och att omfattningen därför kan uppgå till drygt 30 miljarder kronor. Statskontoret har också under senare år beskrivit säljverksamheten i flera rapporter, t.ex. i *Stärk kedjan!* (Om offentlig sektor, 2013) samt i myndighetsanalyser av enskilda myndigheter.

Våren 2013 genomförde Konkurrensverket en enkät till kommuner, landsting samt ett urval statliga bolag och myndigheter i syfte att få en uppfattning om offentliga aktörers kännedom om att det finns regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (de s.k. KOS-reglerna). I enkäten svarade 63 procent av de statliga myndigheterna att de säljer varor eller tjänster i konkurrens med privata aktörer. Urvalet av myndigheterna

gjordes utifrån bedömningen att det var troligt att dessa bedrev säljverksamhet i någon form. Mot bakgrund av att alla aktörer som besvarade enkäten inte kände till KOS-reglerna, framhöll Konkurrensverket att det inte kan uteslutas att andelen som bedriver säljverksamhet är högre än vad som framkom i enkäten.

Den totala storleken på de statliga myndigheternas (exklusive affärsverken) olika typer av avgiftsfinansierade verksamhet under åren 2008-2012 framgår av tabell 1.

Tabell 1 Avgiftsintäkter år 2008–2012 i statliga myndigheter exklusive affärsverk fördelat efter typ av avgiftsbelagd verksamhet (mnkr)

Verksamhet	2008	2009	2010	2011	2012
Offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet	9 850	10 110	10 650	11 910	11 550
Uppdragsverksamhet	42 190	42 900	47 240	47 720	46 260
Tjänsteexport	580	700	640	670	690
4 § avgiftsförordningen	3 390	3 760	3 270	3 410	3 650
Totalt	56 010	57 470	61 800	63 720	62 130

Källa: ESV, *Avgifter 2012 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten* (2013:42), sid. 17. Tabellen bearbetad av Statskontoret.

Den absoluta merparten av myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet finns inom kategorin ”uppdragsverksamhet”. Det bör samtidigt framhållas att all uppdragsverksamhet inte nödvändigtvis är konkurrensutsatt. Mer om detta i kapitlet ”Myndigheters säljverksamhet – en begreppsdiskussion”.

Bolagiseringen av en betydande del av Lantmäteriets uppdragsverksamhet under 2011, genom bildandet av bolaget Metria AB, innebar att knappt en halv miljard kronor av den dåvarande uppdragsverksamheten upphörde inom myndigheten. Detta kan till viss del förklara minskningen i myndigheternas uppdragsverksamhet mellan år 2011 och 2012.

Sammantaget finns det enligt Statskontoret inget som tyder på att det skett en betydande minskning av statliga myndigheters

säljverksamhet efter att den förvaltningspolitiska propositionen beslutades 2010.

Rapporten ska tillföra kunskap om myndigheters säljverksamhet och främja en fortsatt diskussion

Statskontorets tidigare rapporter som berört myndigheters säljverksamhet har fokuserat på att beskriva och kvantifiera säljverksamheten och dess effekter på marknaden. De har däremot inte närmare analyserat de bakomliggande motiven eller orsakerna till att myndigheter bedriver säljverksamhet. Mot bakgrund av regeringens bedömning att myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden samtidigt som detta ändå fortgår i betydande omfattning, finns det enligt Statskontoret ett behov av att närmare diskutera varför. En sådan diskussion bör försöka fånga in såväl uttalade som outtalade motiv och förklaringar till att myndigheter ägnar sig åt säljverksamhet.

Målet med Statskontorets rapport är att tillföra kunskap om *varför* statliga myndigheter bedriver konkurrensutsatt verksamhet och *på vilket sätt* verksamheten hanteras organisatoriskt. Syftet är att främja en fortsatt diskussion om regeringens förslag och bedömningar i den förvaltningspolitiska propositionen som rör myndigheters säljverksamhet. Rapporten kan fungera som ett underlag och stöd vid myndighetsdialoger och utformning av myndigheters instruktioner.

Som kommer att framgå i rapporten förekommer flera olika och i bland överlappande benämningar av myndigheters konkurrensutsatta verksamheter. Statskontoret har därför också en ambition att genom rapporten i någon mån sortera i och klargöra begreppsanvändningen i denna fråga.

Rapportens metod och inriktning

Rapporten utgår från intervjuer med myndigheter

Statliga myndigheters säljverksamhet rör viktiga och generella förvaltningspolitiska aspekter. Utgångspunkten för diskussionen i denna rapport är emellertid i huvudsak intervjuer med sju statliga myndigheter, fortsättningsvis benämnda fallstudiemyndigheterna. De sju myndigheterna är:

-
- Lantmäteriet
 - Patent- och registreringsverket
 - Skogsstyrelsen
 - Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
 - Statens jordbruksverk
 - Statistiska centralbyrån
 - Statens veterinärmedicinska anstalt
-

Ett grundläggande kriterium för urvalet av fallstudiemyndigheterna har varit att myndigheterna bedriver säljverksamhet. Samtliga myndigheter bedrev säljverksamhet i betydande omfattning vid den kartläggning som Statskontoret genomförde 2008 och de bedriver sådan verksamhet även idag. Vidare har urvalet gjorts med ambitionen att få en spridning med avseende på vilken typ av säljverksamhet myndigheterna bedriver samt deras interna organisering av säljverksamheten. En utgångspunkt för urvalet har också varit att ha med myndigheter under flera olika departement.

Statskontoret har intervjuat företrädare för samtliga fallstudie-myndigheter samt flertalet av de departement under vilka de sorterar. Vi har också intervjuat företrädare för Enheten för statlig förvaltning vid Socialdepartementet och samtalat med Budgetavdelningen vid Finansdepartementet.

Vid intervjuerna har bland annat följande frågor diskuterats:

-
- Varför bedriver myndigheten säljverksamhet?
 - Hur har myndigheten organiserat säljverksamheten?
 - Har myndighetens säljverksamhet omprövats efter den förvaltningspolitiska propositionen?
-

Intervjuerna har kompletterats med en analys av de sju myndigheternas instruktioner, regleringsbrev för 2013 och årsredovisningar för 2012 samt relevanta rapporter och utredningar som rör myndigheters säljverksamhet. I slutet av rapporten finns en referenslista över det material som använts i arbetet.

Projektgrupp och kvalitetsgranskning

Rapporten har utarbetats av utredarna Thomas Ringbom (projektledare) och Petter Kockum. Praktikanten Rebecka Sandheden har bistått projektgruppen i delar av arbetet.

Som stöd i arbetet har Statskontoret haft en referensgrupp bestående av Jane Cederqvist (f.d. generaldirektör), Eva Engdahl Gäfvert (Ekonomistyrningsverket), Leif Nordqvist (Konkurrensverket) och Annika Gustafsson (Statskontoret). Referensgruppen har haft en rådgivande funktion och har använts för att diskutera vissa metodologiska frågeställningar samt för att ge synpunkter på utkast till rapporten.

Rapporten har kvalitetsgranskats av referensgruppen och genom att Statskontoret låtit de sju fallstudiemyndigheterna läsa och ge synpunkter på valda delar av utkast till rapporten.

Generell och principiell diskussion om statliga myndigheters säljverksamhet

Statskontorets rapport syftar till att främja en fortsatt diskussion i en viktig förvaltningspolitisk fråga. Även om underlaget i rapporten utgår från sju fallstudiemyndigheter, är det viktigt att framhålla att diskussionen förs på ett generellt och principiellt plan. Ambitionen är att identifiera och övergripande beskriva de olika motiv som finns för myndigheters säljverksamhet, snarare

än att i detalj redovisa de motiv som finns för var och en av fallstudiemyndigheterna. Syftet med rapporten är alltså inte att specifikt granska och ifrågasätta de utvalda myndigheternas säljverksamhet eller värdera rimligheten i att de bedriver sådan verksamhet. I diskussionen hämtar vi dock beskrivningar från, och exemplifierar med, fallstudiemyndigheterna.

Statskontoret gör inte heller några konkurrensrättsliga analyser av myndigheternas säljverksamhet. Det innebär att vi inte analyserar huruvida deras säljverksamhet kan strida mot reglerna i konkurrenslagen (2008:579) om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Rapporten avser säljverksamheten hos statliga myndigheter exklusive affärsverk, universitet och högskolor. Säljverksamheten hos statliga bolag och stiftelser diskuteras ej. I viss utsträckning berörs dock det statliga bolaget Metria AB vars verksamhet tidigare var en del av Lantmäteriet.

Kort om fallstudiemyndigheterna

Nedan ger vi en kort beskrivning av fallstudiemyndigheterna. I rapportens kommande kapitel diskuterar och återger vi mer utförligt vad som framkommer i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev om deras säljverksamhet. Vidare finns i bilaga 1 en tabell som detaljerat beskriver styrningsdokumentens lydelse, bland annat avseende bemyndigandet för säljverksamheten samt grunderna för avgiftssättningen av denna verksamhet.

Lantmäteriet

Lantmäteriet är förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning, grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, inskrivning enligt jordabalken och geodetiska referenssystem. Enligt instruktionen får Lantmäteriet, med vissa begränsningar, inom sitt verksamhetsområde bedriva uppdragsverksamhet. Denna ska hållas ekonomiskt skild från myndighetens övriga verksamhet. År 2012 omsatte Lantmäteriet totalt knappt 1,8 miljarder kronor varav uppdragsverksamhetens intäkter uppgick till drygt 85 miljoner kronor. Exempel på

tjänster inom denna verksamhet är bland annat kartor och tjänster baserade på geografisk information. Uppdragsverksamhetens omsättning har minskat kraftigt jämfört med 2010 då den var 409 miljoner kronor. Orsaken till detta är att delar av verksamheten bröts ut och i maj 2011 överfördes till det statligt ägda bolaget Metria AB. Bolaget mäter, bearbetar och analyserar geografiska data och fastighetsinformation.

Patent- och registreringsverket

Patent- och registreringsverket (PRV) ansvarar för ärenden om patent, varumärken, mönster, efternamn och förnamn. PRV är även internationell myndighet enligt konventionen om patentsamarbete. Därutöver för PRV register över periodiska skrifter med utgivningsbevis samt handlägger ärenden om registrering av kommunala vapen. Enligt PRV:s instruktion får myndigheten bedriva uppdragsverksamhet, såsom att tillhandahålla konsulttjänster för granskning och annan rådgivning, ombesörja bevakning av avgifter för patent, varumärken och mönsterskydd, bedriva kurs- och utbildningsverksamhet samt tillhandhålla tjänster avseende myndighetens dokumentation. PRV är nästan helt finansierat genom olika typer av avgifter där de flesta är offentligrättsliga avgifter. År 2012 omsatte myndigheten totalt 320 miljoner kronor varav de samlade intäkterna från uppdragsverksamheten uppgick till drygt 30 miljoner kronor. Exempel på tjänster inom uppdragsverksamheten är olika typer av konsulttjänster inom patent- och varumärkesområdet.

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Enligt sin instruktion får Skogsstyrelsen, med vissa begränsningar, bedriva uppdragsverksamhet om den bidrar till att uppnå målen för skogspolitiken eller mål inom andra politikområden. Exempel på tjänster som Skogsstyrelsen erbjuder är skogsbruksplan, utbildningar samt värderingar och planering av skogsbilvägar. År 2012 omsatte Skogsstyrelsen

totalt 848 miljoner kronor varav de samlade intäkterna för uppdragsverksamheten uppgick till drygt 195 miljoner kronor.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är förvaltningsmyndighet för meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. Enligt myndighetens instruktion ska SMHI inom sitt verksamhetsområde, vid sidan av anslagsfinansierad verksamhet, bedriva avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet gentemot andra myndigheter samt affärsverksamhet. År 2012 omsatte SMHI totalt 670 miljoner kronor, varav uppdragsverksamheten stod för knappt 22 miljoner kronor och affärsverksamheten cirka 202 miljoner kronor. Bransch-anpassade prognos- och konsulttjänster är exempel på tjänster i affärsverksamheten medan brandriskprognoser och miljöövervakning är exempel på tjänster inom uppdragsverksamheten.

Statens jordbruksverk

Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) har som förvaltningsmyndighet inom jordbruksområdet, fiskeområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. Enligt sin instruktion ska Jordbruksverket vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Vidare reglerar instruktionen att det vid myndigheten ska finnas en avdelning, Distriktsveterinärerna, som fullgör de veterinära uppgifterna. Jordbruksverkets totala omsättning uppgick 2012 till 1,4 miljarder kronor varav 456 miljoner kronor avsåg avgifter från uppdragsverksamhet. Merparten av uppdragsverksamheten avser veterinära tjänster. Dessa tjänster är i huvudsak av ambulanderande karaktär, det vill säga behandlingar hos djurägare, och sker på landsbygden. En femtedel av omsättningen av de veterinära tjänsterna avser jourverksamhet för akut sjuka djur på helger och nattetid.

Statistiska centralbyrån

Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för officiell statistik och för annan statlig statistik. SCB har till uppgift att utveckla, framställa och sprida statlig statistik, samordna överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer och samordna det statliga statistiksystemet. Enligt myndighetens instruktion ska SCB, i mån av resurser, även utföra uppdrag inom sitt verksamhetsområde åt myndigheter. SCB får åta sig uppdrag även från andra uppdragsgivare. Exempel på sådana uppdrag är olika typer av statistiska undersökningar. Myndighetens totala omsättning uppgick 2012 till 1080 miljoner kronor. Avgifter och andra intäkter än anslag uppgick till 503 miljoner kronor varav 485 miljoner avsåg uppdragsverksamhet.

Statens veterinärmedicinska anstalt

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) har till uppgift att vara ett veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda. Myndigheten ska bland annat utreda smittsamma djursjukdomars orsak och spridningssätt, upprätthålla en effektiv vaccinerberedskap, vara nationellt veterinärmedicinskt laboratorium, utföra diagnostik av smittämnen samt bedriva forskning inom sitt verksamhetsområde. Enligt instruktionen får SVA ta ut avgifter för utförda undersökningar och utredningar samt tillhandahålla vacciner, diagnostika och laboratorieprodukter om inte annat är föreskrivet. År 2012 omsatte SVA totalt 380 miljoner kronor varav 168 miljoner kronor kom från uppdragsverksamhet. SVA har också intäkter genom olika typer av bidrag, vilket 2012 utgjorde knappt 100 miljoner kronor. En betydande del av dessa bidrag avsåg ersättning från Jordbruksverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för arbete som SVA definierar som uppdragsverksamhet.

Rapportens disposition

Den fortsatta framställningen inleds med kapitlet ”Myndigheters säljverksamhet – en begreppsdiskussion” i vilket vi närmare analyserar begreppet säljverksamhet.

I kapitlet ”Motiv för myndigheters säljverksamhet” beskriver och diskuterar vi de olika uttalade och outtalade motiv som finns för statliga myndigheters säljverksamhet.

I kapitlet ”Organisering av myndigheters säljverksamhet” diskuterar vi på ett övergripande plan hur myndigheters säljverksamhet organiseras.

Rapportens avslutande kapitel ”Slutdiskussion” redovisar Statskontorets övergripande slutsatser och iakttagelser beträffande statliga myndigheters säljverksamhet. Vi lämnar också några generella rekommendationer som rör säljverksamhet.

Myndigheters säljverksamhet – en begreppsdiskussion

Som beskrivits tidigare diskuterar Statskontoret i denna rapport motiven för, och organiseringen av, det som regeringen i 2010 års förvaltningspolitiska proposition benämner myndigheters säljverksamhet på marknaden. I detta kapitel analyserar vi begreppet närmare.

Vad menar regeringen med myndigheters säljverksamhet på marknaden?

Under rubriken ”Minska myndigheternas säljverksamhet på marknaden” i den förvaltningspolitiska propositionen, diskuterar regeringen frågan om myndigheters säljverksamhet på marknaden. Utifrån texten tolkar Statskontoret att regeringen med begreppet *myndigheters säljverksamhet på marknaden* avser statliga myndigheters avgiftsfinansierade försäljning av varor och tjänster på en marknad där det finns privata aktörer som utgör konkurrenter till myndigheten.

Det är enligt Statskontoret inte helt tydligt om regeringen med ”marknad” enbart avser de fall där det redan i dag finns privata konkurrenter till myndigheterna, eller även myndigheters tjänster och varor som är av sådant slag att de skulle kunna tillhandahållas av andra aktörer (det vill säga att det finns en potentiell konkurrens). Regeringen berör inte heller närmare frågan om i vilken utsträckning de varor och tjänster myndigheterna säljer ska vara samma eller likvärdiga som de som privata aktörer erbjuder, för att marknaden ska betraktas som konkurrensutsatt.

Regeringen framhåller vidare i den förvaltningspolitiska propositionen att ett särskilt konkurrensproblem mellan statliga myndigheter och privata aktörer hänger samman med *vidareutnyttjande av offentlig information*. Denna fråga behandlas i ett

annat avsnitt i propositionen. Statskontoret tolkar detta som regeringen inte betraktar det som säljverksamhet när myndigheter tillhandahåller och säljer grundläggande information som de samlar in och framställer för att fullgöra sina offentliga åtaganden. Dock bedriver myndigheter ibland säljverksamhet där produkterna bygger på förädling av den grundläggande information de samlar in och framställer. Många av SMHI:s produkter är exempel på detta. Gränsen mellan att sälja grundläggande information respektive att sälja produkter baserade på denna information är därför enligt Statskontoret inte alltid helt självklar.

Regeringen diskuterar också myndigheters *tjänsteexport* i ett separat avsnitt i propositionen. Även om regeringen här pekar på att statliga myndigheter inte bör agera så att privata aktörers exportmöjlighet påverkas negativt, är det samtidigt tydligt att regeringen inte ser tjänsteexporten som en del av myndigheternas säljverksamhet. Regeringen framhåller bland annat att tjänsteexport ska bedrivas inom ramen för kärnverksamheten inom områden där myndigheterna har en unik kompetens som marknaden inte kan tillhandahålla.

Säljverksamhet är inte nödvändigtvis samma sak som uppdragsverksamhet

Liksom Statskontoret tidigare beskrivit i rapporten *Konkurrensutsatt eller inte?* (2008:1) konstaterar Förvaltningskommittén att det inte finns någon självklar definition eller avgränsning av vad som utgör myndigheters konkurrensutsatta verksamheter. Förvaltningskommittén understryker att man inte kan sätta likhetstecken mellan myndigheters *uppdragsverksamhet* och myndigheters konkurrensutsatta säljverksamhet.

Uppdragsverksamhet beskrivs av Förvaltningskommittén som en slags samlingsbeteckning för myndigheters avgiftsbelagda verksamhet som efterfrågas frivilligt. Kommittén pekar på att all uppdragsverksamhet som myndigheterna bedriver, inte per definition är konkurrensutsatt. Uppdragsverksamhet kännetecknas enligt kommittén av att:

-
- Regeringen har rätt att besluta om att avgiften ska införas.
 - Regeringen har rätt att bestämma avgiftens storlek, men har i regel delegerat rätten till myndigheten.
 - Varor och tjänster är frivilligt efterfrågade.
 - Det kan finnas mer än en producent.
-

Ekonomistyrningsverket (ESV) beskriver myndigheters uppdragsverksamhet på ett liknande sätt i rapporten *Avgifter 2012 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten* (2013:42):

Uppdragsverksamhet omfattar samtliga avgifter som inte klassificerats som offentligrättsliga. Med uppdragsverksamhet avses i regel försäljning av varor och tjänster som är frivilligt efterfrågade.

Förvaltningskommittén och ESV påpekar att en myndighets försäljning av varor och tjänster till en annan myndighet räknas som uppdragsverksamhet. Uppdragsverksamhetens kunder finns således både inom och utanför den statliga sektorn.

Noterbart är att regeringen i avsnittet om myndigheters säljverksamhet i den förvaltningspolitiska propositionen inte använder eller diskuterar begreppet uppdragsverksamhet. Statskontoret tolkar detta som att inte heller regeringen menar att all uppdragsverksamhet nödvändigtvis behöver vara konkurrensutsatt.

Förvaltningskommittén framhåller vidare att det mesta talar för att myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet huvudsakligen finns inom ramen för myndigheternas avgiftsfinansierade uppdragsverksamheter. Statskontorets erfarenheter från arbetet med denna rapport och tidigare rapporter bekräftar detta. En bedömning av hur stor andel av uppdragsverksamheten som i praktiken är konkurrensutsatt varierar sannolikt stort mellan myndigheterna och över tid. En sådan bedömning påverkas också av i vilken utsträckning man räknar in potentiellt konkurrensutsatta verksamheter.

En erfarenhet från arbetet med Statskontorets rapport *Konkurrensutsatt eller inte?* (2008:1) var att det även vid en detaljerad analys av enskilda myndigheter är svårt att dra en fast gräns mellan verksamhet som bedrivs i konkurrens respektive inte. Detta beror bland annat på att såväl kunderna, konkurrenssituationen på marknaden som beskaffenheten på myndigheternas tjänster och varor förändras över tiden.

Begreppet säljverksamhet används inte i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev

Såväl Statskontoret som Förvaltningskommittén har tidigare beskrivit att regeringen inte använder begreppen konkurrensutsatt verksamhet eller säljverksamhet i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. I stället används ofta just begreppet uppdragsverksamhet för sådan avgiftsfinansierad verksamhet som efterfrågas frivilligt. Statskontoret har noterat detta även i arbetet med denna rapport. Begreppen konkurrensutsatt verksamhet och säljverksamhet används varken i instruktionen eller i regleringsbreven för någon av fallstudiemyndigheterna.

Intressant att notera är att regeringen i instruktionen och regleringsbrevet för SMHI använder båda begreppen uppdragsverksamhet och *affärsverksamhet*:

SMHI ska [...] öka samhällsnyttan med sin verksamhet genom att bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra myndigheter och genom att bedriva affärsverksamhet,

Enligt SMHI är uppdragsverksamhet avgiftsfinansierad verksamhet som utförs på uppdrag av andra myndigheter, men där kunderna bedömer att det inte finns en marknad med alternativa utförare. Tjänster som SMHI säljer till andra myndigheter efter en genomförd upphandling räknar emellertid myndigheten som en del av affärsverksamheten. Exempel på SMHI:s uppdragsverksamhet är uppdrag åt Naturvårdsverket avseende en rådgivningstjänst kring luftkvalitetsmodeller. SMHI:s affärsverksamhet omfattar olika bransch- och konsulttjänster där kunderna

kan vara såväl kommersiella aktörer, myndigheter (vid upphandling) som privatpersoner. Dessa tjänster erbjuds på en marknad med både svenska och utländska konkurrenter. I SMHI:s instruktion angavs tidigare att affärsverksamheten skulle bedrivas på ”företagsekonomiska grunder”, men denna regel har upphört att gälla från den 1 januari 2014.

Så vitt Statskontoret känner till förekommer begreppet affärsverksamhet inte i styrdokumentet för någon annan statlig myndighet.

Offentligrättslig verksamhet, tjänsteexport och avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen

I sammanhanget bör framhållas att en betydande del av myndigheternas samlade avgiftsintäkter kommer från *offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet*. Denna bedrivs med ensamrätt och är därför varken uppdragsverksamhet eller säljverksamhet.

ESV beskriver offentligrättsliga avgifter som tvingande avgifter där riksdagen beslutar att verksamheten ska bedrivas och att den ska vara avgiftsbelagd. En avgift betraktas som offentligrättslig om den innebär ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Verksamheten styrs av bestämmelser i lag och förordning och bedrivs som regel av en myndighet med ensamrätt inom landet. Huvudprincipen är att avgifternas storlek, och myndigheternas rätt att disponera avgifterna, beslutas av regeringen efter delegering av riksdagen. Myndigheten kan dock bemyndigas att disponera avgifterna och/eller att besluta om avgifternas storlek. Exempel på offentligrättsliga avgifter är PRV:s avgifter för patentansökan och Lantmäteriets avgifter för fastighetsförrättningar.

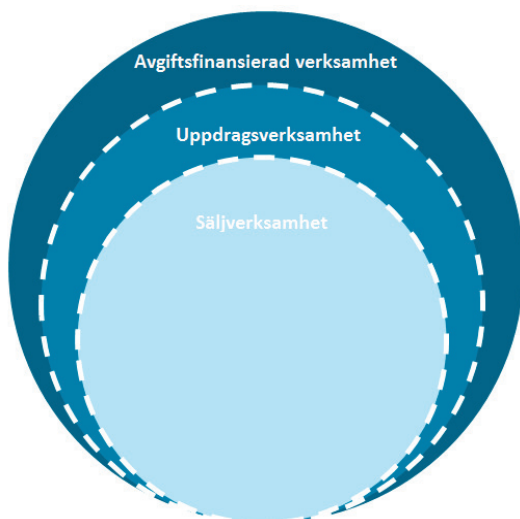
Till skillnad från offentligrättslig verksamhet är myndigheternas avgiftsfinansierade *tjänsteexport* och *verksamhet enligt 4 § avgiftsförordningen* att betrakta som uppdragsverksamhet då de är frivilligt efterfrågade och där det kan finnas konkurrenter till myndigheterna.

I enlighet med 4 § avgiftsförordningen (1992:191) finns ett generellt bemyndigande för myndigheter att mot avgift tillhandahålla ett antal i paragrafen specificerade varor och tjänster, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, myndighetsinstruktion eller annan förordning. Det rör sig till exempel om avgifter för publikationer, konferenser, kurser och uthyrning av lokaler. Enligt förordningen ska denna verksamhet vara av tillfällig natur eller av mindre omfattning. ESV framhåller att eftersom verksamheten är frivilligt efterfrågad rör det sig om uppdragsverksamhet. Myndigheterna får normalt själva besluta om avgifternas storlek upp till full kostnadstäckning och får själva disponera sådana avgifter.

Med statliga myndigheters tjänsteexport avses enligt ESV de prestationer som utförs för utländska användares räkning oavsett om prestationerna levereras utomlands eller i Sverige och oavsett vem som betalar för tjänsterna. För tjänsteexport av varaktig karaktär eller större omfattning krävs ett särskilt bemyndigande från regeringen. För tjänsteexport av tillfällig karaktär eller av mindre omfattning finns ett generellt bemyndigande i enlighet med 4 § avgiftsförordningen.

Relationen mellan begreppen avgiftsfinansierad verksamhet, uppdragsverksamhet och säljverksamhet

Med utgångspunkt från diskussionen ovan kan den inbördes relationen mellan begreppen myndigheters *säljverksamhet*, *uppdragsverksamhet* och *avgiftsfinansierade verksamhet* på ett schematiskt och förenklat sätt åskådliggöras med denna figur.



Figuren visar att all avgiftsfinansierad verksamhet som myndigheterna bedriver inte är frivilligt efterfrågad uppdragsverksamhet eller säljverksamhet utan att det också finns avgiftsfinansierad verksamhet som bedrivs med ensamrätt. Figuren illustrerar även att delar av myndigheternas uppdragsverksamhet kan vara säljverksamhet som bedrivs på en marknad i konkurrens med andra företag, men att all uppdragsverksamhet inte nödvändigtvis är konkurrensutsatt.

Som nämnts är det svårt att finna en helt entydig definition av vad begreppet säljverksamhet innebär eller att exakt och uttömmande precisera vilken verksamhet i en enskild myndighet som är säljverksamhet. Detta innebär dock inte att Statskontorets diskussion på en generell och principiell nivå blir mindre relevant.

I den fortsatta diskussionen kommer vi i huvudsak använda benämningen säljverksamhet för myndigheters konkurrensutsatta verksamhet, även om det i enskilda fall kan handla om uppdragsverksamhet som inte är konkurrensutsatt. Där det är nödvändigt, till exempel vid återgivande av formuleringar i styrdokument, kommer vi dock att använda andra benämningar.

Motiv för myndigheters säljverksamhet

I detta kapitel beskriver och diskuterar vi de olika motiv som finns för statliga myndigheters säljverksamhet. Diskussionen syftar inte till att uttömmande eller detaljerat redovisa samtliga motiv för var och en av fallstudiemyndigheterna. Ambitionen är istället att på ett övergripande och summerande plan fånga in samtliga eller åtminstone de flesta motiv som finns för att statliga myndigheter bedriver säljverksamhet.

Utgångspunkter för diskussionen

Bred användning av benämningen motiv

Statskontorets användning av benämningen *motiv* ska tolkas brett i den följande diskussionen. Med denna benämning avser vi motiv eller mål som explicit framkommer i myndighetsinstruktion, regleringsbrev eller årsredovisning. Vi avser också motiv som framkommit i Statskontorets intervjuer, men som inte nödvändigtvis är lika tydligt uttryckta i olika styrdokument. Sådana mer uttalade motiv kan beskrivas som bidragande orsaker och förklaringar till att säljverksamhet förekommer, vid sidan av explicit uttalade motiv.

Motiven framkommer sällan tydligt i instruktion och regleringsbrev

Regeringen har i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev i de flesta fall på ett tydligt sätt gett fallstudiemyndigheterna bemyndigande att bedriva uppdragsverksamhet och att ta ut avgifter för denna verksamhet. Regeringen beskriver vanligtvis också, om än med varierad detaljeringsgrad, vilka typer av tjänster och varor som sådan verksamhet får innefatta. En övergripande iakttagelse är dock att regeringen i styrdokument

sällan tydligt motiverar eller närmare förklarar *varför* myndigheterna ska eller får bedriva uppdragsverksamheten.

Motiven framkommer enligt Statskontoret tydligast när det gäller Jordbruksverket genom att det i myndighetsinstruktionen klargörs att den veterinära verksamheten ska säkra tillgången till veterinärer. Enligt instruktionen ska Jordbruksverket vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smitta samt för att alla djur ska kunna få hälso- och sjukvård. Det ska finnas tillgång till veterinärer oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl. Vidare klargörs att myndigheten, genom den organisatoriskt separerade avdelningen Distriktsveterinärerna, endast får vara etablerad om det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer.

De direkta motiv eller förklaringar till uppdragsverksamheten som förekommer för övriga fallstudiemyndigheter är enligt Statskontorets uppfattning mer otydliga. I instruktionen för Skogsstyrelsen klargör regeringen att myndigheten får bedriva uppdragsverksamhet om det "... *bidrar till att uppnå de beslutade målen för skogspolitiken eller inom andra politikområden.*" I fallet med SMHI klargörs i instruktionen att myndigheten genom sin uppdrags- och affärsverksamhet ska "öka samhällsnyttan". När det gäller SCB finns det ingen närmare motivering för uppdragsverksamheten i myndighetens instruktion, men i regleringsbrevet klargörs bland annat:

Målet för den avgiftsfinansierade verksamheten är att, genom att utföra uppdrag utifrån olika användares behov, öka möjligheterna att utnyttja det statistiska materialet och den statistiska kompetensen som finns inom myndigheten. Uppdrag rörande officiell statistik ska prioriteras före annan avgiftsfinansierad verksamhet.

För SVA, Lantmäteriet och PRV saknas i instruktionen en tydlig motivering eller förklaring explicit kopplad till uppdragsverksamheten. I regleringsbrevet för SVA ställs dock krav på att myndigheten ska göra en värdering av vilka effekter uppdragsverksamheten har haft för genomförandet av myndighetsuppgifterna och återrapportera detta. I SVA:s årsredovisning kom-

mer detta till uttryck i ett särskilt avsnitt som under rubriken ”Uppdragsverksamhetens effekter” bland annat berör motiven för verksamheten.

Fem kategorier av motiv för säljverksamhet

Statskontoret har i arbetet identifierat tio olika motiv för statliga myndigheters säljverksamhet. Dessa tio motiv kan förenklat sorteras under följande fem principiellt olika kategorier:

-
- Säljverksamheten säkrar tillgång till varor och tjänster som inte tillhandahålls på marknaden
 - Säljverksamheten utvecklar myndighetens kärnverksamhet
 - Säljverksamheten bidrar till finansieringen av myndighetens kärnverksamhet
 - Säljverksamheten bidrar till uppfyllandet av övergripande politiska mål
 - Säljverksamheten sker av historiska skäl
-

Den fortsatta diskussionen om de tio motiven för säljverksamhet struktureras utifrån dessa fem kategorier. Några av motiven kan delvis hävdas överlappa varandra eller skulle kunna sorteras under flera av kategorierna. För enkelhetens skull har vi valt att strukturera vart och ett av motiven under enbart en kategori.

Säljverksamheten säkrar tillgång till varor och tjänster som inte tillhandahålls på marknaden

En återkommande förklaring till att myndigheter bedriver säljverksamhet är att den innebär försäljning av för samhället viktiga varor och tjänster som kan förekomma på marknaden, men inte på det sätt eller i den omfattning som är önskvärt.

Säkerställande av att en viktig tjänst eller vara finns tillgänglig i alla delar av landet

Ett motiv för säljverksamhet som flera myndigheter pekat på är att *säkerställa att en tjänst eller vara finns tillgänglig i alla*

delar av landet och/eller att tjänsten finns tillgänglig under årets alla dagar eller dygnets alla timmar.

När det gäller Lantmäteriets säljverksamhet inom fastighetsbildning ser myndigheten som sin roll att vara närvarande i små kommuner eller i glesbygdskommuner där det statliga bolaget Metria AB eller privata aktörer inte erbjuder sina tjänster. Enligt Lantmäteriet bottnar detta i en stark tradition och drivkraft inom myndigheten att inte lämna kommuner och andra uppdragsgivare ”i sticket”. Om inte myndigheten funnits närvarande i dessa delar av landet skulle motsvarande tjänster från privata konsulter, enligt Lantmäteriet, bli orimligt dyra till följd av bland annat konsultens resekostnader. Detta skulle också innebära en sämre service åt kunderna genom att arbetet inte skulle kunna utföras lika snabbt som Lantmäteriets lokala närvaro medger.

Lantmäteriet har framhållit att avgränsningen av var myndigheten erbjuder mättnings-, beräknings- och kartläggningstjänster samt underlag och förslag till enklare detaljplan, styrs av instruktionen. Instruktionen klargör bland annat att sådana tjänster endast får bedrivas ”... *i de delar av Sverige där andra lösningar saknas av marknadsskäl...*”.

I enlighet med Skogsstyrelsens instruktion syftar myndighetens uppdragsverksamhet ytterst till att bidra till uppfyllandet av de övergripande skogspolitiska målen. (Mer om detta längre fram.) Att säkerställa tillgången till viktiga varor och tjänster i hela landet är emellertid ett motiv även för Skogsstyrelsens säljverksamhet. I instruktionen uttrycks bland annat att ”Myndighetens lokala förankring är viktig”. Enligt ett särskilt policydokument som Skogsstyrelsen tagit fram för uppdragsverksamheten bidrar denna till att upprätthålla en lokal förankring. Exempel på tjänster inom säljverksamheten är värdering och kartläggning av skog på uppdrag av skogsbruket. Enligt Skogsstyrelsen finns det i dag inom de flesta tjänsteområden alternativa utförare, men inte lokalt närvarande i alla delar av landet.

Även Jordbruksverkets tillhandahållande av veterinära tjänster, genom Distriktsveterinärerna, syftar till att säkerställa till-

gången i alla delar av landet. Myndighetens uppgift enligt instruktionen är bland annat att vidta åtgärder så att alla djur ska kunna få sjukvård och att det ska finnas tillgång till sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet. Intresset hos privata aktörer att etablera veterinär verksamhet i glesbygd är enligt Jordbruksverket begränsat. Enligt instruktionen får myndigheten också bedriva vård av hästar och sällskapsdjur om sådan vård inte finns att tillgå för djurägarna inom rimligt avstånd. Jordbruksverkets säljverksamhet som avser utsädeskontroll och vattenhushållning är andra exempel på tjänster som myndigheten erbjuder för att säkerställa tillgången i hela Sverige.

I sammanhanget kan också nämnas att PRV pekat på att myndighetens säljverksamhet sker på en marknad där det finns en efterfrågan från företag och uppfinnare, men där det inte alltid finns alternativa utförare som kan erbjuda PRV:s kombination av teknikkunskap, databaser och granskningsverktyg.

Beredskapsskäl

Även om de privata aktörer som finns på marknaden är resurser som kan anlitas av myndigheter och andra samhällsfunktioner vid olika typer av kriser, är det inte säkert att dessa resurser är tillräckligt omfattande eller tillgängliga vid en krissituation. *Beredskapsskäl* är därför ett annat motiv för myndigheters säljverksamhet som har koppling till privata aktörers, i olika avseenden, begränsade närvaro på marknaden.

Detta är ett viktigt motiv för Jordbruksverkets försäljning av veterinära tjänster. Sverige har höga ambitioner när det gäller smittskydd och där har Jordbruksverket till uppgift att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Distriktsveterinärernas verksamhet gör att myndigheten kommer fysiskt nära djurbeståndet och blir ett vakande öga i bekämpningen av djursmittor. När det sker ett utbrott av smitta kan myndigheten med sin lokala närvaro snabbt vara på plats för att vidta nödvändiga åtgärder.

Även SVA:s säljverksamhet avseende bland annat diagnostik av och rådgivning om djursjukdomar och sjukdomar som kan smitta mellan djur och människor, motiveras av beredskapsskäl. Myndigheten framhåller att säljverksamheten utvecklar myndighetens förmåga att med korta svarstider hantera stora analysvolymer vilket bidrar positivt till beredskapscapaciteten. Ett tillräckligt stort inflöde av olika slags prover från skilda delar av landet är väsentligt för uppdraget att övervaka sjukdomar. Diagnostiktjänsterna är därför enligt SVA en förutsättning för att få kunskap om den normala infektionsbilden och för att tidigt upptäcka förändringar.

Vidare möjliggör SVA:s diagnostiktjänster en kontinuerlig drift av laboratorietrustningen vilket är nödvändigt för viss typ av utrustning. Myndigheten pekar på att privata laboratorier kan vara möjliga att utnyttja i händelse av sjukdomsutbrott eller allvarlig krissituation. SVA framhåller emellertid samtidigt att laboratorier som är belägna på stort geografiskt avstånd från Sverige i praktisk mening inte är att betrakta som tillgängliga resurser från beredskapssynpunkt.

SVA svarar också för en kompletterande del av vaccinförsäljningen i Sverige inom det veterinärmedicinska området. Efter beslut av SVA under 2013 har myndighetens vaccinförsäljning emellertid avsevärt reducerats. Skälet för detta var att myndigheten bedömde att omregleringen av apoteksmarknaden lett till ett bredare sortiment av vacciner hos privata aktörer. Att som partihandlare sälja veterinära vacciner har enligt SVA en stor betydelse för uppgiften enligt myndighetsinstruktionen att upprätthålla en effektiv vaccinberedskap avseende smittsamma djursjukdomar. Genom försäljningsintäkterna kan myndigheten hålla farmaceutisk kompetens och ha kanaler för inköp, lagring och distribution av vacciner.

SMHI har pekat på att det finns en, om än underordnad, beredskapsaspekt på säljverksamheten. De resurser i termer av personal m.m. som finns vid Avdelningen för affärsverksamhet där säljverksamheten huvudsakligen bedrivs, kan utnyttjas vid

allvarliga störningar i samhället som involverar myndighetens verksamhetsområde. Detta gäller exempelvis vid situationer med höga flöden och översvämningar.

Säljverksamheten utvecklar myndighetens kärnverksamhet

En annan vanligt förekommande förklaring till att myndigheter bedriver säljverksamhet är att den på olika sätt främjar deras kärnverksamhet.

Bidrar med kunskap om samhällets behov och efterfrågan

Myndigheternas säljverksamhet innebär ofta kundkontakter och kundmöten med enskilda, företag, myndigheter och andra organisationer. Dessa omvärldskontakter kan *ge kunskap om vad som behövs och efterfrågas* av samhället inom myndigheternas verksamhetsområden, vilket bidrar till att utveckla deras kärnverksamhet.

Ett exempel på detta är PRV:s konsulttjänster åt näringslivet inom det immaterialrättsliga området. PRV framhåller att säljverksamheten innebär att myndigheten får ”tentakler ut i myllan” vilket främjar utvecklandet av en kundanpassad verksamhet och organisation inom patentområdet.

De flesta övriga myndigheter Statskontoret intervjuat har framhållit att säljverksamheten på olika sätt ger kunskap om samhällets behov vilket i sin tur utvecklar kärnverksamheten. Exempel på detta är SMHI, SVA, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen. Så har SMHI bland annat framhållit att säljverksamheten ger uppslag och idéer till myndighetens tillämpade forskning om väderprognoser, klimat och miljöfrågor.

I Statskontorets rapport *Myndighetsanalys av Statens veterinärmedicinska anstalt* (2012:9) framkom att ett av de viktigaste argumenten för SVA:s säljverksamhet var just att den ansågs nödvändig för att upprätthålla kompetensen och för att kunna övervaka läget när det gäller djursjukdomar. SVA har också framhållit att viktiga frågeställningar och behov för myndig-

hetens forskning identifieras i den omvärldsbevakning som sker genom bland annat uppdragsdiagnostiken.

Utvecklar personalens kompetens och kan underlätta rekryteringen

En närliggande aspekt som flera vi intervjuat framhållit är att säljverksamheten *utvecklar personalens kompetens* inom myndigheternas verksamhetsområden vilket gynnar såväl säljverksamheten som kärnverksamheten. Säljverksamheten kan i enskilda fall också vara en faktor som bidrar till att *behålla eller underlätta rekryteringen av personal* till myndigheten.

En förklaring till dessa motiv kan vara att säljverksamheten innebär att personalens arbetsuppgifter blir mer varierande och därmed mer utvecklande eller att den faktiska eller potentiella konkurrens som finns med andra aktörer i sig upplevs som stimulerande. Som beskrivits ovan innebär säljverksamheten ofta direkta och nära kontakter med det omgivande samhället. Några av de vi intervjuat menar att det i enskilda fall finns en uppfattning bland personalen om att det är ”grått och trist” att arbeta på en statlig myndighet. I dessa fall kan säljverksamheten ändå göra det intressant att arbeta på en myndighet eftersom denna verksamhet har vissa likheter med att arbeta på ett privat företag.

PRV och Skogsstyrelsen är två myndigheter som har pekat på att dessa omständigheter har viss reell betydelse, även om de också framhåller att detta inte är något huvudmotiv för säljverksamheten. Statskontoret har identifierat detta motiv för säljverksamhet även för andra myndigheter. I rapporten *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning* (2013:22) framkom bland annat att ett motiv för säljverksamheten inom Sveriges geologiska undersökning (SGU), är just att myndighetens medarbetare kan få arbetsuppgifter som är stimulerande och kompetensutvecklande.

Säljverksamheten bidrar till finansieringen av myndighetens kärnverksamhet

Säljverksamhet kan på olika sätt direkt eller indirekt bidra ekonomiskt till finansieringen av myndigheternas kärnverksamhet.

Bidrar till finansieringen av myndigheters fasta kostnader

Ett vanligt motiv för statliga myndigheters säljverksamhet som framkommit i intervjuerna är att verksamheten *utgör en inkomstkälla till myndigheternas kärnverksamhet*. De flesta vi intervjuat menar att detta inte är ett huvudmotiv för säljverksamheten, men väl en omständighet som i varierande utsträckning ändå bidrar till finansieringen av verksamheten. För myndigheterna gäller vanligtvis att säljverksamheten inte ska generera ett överskott. Eftersom verksamheten ska bedrivas med full kostnadstäckning bidrar den ändå till finansieringen av myndigheternas fasta kostnader för exempelvis lokaler och gemensamma administrativa funktioner.

I några fall är det enligt Statskontoret mer uttalat eller tydligt att säljverksamheten ska bidra till finansieringen av kärnverksamheten. I fallet med SMHI har säljverksamheten historiskt varit ett sätt att medfinansiera myndighetens infrastruktur. Så är enligt SMHI fallet även i dag där myndigheten bedömer att det skulle behövas ytterligare 40-50 miljoner kronor i anslag om säljverksamheten inte bedrevs. I instruktionen klargörs att SMHI:s avgifter ska bestämmas så att de täcker kostnaderna för att tillhandahålla varan eller tjänsten och bidrar till myndighetens kostnader för uppbyggnad, uppdatering och utveckling av system, databaser och information.

För PRV bidrar säljverksamheten till att finansera och upprätthålla volymen i den myndighetsutövande patentverksamheten som finansieras med offentligrättsliga medel. Detta gör det i sin tur möjligt för PRV att upprätthålla statusen som en så kallad PCT-myndighet. *Patent Cooperation Treaty* (PCT) är ett internationellt avtal som ska göra det enklare att få patent i ett större antal länder. Inom ramen för detta samarbete har ett antal särskilda PCT-myndigheter utsetts med behörighet att granska och

bedöma internationella patentansökningar. Ett krav för att få status som PCT-myndighet är att PRV har fler än 100 kvalificerade patentgranskare. Enligt PRV finns det ett näringspolitiskt intresse av att hålla denna volym då det enligt myndigheten är en förutsättning för att vidmakthålla full kompetens inom alla teknikområden.

Några av de myndighetsanalyser som Statskontoret tidigare genomfört har visat att myndigheters säljverksamhet i vissa lägen har spelat en stor roll för myndigheternas ekonomi. Ett exempel på detta är Skogsstyrelsens tidigare uppdrag åt Arbetsförmedlingen kring den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Gröna jobb. Skogsstyrelsens ekonomi stärktes under flera år genom denna relativt omfattande verksamhet, men när regeringen beslutade att Gröna jobb skulle upphöra 2007 drabbade detta myndigheten genom stora ekonomiska underskott. För att komma tillrätta med detta problem arbetade myndigheten bland annat utifrån målet att öka intäkterna i uppdragsverksamheten. I analysen beskrev Statskontoret också att intäkterna från uppdragsverksamheten ansågs nödvändig för att kunna finansiera kostnaderna för Skogsstyrelsens lokalkontor.

Även i Statskontorets myndighetsanalys av SGU framkom att säljverksamheten ger myndigheten möjlighet att anställa fler medarbetare.

Myndigheter bedriver säljverksamhet för att spara pengar och upphandlingsresurser åt varandra?

Några personer vi intervjuat har pekat på att statliga myndigheter kan vara av uppfattningen att de kan spara pengar och upphandlingsresurser på att köpa varor och tjänster av andra myndigheter utan att upphandla dessa i konkurrens, eftersom upphandlingsreglerna normalt inte anses behöva tillämpas vid köp mellan statliga myndigheter. Att myndigheter på detta sätt medvetet *erbjuder varor och tjänster "myndigheter emellan" för att spara pengar eller upphandlingsresurser* åt varandra, skulle därmed kunna ses som ytterligare ett motiv för myndigheters säljverksamhet.

Statskontoret har i arbetet med denna rapport inte funnit några belägg för detta motiv. Det kan dock konstateras att Förvaltningskommittén beskrivit att det är ett problem att statliga myndigheter inte behöver tillämpa upphandlingsreglerna vid köp från en annan myndighet. Kommittén framhöll att detta innebär att myndigheterna ”... kan sälja sina tjänster eller produkter direkt till en annan myndighet, utan att detta behöver föregås av en upphandling i konkurrens.”.

Även Statistikutredningen 2012 har pekat på detta problem avseende marknaden för statistikproduktion. Till utredningen framfördes från privata statistikföretag att det största hindret mot marknads expansion är att de statistikansvariga myndigheterna inte behöver upphandla produktionen av sin officiella statistik. Istället kan de köpa SCB:s tjänster direkt utan att behöva upphandla i konkurrens.

Säljverksamheten bidrar till uppfyllandet av övergripande politiska mål

Ett motiv för myndigheters säljverksamhet som framhållits av många av de intervjuade är att verksamheten på olika sätt bidrar till uppfyllandet av övergripande politiska mål och ambitioner, exempelvis inom områdena innovation och konkurrenskraft, skogspolitik, demokrati och smittskydd.

Säljverksamheten är en kanal för att föra ut kunskap och information i samhället

Flera av fallstudiemyndigheterna har beskrivit att säljverksamheten är en *kanal för att föra ut information och kunskap som genereras i kärnverksamheten* till samhället. Bakom detta finns ofta ett mer eller mindre uttalat syfte att säljverksamheten på detta sätt bidrar till uppfyllandet av övergripande politiska mål och ambitioner.

Som vi beskrivit ovan klargörs i SCB:s regleringsbrev att målet för myndighetens avgiftsfinansierade verksamhet är att, genom att utföra uppdrag, öka möjligheten att utnyttja det statistiska materialet och myndighetens statistiska kompetens. Uppdrag

från statistikansvariga myndigheter och andra statliga myndigheter står för ungefär två tredjedelar av detta. SCB framhåller att verksamheten är en viktig del i regeringens målsättning att öka användningen av statistisk information i samhället. I SCB:s regleringsbrev framkommer också att den statistiska informationen ska göras mer tillgänglig och användbar samt underlätta förståelse och tolkning av statistiska resultat och samband. SCB har för Statskontoret förklarat att myndigheten ser detta som ett demokratiuppdrag.

Liknande motiv för SCB:s verksamhet beskrevs av Statistikutredningen 2012. Utredningen framhöll att regeringen under senare tid pekat på betydelsen av att SCB ytterligare satsar på att öka användningen av tillgängliga data och att statsmakterna ser statistikens roll i samhället som en demokratifråga.

Även PRV har uppgifter som innebär att föra ut kunskap och information i samhället i syfte att bidra till ett övergripande mål. I enlighet med PRV:s myndighetsinstruktion ska myndigheten främja tillväxten samt stärka innovationsförmågan och konkurrenskraften i hela landet. Enligt instruktionen ska myndigheten göra detta genom att informera om och bidra till förståelsen för hanteringen av immateriella tillgångar hos företag och aktörer inom det offentliga innovationssystemet. I årsredovisningen beskriver PRV själv grunden till säljverksamheten som att myndigheten ska...

[...] erbjuda näringslivet konsulttjänster och övrig information inom det immaterialrättsliga området i syfte att öka företagets konkurrenskraft och på så sätt bidra till ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning.

PRV har för Statskontoret beskrivit att myndigheten inte ser sig som en offensiv konkurrent på en marknad utan snarare som en aktör som genom säljverksamheten kompletterar det som finns på marknaden.

Instruktionen för Skogsstyrelsen klargör att myndigheten, med vissa begränsningar, får bedriva uppdragsverksamhet inom sitt

verksamhetsområde om det bidrar till att uppnå de skogspolitiska målen eller mål inom andra politikområden. De skogspolitiska målen består av både ett produktionsmål och ett miljömål. I Skogsstyrelsens policydokument för uppdragsverksamheten framhålls explicit att syftet med denna verksamhet är att skapa mervärden för skogspolitiken eller andra politikområden. Såväl Skogsstyrelsen som Landsbyggsdepartementet har för Statskontoret beskrivit myndighetens säljverksamhet som ett viktigt ”skogspolitiskt verktyg”.

Både SVA och Jordbruksverket har framhållit att säljverksamheten ytterst syftar till att bidra till övergripande mål och ambitioner inom djur- och smittskyddsområdena. I SVA:s fall utgör säljverksamheten också ett medel för att föra ut och i praktiken omsätta det forsknings- och utvecklingsarbete som myndigheten ska bedriva inom sitt verksamhetsområde, exempelvis beträffande analysmetoder och vaccin.

Säljverksamhet som arbetsmarknadspolitiskt medel

Även om Statskontoret bedömer att det inte är särskilt vanligt, finns det också exempel på där myndigheters säljverksamhet utgör en del av arbetsmarknadspolitiken genom att fungera som ett *arbetsmarknadspolitiskt medel*.

Som beskrivits ovan bedrev Skogsstyrelsen under åren 2004–2007 uppdrag åt Arbetsförmedlingen kring den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Gröna jobb. Uppdraget innebar att erbjuda långtidsarbetslösa en sysselsättning inom skogs- och naturvård där myndighetens insatser bland annat bestod av att utbilda och arbetsleda de långtidsarbetslösa som omfattades av åtgärden. Detta uppdrag åt Arbetsförmedlingen utgjorde vid tidpunkten ungefär 70 procent av Skogsstyrelsens totala uppdragsverksamhet.

I februari 2013 slöts en överenskommelse mellan Skogsstyrelsen och Arbetsförmedlingen om att skapa 1 500 jobb för långtidsarbetslösa inom de gröna näringarna. Projektet sträcker sig till september 2015. Överenskommelsen innebär att Arbetsför-

medlingen ska matcha och anvisa personer till Skogsstyrelsen där dessa får en sysselsättningsplats och vid behov kortare utbildningsinsatser. Arbetsuppgifterna kan till exempel handla om upprustning av leder och rastplatser, inventeringar i skogsmark och landskapsvårdande åtgärder. Avsikten är att det ska vara uppgifter som annars inte skulle bli utförda. Landsbyggsdepartementet har för Statskontoret framhållit att uppgifterna inte får riskera konkurrensen på berörda marknader.

Säljverksamheten sker av historiska skäl

Flera av de vi intervjuat har pekat på att myndigheterna i vissa fall har bedrivit säljverksamhet eller likartad verksamhet sedan lång tid tillbaka. Motiven för denna verksamhet kan ursprungligen ha varit delvis andra än vad som är fallet i dag.

För till exempel SVA, SMHI, PRV och Lantmäteriet finns det olika historiska kopplingar eller bakgrunder till dagens säljverksamhet. Så har Lantmäteriet beskrivit att det inom myndigheten finns en stark ”tradition” av att finnas tillhands och erbjuda sina tjänster över hela landet, inte minst till kommuner. När det gäller SVA:s verksamhet har det i Sverige sedan runt 100 år tillbaka ansetts vara en statlig uppgift att svara för en fungerande kedja för djurvaccin och vaccinberedskap. I PRV:s fall finns det en lång historik med omfattande kontakter med enskilda och företag som bland annat inneburit att samla in och föra ut information. Detta har skapat god kännedom om PRV och en efterfrågan på myndighetens kompetens, vilket med tiden mynnat ut i den säljverksamhet som bedrivs i dag. Som beskrivits tidigare är ytterligare ett exempel SMHI:s säljverksamhet som historiskt varit ett sätt att medfinansiera myndighetens infrastruktur.

Statskontoret vill med dessa exempel peka på att det ofta finns en faktisk historik och en praktisk bakgrund till dagens säljverksamhet hos statliga myndigheter. I vilken utsträckning myndigheternas säljverksamhet kan förklaras av att de *bedrivits av myndigheten sedan lång tid tillbaka* eller om det utgör ett relevant argument för verksamheten idag, har Statskontoret inte analyserat inom ramen för denna rapport.

Vissa motiv är vanligare än andra

Statskontorets rapport syftar inte till att kvantifiera hur vanligt förekommande de olika motiven är för säljverksamheten bland statens myndigheter eller att uttömmande redovisa vilka motiv som finns för var och en av fallstudiemyndigheterna. En försiktig bedömning är ändå att motiven *säkerställa att en tjänst eller vara finns tillgänglig i alla delar av landet, ge kunskap om vad som behövs och efterfrågas i kärnverksamheten samt kanal för att föra ut information och kunskap som genereras i kärnverksamheten*, är mer vanligt förekommande motiv eller förklaringar än övriga. Detsamma kan sägas om motivet att säljverksamheten *utgör en inkomstkälla till myndigheternas kärnverksamhet*, även om många av de vi intervjuat framhåller uppfattningen att detta sällan är ett huvudmotiv för verksamheten.

Vidare bedömer Statskontoret att motivet *erbjuder varor och tjänster ”myndigheter emellan” för att spara pengar eller upphandlingsresurser* sannolikt inte är ett tungt vägande motiv för eller förklaring till myndigheternas säljverksamhet.

Organisering av myndigheters säljverksamhet

I detta kapitel beskriver och diskuterar vi på ett övergripande plan hur organiseringen av myndigheternas säljverksamhet ser ut i olika avseenden. Diskussionen syftar inte till att uttömma eller detaljerat redovisa organiseringen för var och en av fallstudiemyndigheterna.

Utgångspunkter för diskussionen

Nedan redogör vi för några förutsättningar och utgångspunkter för att styra, organisera och finansiera myndigheters verksamhet avseende såväl säljverksamhet som övrig verksamhet.

Betydande autonomi vid utformande av intern organisering

Jämfört med sina europeiska motsvarigheter har svenska förvaltningsmyndigheter betydande frihet när det gäller hur de organiserar och utför sin verksamhet. Handlingsfriheten gäller även vid organiseringen av myndigheternas säljverksamhet.

Delegeringen av ansvar från regeringen till myndigheter när det gäller myndigheters inre liv genomfördes genom det så kallade verksledningsbeslutet år 1987. I och med detta beslut förändrade styrningen karaktär. Regeringen skulle styra sina myndigheter på ett tydligare och mer övergripande sätt samtidigt som myndigheterna skulle få större frihet att styra och organisera sin verksamhet.

I 1988 års kompletteringsproposition framhöll regeringen att myndigheterna successivt skulle ges ökat ansvar för att driva verksamheten med egen beslutskompetens. I propositionen underströk regeringen betydelsen av en minskad detaljreglering såväl i utnyttjandet av förvaltningsanslaget som i instruktioner och andra förordningar som reglerar hur verksamheten ska organiseras och genomföras. Vidare framhölls att kraven på

redovisning och analys av vilka resultat som myndigheten hade uppnått skulle skärpas och att intresset borde förskjutas från budgetering till uppföljning och utvärdering.

Ordningen med betydande delegering till myndigheterna att styra och organisera verksamheten finns kvar även idag. Den har också prövats i utredningar efter 1987, inte minst genom Styrutredningen från 2007.

Samtidigt kvarstår ett gemensamt ramverk som anger förutsättningarna för myndigheterna att organisera, styra och följa upp samt finansiera verksamheten. Detta ramverk består bland annat av förvaltningslagen (1986:223), myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt avgiftsförordningen (1992:191).

Avgifter i säljverksamheten ska ge full kostnadstäckning

Avgiftsförordningen är ett centralt styrdokument när det gäller myndigheternas säljverksamhet. I förordningens 5 § framgår att en myndighet får bestämma storleken på avgifterna (vid sidan av sådana avgifter som avses i förordningens 4 §) endast efter särskilt bemyndigande från regeringen. Om regeringen i anslutning till bemyndigandet inte har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader. Detta brukar benämnas *full kostnadstäckning*.

Vid krav på full kostnadstäckning ska myndigheterna sätta avgifterna så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Det innebär att samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader på några års sikt ska täckas av avgiftsintäkter. Att avgifterna ska täcka alla kostnader som direkt kan hänföras till den avgiftsbelagda verksamheten är givet. Vilka indirekta kostnader som ska föras till den avgiftsbelagda verksamheten är däremot inte alltid självklart.

Enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV) rapport *Sätt rätt pris! En handledning i prissättning och kalkylering för statliga myndigheter* från 2001, är en vanlig metod att myndigheten betraktar alla kostnader utom de direkta som gemensamma. Dessa

kostnader fördelas på de olika verksamheterna schablonmässigt utan hänsyn till om de har bäring på den avgiftsbelagda verksamheten eller inte. Enligt rapporten leder inte detta förfarande till en rättvisande fördelning av kostnaderna. ESV framhöll i stället att myndigheter, med stöd av relevanta fördelningsnycklar, på ett så rättvisande sätt som möjligt borde fördela med verksamheten förenade indirekta kostnader på den avgiftsrespektive anslagsfinansierade verksamheten. Exempel på sådana fördelningsnycklar som framhålls i rapporten är lönekostnader, antal anställda, antal årsarbetskrafter eller, om verksamheten till betydande del utförs av konsulter, andel direkta kostnader.

Samråd med Ekonomistyrningsverket om avgifterna

Enligt 7 § avgiftsförordningen ska myndigheterna varje år samråda med ESV om de avgifter de tar ut eller avser att ta ut.

Det obligatoriska avgiftssamrådet med ESV kan enligt Förvaltningskommittén uppfattas som en garant för eller legitimering av att myndigheternas avgifter är korrekt satta eller till och med att det är ESV som har bestämt avgifterna. Enligt kommittén har denna missuppfattning kunnat användas som ett argument till nackdel för konkurrerande privata aktörer. Förvaltningskommittén framhöll att det huvudsakligen är de säljande myndigheterna som sätter sina avgifter och som själva måste ta ansvar för att avgifterna är korrekt satta i förhållande till regelverket och de ekonomiska mål som regeringen beslutat om. ESV:s synpunkter och kommentarer i enlighet med avgiftssamrådet är endast en bedömning av om redovisade förhållanden avseende avgiftssättningen är rimliga utifrån rådande praxis och regelverk.

Fyra grundmodeller för myndigheters organisering

Statskontoret har i arbetet identifierat fyra olika grundmodeller för hur myndigheter teoretiskt sett kan organisera säljverksamheten:

-
- Säljverksamheten är organisatoriskt och ekonomiskt integrerad med övrig verksamhet
 - Säljverksamheten är organisatoriskt integrerad med, men ekonomiskt separerad från, övrig verksamhet
 - Säljverksamheten utgör en del av myndigheten men är organisatoriskt och ekonomiskt separerad från övrig verksamhet
 - Säljverksamheten bedrivs i ett av myndigheten eller staten helägt aktiebolag
-

Modellerna kan sägas vara typmodeller och följaktligen finns det detaljer som inte ryms i Statskontorets beskrivning av dessa övergripande modeller. Som kommer att framgå kan olika delar av säljverksamheten inom en och samma myndighet rymmas i en eller flera av de beskrivna modellerna.

Organisatoriskt och ekonomisk integrerad verksamhet

I denna typmodell sker ingen eller mycket begränsad separering av myndighetens säljverksamhet från myndighetens övriga verksamhet. Personer som arbetar med säljverksamhet är organisatoriskt integrerade i enheter som även utför andra myndighetsuppgifter. Även ekonomiskt är de övriga myndighetsuppgifterna och säljverksamheten integrerade och det blir därmed svårt att särskilja vilka intäkter som kan härledas till säljverksamheten respektive övriga uppgifter.

En utmaning med denna modell är att det är svårt för såväl anställda som utomstående att avgöra var myndighetens kärnverksamhet ”slutar” och säljverksamheten ”börjar”. Detta kan i sin tur leda till befogade eller icke befogade misstankar om att myndigheten använder anslagsmedel för att subventionera säljverksamheten. Om detta sker kan myndigheten tillgodogöra sig konkurrensfördelar i förhållande till privata företag på den aktuella marknaden.

Om myndigheten har betydande intäkter från säljverksamhet kan det även vara svårt att avgöra om intäkterna från säljverksamheten används för att finansiera övriga myndighetsuppgifter.

Valet av en sådan organisation kan även innebära oklarheter för köparen av tjänsten och myndighetens konkurrenter i de fall en myndighet har myndighetsutövande uppgifter. I vilken egenskap är det myndigheten och dess personal verkar – som myndighetsutövare eller som en säljare på en marknad?

Det bör framhållas att Statskontoret inte funnit något exempel på myndighet som valt att organisera säljverksamheten i enlighet med denna modell. Mot bakgrund av avgiftsförordningens krav på full kostnadstäckning (om inget annat föreskrivits), kan det enligt Statskontoret diskuteras om det överhuvudtaget är möjligt för en myndighet att organisera verksamheten på detta sätt.

Organisatoriskt integrerad men ekonomiskt separerad verksamhet

I likhet med modellen ovan är myndighetens säljverksamhet inte organisatoriskt skild från myndighetens övriga verksamhet. Personer som arbetar med säljverksamhet är organisatoriskt integrerade i enheter som även utför andra myndighetsuppgifter. En och samma person kan därmed komma att utföra båda typerna av verksamhet.

För att tydliggöra skillnaden mellan säljverksamhet och andra myndighetsuppgifter finns en ekonomisk och redovisningsmässig åtskillnad mellan de olika verksamheterna i myndigheterna. En sådan separering kan förväntas kunna undanröja misstankarna om att anslagsmedel används för att korssubventionera säljverksamhet.

Praktiskt kan en sådan ekonomisk separering hanteras genom att säljverksamheten får betala för de gemensamma resurser den utnyttjar, till exempel avseende administrativa funktioner, lokaler och utvecklingskostnader. Detta kan åstadkommas genom

tidredovisningssystem, schabloner eller redovisningsnycklar som säkerställer att säljverksamheten bär sina egna kostnader samt skälig andel av de gemensamma kostnaderna.

Även om en ekonomisk separering ger bättre förutsättningar för att säkerställa konkurrensneutralitet kvarstår den potentiella risken med myndighetens dubbla roller i denna organiseringsmodell. Här kan samma personer som t.ex. en dag ägnar sig åt tillsyn vid ett annat tillfälle möta tillsynsobjektet i egenskap av tjänsteleverantör inom ramen för myndighetens säljverksamhet.

Resultatenhet inom myndigheten

Ett tredje modell är att myndigheten bildar en helt separerad resultatenhet eller liknande inom myndigheten för säljverksamheten. Juridiskt är denna enhet en del av myndigheten vilket innebär att generaldirektören är ansvarig för verksamheten gentemot regeringen. Verksamheten bedrivs emellertid avskilt från övriga myndighetsverksamheten genom att personer som arbetar med säljverksamheten är organiserade i enheter som är avskilda från övrig verksamhet. Enheterna har egna chefer med personalansvar samt kan ha egna administrativa funktioner och lokaler som de finansierar fullt ut.

Till skillnad från när säljverksamheten är organisatoriskt integrerad men ekonomiskt separerad från övrig myndighetsverksamhet, så förekommer här ingen eller begränsad interndebitering från myndighetens övriga verksamhet. Syftet med denna typ av organisering är att åstadkomma maximal separering av säljverksamheten inom ramen för samma myndighet. Skälet för detta kan vara att undanröja misstankar om korssubventionering och sammanblandning av myndighetsroller.

Ett av myndigheten eller staten helägt aktiebolag

I denna modell har separeringen gått ytterligare ett steg längre. Istället för att organisera säljverksamheten i en resultatenhet inom en myndighet har man helt brutit ut verksamheten genom att bedriva denna inom ett av myndigheten eller staten helägt

aktiebolag som är en egen juridisk person. Verksamheten leds då av en verkställande direktör och inte av en myndighetschef.

Det regelverk för styrning av statlig verksamhet som redovisats ovan är då inte längre tillämpligt. Istället för myndighetsförordningen lyder bolaget under bland annat aktiebolagslagen (2005:551). Till skillnad från myndigheter som finansieras med anslag eller en kombination av bland annat anslag och avgiftsintäkter, finansieras ett statligt ägt bolag av intäkter från försäljning av varor och tjänster.

Organiseringen av säljverksamheten i fallstudiemyndigheterna

Vanligast att säljverksamheten är organisatoriskt integrerad men ekonomiskt separerad

Det vanligaste sättet för fallstudiemyndigheterna att organisera säljverksamheten är att bedriva den organisatoriskt integrerad med, men ekonomiskt separerad från, övrig verksamhet.

PRV, SCB, Skogsstyrelsen och SVA är tydliga exempel på denna typ av organisering. I samtliga fall är personal som arbetar med säljverksamhet placerade på samma avdelningar eller enheter som de som arbetar med myndighetens övriga verksamhet. En och samma person kan arbeta med både säljverksamhet och annan verksamhet. En återkommande förklaring till valet av organisering i dessa fall är att det finns synergier, t.ex. gällande kompetensutveckling och administrativa stordriftsfördelar mellan säljverksamheten och övriga myndighetsuppgifter. Detta uppfattas som ett starkt argument mot att separera säljverksamheten till en egen resultatenhet eller liknande, i synnerhet om denna verksamhet är av mindre omfattning.

Flera av myndigheterna anför även att det finns en korsbefrukning mellan säljverksamheten och övriga uppgifter som skulle gå förlorad om man avskilde dessa delar från varandra. (Läs mer om detta i det tidigare avsnittet ”Säljverksamheten utvecklar myndighetens kärnverksamhet”.)

Det finns enligt Statskontoret en risk för sammanblandning av olika roller då en myndighet bedriver säljverksamhet och samtidigt har tillsynsuppgifter. Statskontoret uppfattar samtidigt att det bland fallstudiemyndigheterna generellt sett finns en medvetenhet om denna risk. Så framhåller exempelvis Skogsstyrelsen att utgångspunkten är att samma person både kan arbeta med säljverksamhet och andra uppgifter, men att detta inte gäller för personer som har tillsynsuppgifter.

Jordbruksverket bedriver vissa mindre delar av sin säljverksamhet integrerad med övrig myndighetsverksamhet. Det gäller säljverksamhet inom områdena utsädeskontroll, köttklassificering och vattenanalyser. Även om personalen är organisatoriskt integrerad i de enheter som arbetar med övriga myndighetsuppgifter så är verksamheten organiserad så att dessa personer huvudsakligen arbetar med sälj- och uppdragsverksamhet och inte med andra uppgifter. Huvuddelen av Jordbruksverkets säljverksamhet bedrivs emellertid i Distriktsveterinärerna som är en avdelning inom myndigheten, men som är organisatoriskt och ekonomiskt separerad från den övriga verksamheten. Mer om detta nedan.

SMHI:s affärsverksamhet och Jordbruksverkets veterinära verksamhet bedrivs i separata enheter

I SMHI:s fall har man strävat efter att helt separera säljverksamheten från övriga myndighetsuppgifter. Merparten av SMHI:s verksamhet bedrivs inom ramen för de två avdelningarna Avdelningen för affärsverksamhet respektive Avdelningen säkerhet och samhälle. Det innebär att de cirka 150 personer som arbetar med säljverksamhet är organisatoriskt placerade på Avdelningen för affärsverksamhet. Kompetens kan köpas in från andra avdelningar i SMHI, även om detta tillhör ovanligheterna. I dessa fall tillämpas interndebitering.

Distriktsveterinärerna är en särskild avdelning inom Jordbruksverket och har varit så sedan 1995. År 1997 blev Distriktsveterinärerna en egen avdelning med avdelningschef, egen budget och en enhet för administration. Jordbruksverkets veterinärverk-

samhet har varit föremål för flera utredningar och organisationsöversyner (se t.ex. *Veterinär fältverksamhet i nya former*, SOU 2007:24), men har i grunden behållit samma grundstruktur sedan 1995.

Metria är ett exempel där en myndighets säljverksamhet har bolagiserats

Delar av den säljverksamhet som Lantmäteriet tidigare bedrivit har gått från att vara en resultatenhet i myndigheten till att bli ett bolag under Finansdepartementet. Den 1 januari 1996 bildades en ny organisation för den statliga lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten. Omorganisationen innebar också en sammanslagning av Lantmäteriet och Centralnämnden för Fastighetsdata. Metria bildades samtidigt och blev en av tre så kallade divisioner i Lantmäteriet.

I september 2009 tillsattes en utredning för att se över förutsättningarna för att bolagisera Metria. I mars 2011 fattade riksdagen beslut om att bilda det statligt ägda bolaget Metria AB. Den 1 maj 2011 genomfördes bolagiseringen. Det innebar att Metria upphörde att vara en division inom Lantmäteriet. Metria AB mäter, bearbetar och analyserar geografiska data och fastighetsinformation.

Att bryta ur säljverksamhet ur myndigheter för att sedan bolagisera dessa är inte ovanligt i statsförvaltningen. Det finns flera sådana historiska exempel och även några exempel i närtid. I januari 2009 slogs delar av Vägverket konsult och Banverket projektering ihop och bildade det statliga bolaget Vectura Consulting AB. Sommaren 2013 såldes bolaget och är nu ett privat teknikkonsultföretag med en verksamhet inriktad på transportinfrastruktur.

Principer och riktlinjer för vilken säljverksamhet som ska bedrivas

Det finns en insikt om riskerna med säljverksamhet...

Statskontoret uppfattar att det bland fallstudiemyndigheterna överlag finns en förhållandevis god kännedom om riskerna när en myndighet bedriver säljverksamhet. Potentiella problem som myndigheterna pekar på är risken för korssubventionering och underprissättning samt risken för sammanblandning av olika roller då myndigheterna har tillsynsuppgifter samtidigt som de bedriver säljverksamhet. Några myndigheter påpekar också att det kan vara svårt att uppnå enhetlighet i alla delar av organisationen när det gäller vilka uppdrag myndigheten ska utföra.

... som gör att flera myndigheter utarbetat riktlinjer kring säljverksamheten

I Statskontorets rapport *Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen* (2010:13) framhålls flera utmaningar med myndighetens uppdragsverksamhet. Stora underskott uppstod i verksamheten 2007 och 2008 och myndigheten hade identifierat allvarliga risker när det gällde uppdragsverksamheten. Dessa risker rörde otydlig ledning och styrning, oklara roller och bristande affärsmässighet.

Detta har lett till ett internt utvecklingsarbete i myndigheten. Skogsstyrelsen har även utarbetat dokumentet *Policy för uppdragsverksamheten* från 2010 för att internt och externt kommunicera hur man arbetar för att skapa enhetlighet i uppdragsverksamheten. Syftet med policyn är att ge ramar, riktlinjer och förhållningssätt samt att vara en gemensam plattform för att uppdragsverksamheten ska bedömas och hanteras på ett enhetligt sätt inom hela Skogsstyrelsen. I policyn framgår även vilken uppdragsverksamhet som myndigheten får utföra utifrån myndighetens instruktion.

Även SVA och SCB har utarbetat liknande policydokument. SVA:s dokument *Hantering av nya uppdrag* är utformat som en slags checklista för internt bruk där medarbetarna uppmanas att

analysera en förfrågan om nya typer av uppdrag som myndigheten inte tidigare utfört. I SCB:s *Uppdragspolicy, SCB:s vision, uppgift och verksamhetsidé* tydliggörs vilket mandat myndigheten har i sin instruktion att ta på sig uppdrag eller utföra säljverksamhet.

För flera av de intervjuade myndigheterna saknas dock liknande policies och riktlinjer. Enligt dessa myndigheter behöver avsaknaden av sådan dokumentation inte betyda att man internt inte resonerar kring dessa frågor före man tar på sig uppdrag. SMHI anser exempelvis att deras organisation är så tydlig att det inte bör råda något tvivel internt om en uppdragsförfrågan bör hanteras som, det som SMHI definierar, uppdragsverksamhet eller inom det myndigheten definierar som affärsverksamhet.

I sammanhanget kan nämnas att Konkurrensverket, som ett led i att förebygga överträdelser av KOS-reglerna (se sid 11–12), rekommenderar beslutsfattare inom stat, kommun och landsting att utforma en policy om hur de ska undvika att begränsa konkurrensen genom sina säljverksamheter.

Principer och verktyg för prissättningen av säljverksamheten

Avgiftsförordningen utgångspunkt för prissättningen...

Samtliga intervjuade myndigheter omfattas av avgiftsförordningen och anger även att denna är en utgångspunkt för prissättning av de varor och tjänster som säljs. Statskontoret konstaterar dock att myndigheterna ger något olika beskrivningar av den närmare tolkningen av förordningens 5 § som anger att avgifter, om inte regeringen föreskrivit något annat, ska beräknas med full kostnadstäckning. Myndigheterna har beskrivit detta som att det exempelvis innebär ett krav på ”nollresultat”, ”budget i balans” eller att ”hålla sig kring nollan”. Statskontoret har i denna rapport inte granskat hur myndigheterna lever upp till kravet om full kostnadstäckning.

... men det görs något olika tolkningar av denna

Däremot kan vi konstatera att det råder en viss oklarhet om och olika syn på inom vilken tidshorisont som verksamheten förväntas leverera ett nollresultat. Här har vi inte fått några entydiga svar utan mer resonemang om alltifrån att man årligen förväntas ha ett nollresultat till att detta skall ligga runt noll på mellan tre och tio års sikt. Orsaken till detta får antas vara att förordningen eller tillämpningen av denna inte är tillräckligt tydlig i detta avseende.

Ambitionsnivån när det gäller detaljeringsgraden avseende full kostnadstäckning får enligt Statskontoret också sägas variera mellan de undersökta myndigheterna. Medan några av myndigheterna framhåller att full kostnadstäckning bör gälla aggregerat för samtlig säljverksamhet i myndigheten, så finns det exempel på myndigheter som tolkat avgiftsförordningen annorlunda. Ett sådant exempel är Jordbruksverket som menar att full kostnadstäckning även gäller för enskilda resultatområden i myndigheten.

I Statskontorets rapport *Ändrade förutsättningar för PRV:s verksamhet och finansiering* (2013:13) analyserades bland annat PRV:s uppdragsverksamhet. Statskontorets samlade bedömning var att myndigheten levt upp till de krav som ställs på att uppdragsverksamheten som helhet ska bedrivas med full kostnadstäckning. Statskontoret konstaterade dock samtidigt att detta inte behöver betyda att uppdragsverksamhetens olika delar bedrivs med full kostnadstäckning, såsom Jordbruksverket anger är fallet i deras verksamhet.

Till skillnad från övriga fallstudiemyndigheter klargjorde SMHI:s instruktion tidigare att myndighetens affärsverksamhet skulle bedrivas på företagsekonomiska grunder. Vad som avses med begreppet företagsekonomiska grunder och på vilket sätt detta skiljer sig från full kostnadstäckning uppfattar vi som oklart. Som beskrivits tidigare upphörde denna formulering att gälla den 1 januari 2014.

Instrument för att säkerställa full kostnadstäckning

I Jordbruksverkets veterinärverksamhet och SMHI:s affärsverksamhet finns den personal som utför säljverksamheten placerad på särskilda enheter. I Jordbruksverkets fall har dessa enheter även en egen administration. Detta gör att förutsättningarna för en ekonomisk transparens får sägas vara högre än när säljverksamheten är integrerad med den övriga myndighetsverksamheten. För övriga studerade myndigheter säkerställs full kostnadstäckning genom olika former av interna schabloner, kalkyler och fördelningsnycklar. Statskontoret har inte granskat dessa eller hur de tillämpas internt.

Då merparten av myndigheterna har integrerade organisationslösningar blir myndigheternas tidredovisningssystem ett centralt instrument för att kunna fördela kostnaderna på rätt verksamhet så att full kostnadstäckning kan säkerställas. I rapporten *Stärk Kedjan!* (2013) har Statskontoret sammanfattat de generella erfarenheterna i tjugo genomförda myndighetsanalyser. I denna rapport framgår att ett stort antal av de analyserade myndigheterna saknar ändamålsenliga tidredovisningssystem, alternativt att sådana system införts så nyligen att det är svårt att bedöma om de understödjer en effektiv verksamhetsuppföljning. Detta visar enligt Statskontoret att det finns en generell utmaning för myndigheter som bedriver verksamheter med olika syften och finansieringsform, att styra och följa upp de olika verksamheterna.

Flera av de personer vi intervjuat inom ramen för denna rapport bekräftar att interndebitering är en utmaning i syfte att säkerställa full kostnadstäckning i säljverksamheten, både när det gäller att få en rättvisande tidredovisning och hur gemensamma overheadkostnader ska beräknas. Statskontoret har uppfattat att myndigheterna generellt sett anser att de lyckats med detta på ett bra sätt även om de också är medvetna om svårigheterna.

Är en hög prissättning ett kvitto på att det inte sker en underprissättning?

SCB, Skogsstyrelsen och SVA är exempel på myndigheter som framhållit att priserna på deras konkurrensutsatta tjänster ofta anses vara höga jämfört med konkurrenterna. Några myndigheter har för Statskontoret också pekat på att höga priser kan vara en indikation på att de inte subventionerar säljverksamhet med anslagsmedel. Myndigheterna uppfattar att de konkurrerar med sitt varumärke, objektivitet och kompetens. Statskontoret har ingen anledning att ifrågasätta detta, men vill samtidigt framhålla att en högre prissättning av varor och tjänster än konkurrenterna inte nödvändigtvis innebär eller kan tas till intäkt för att en det inte skett en korssubventionering. Höga priser kan också vara ett utfall av höga kostnader eller en ineffektivt bedriven verksamhet.

Som framgått ovan ska myndigheterna varje år samråda med ESV angående sin avgiftssättning om inte ESV medgivit undantag från detta. Merparten av fallstudiemyndigheterna har haft avgiftssamråd med ESV under det senaste året.

Vi kan även konstatera att det finns vissa frågetecken när det gäller avgiftssamrådets funktion. Som tidigare framgått menade Förvaltningskommittén att det obligatoriska avgiftssamrådet med Ekonomistyrningsverket av vissa uppfattas som en garant för eller legitimering av att myndigheternas avgifter är korrekt satta eller till och med att det är ESV som bestämmer avgifterna. Denna missuppfattning har enligt kommittén kunnat användas som ett argument till nackdel för konkurrerande privata aktörer. Det är de säljande myndigheterna som sätter sina avgifter och som därmed själva måste ta ansvar för att avgifterna är korrekt satta. Även Statskontoret bedömer att myndigheter ibland uppfattar att ESV ”godkänner” deras avgiftssättning.

Vem kartlägger förutsättningarna på marknader där myndigheterna är verksamma?

Samtliga fallstudiemyndigheter har för Statskontoret förklarat att det finns konkurrenter på åtminstone delar av de områden

där de bedriver verksamhet. Statskontoret har inom ramen för denna rapport inte gjort någon kartläggning av konkurrenssituationen på dessa marknader.

I Statistikutredningen 2012 framhålls att det är viktigt att regeringen håller sig löpande informerad om konkurrensens utveckling på statistikområdet och att SCB på lämpligt sätt anpassar sitt tjänsteutbud med hänsyn till denna utveckling. I utredningen föreslås att SCB ges i uppdrag att återkommande belysa hur konkurrenssituationen utvecklas inom de områden där myndigheten bedriver uppdragsverksamhet.

Utredningens resonemang får sägas vara tillämpligt för samtliga myndigheter som vi studerat inom ramen för denna rapport. Om det finns en fungerande konkurrens såväl geografiskt som tjänstemässigt försvinner ett av motiven till att myndigheter bedriver säljverksamhet, nämligen att myndigheten tillhandahåller varor och tjänster som saknas på marknaden. Statskontoret konstaterar att fallstudiemyndigheterna under senare år inte genomfört eller publicerat denna typ av strukturerade analyser. Däremot uppger myndigheterna överlag att deras kännedom om marknadssituationen och konkurrenter ändå är god.

Företrädare för Regeringskansliet har påpekat att de gärna ser att det finns en fungerande konkurrensmarknad. Samtidigt har de framhållit att uppgiften att balansera marknadsnärvaro och tjänsteutbud med förutsättningar för tillväxt bland konkurrenter har överlåtit till myndigheten. Så vitt Statskontoret känner till finns det inte något exempel på att Regeringskansliet i närtid har anlitat en extern part för att på ett strukturerat sätt kartlägga och analysera marknaden, myndigheternas marknadsandelar eller myndigheternas påverkan på marknaden.

Slutdiskussion

Med utgångspunkt från diskussionen i rapportens tidigare kapitel redovisas i detta kapitel Statskontorets samlade iakttagelser och slutsatser beträffande statliga myndigheters säljverksamhet. Syftet med dessa slutsatser är att främja en fortsatt diskussion om regeringens förslag och bedömningar i den förvaltningspolitiska propositionen. Statskontoret lämnar också några generella rekommendationer som rör säljverksamheten.

Statskontorets iakttagelser och slutsatser

Tio möjliga motiv till varför statliga myndigheter bedriver säljverksamhet

Statskontoret har i arbetet identifierat tio olika motiv som finns eller kan finnas för att statliga myndigheter bedriver säljverksamhet. Med motiv avser vi såväl explicit uttalade motiv som uttrycks i instruktion och regleringsbrev som motiv som framkommit i Statskontorets intervjuer, vilka inte nödvändigtvis är lika tydligt uttryckta i styrdokument. Sådana mer outtalade motiv kan beskrivas som bidragande orsaker och förklaringar till att säljverksamhet förekommer, vid sidan av explicit uttalade motiv. Motiven kan sorteras i fem principiellt olika kategorier inom vilka det finns vissa likheter som skiljer dem från andra motiv. Detta sammanställs i tabell 2.

Tabell 2 Sammanställning över motiven för statliga myndigheters säljverksamhet

Kategori av motiv	Motiv för myndigheters säljverksamhet. Säljverksamheten...
Säljverksamheten säkrar tillgång till varor och tjänster som inte till-handahålls på marknaden	A. ... säkerställer att en tjänst eller vara finns tillgänglig i alla delar av landet B. ... sker av beredskapsskäl
Säljverksamheten utvecklar myndighetens kärnverksamhet	C. ... ger kunskap om vad som behövs och efterfrågas i kärnverksamheten D. ... utvecklar personalens kompetens E. ... behåller eller underlättar rekryteringen av personal
Säljverksamheten bidrar till finansieringen av myndighetens kärnverksamhet	F. ... utgör en inkomstkälla till myndigheternas kärnverksamhet G. ... erbjuder varor och tjänster "myndigheter emellan" för att spara pengar eller upphandlingsresurser
Säljverksamheten bidrar till uppfyllandet av övergripande politiska mål	H. ... innebär en kanal för att föra ut information och kunskap som genereras i kärnverksamheten I. ... utgör ett arbetsmarknadspolitiskt medel
Säljverksamheten sker av historiska skäl	J. ... har bedrivits av myndigheten sedan lång tid tillbaka

Statskontoret bedömer att motiven A, C, F och H är mer vanligt förekommande motiv eller förklaringar till att myndigheter bedriver säljverksamhet än övriga. Därutöver uppfattar Statskontoret att det relativt ofta också finns historiska skäl till att säljverksamheten sker.

Alla motiv för statliga myndigheters säljverksamhet är inte lika relevanta

Enligt Statskontorets uppfattning är några av de tio identifierade motiven generellt sett mindre relevanta som motiv för myndigheters säljverksamhet och där det är svårare att finna argument för ett statligt åtagande. Ett sådant motiv är att säljverksamheten bidrar till att behålla eller underlätta rekryteringen av personal. I den mån en myndighet har svårt att behålla eller rekrytera personal till kärnverksamheten kan det finnas andra aspekter att överväga än att bedriva säljverksamhet, exempelvis personalens lön och kompetensutveckling samt arbetsmiljö.

Historiska skäl eller att en verksamhet har bedrivits sedan lång tid tillbaka är enligt Statskontoret i sig inte heller ett relevant motiv för att bedriva säljverksamhet i dag. Samhället och samhällets behov förändras över tiden vilket innebär att det ständigt sker – och måste ske – en omprövning och översyn också av statliga myndigheter och deras verksamhet. Detta gäller inte minst myndigheternas säljverksamhet som sker på marknader som i många fall förändras snabbt till följd av globalisering och teknikutveckling.

Svårt att mäta sambandet mellan säljverksamhet och uppfyllandet av övergripande politiska mål

Som Statskontoret visat finns det flera exempel på där myndigheters säljverksamhet – genom att vara en kanal för att föra ut information som genereras i kärnverksamheten – förväntas bidra till uppfyllandet av övergripande politiska mål och ambitioner. Exempel på detta är mål och ambitioner som rör områdena tillväxt, innovation, konkurrenskraft, skogspolitik och demokrati. Motivet att säljverksamheten ska bidra till uppfyllandet av sådana övergripande politiska mål kan ofta, och på ett tydligare sätt än övriga motiv, kopplas till formuleringar i regeringens styrdokument. Exempel på detta är PRV som ska bidra till ”tillväxt” och ”konkurrenskraft”, Skogsstyrelsen som ska bidra till ”målen för skogspolitiken eller mål inom andra politikområden” samt SMHI vars uppdrags- och affärsverksamhet ska ”öka samhällsnyttan”.

Statskontoret ifrågasätter inte att myndigheters säljverksamhet kan vara ett verktyg för att uppfylla övergripande politiska mål. Vi anser emellertid att sambanden mellan säljverksamheten och uppfyllandet av målen inte är lika direkta eller tydliga om man jämför med övriga motiv. Det är sannolikt svårare att följa upp eller mäta det direkta sambandet i dessa fall eftersom målen och ambitionerna ofta är formulerade på en övergripande nivå. Detta innebär också att det är svårare att bedöma styrkan i och relevansen för denna typ av motiv. Det kan inte heller uteslutas att myndigheterna kan bidra till uppfyllandet av övergripande

politiska mål i samma utsträckning men på andra sätt än genom säljverksamhet.

Fortsatt säljverksamhet i myndigheterna

Som framgått har såväl nuvarande regering som tidigare regeringar pekat på att det finns potentiella problem och risker när statliga myndigheter bedriver verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Regeringen framhåller också i 2010 års förvaltningspolitiska proposition att myndigheter som regel inte bör ägna sig åt säljverksamhet.

Då det saknas en entydig definition av begreppet säljverksamhet är det svårt att mäta hur omfattningen av myndigheternas säljverksamhet har utvecklats efter den förvaltningspolitiska propositionen. Vår analys av sju fallstudiemyndigheter och ESV:s redovisning av statliga myndigheters avgiftsintäkter för åren 2010 till 2012, tyder dock på att säljverksamheten totalt sett inte har minskat i någon betydande utsträckning efter 2010 års förvaltningspolitiska proposition.

Däremot kan vi konstatera att det under senare år ändå skett flera förändringar när det gäller säljverksamheten för de myndigheter vi studerat. Dessa förändringar avser både *omfattningen* av och *formerna* för säljverksamheten. Ett tydligt exempel på detta är regeringens initiativ att bolagisera Metria AB. Till följd av detta upphörde en betydande del av Lantmäteriets säljverksamhet inom myndigheten genom att den överfördes till ett separat bolag som förvaltas av Regeringskansliet.

Det finns samtidigt exempel på mindre omprövningar av säljverksamhetens omfattning som initierats av myndigheterna själva. Ett sådant exempel är SVA som under 2013 började avveckla sin vaccinförsäljning för sport- och sällskapsdjur. Anledningen till detta var att myndigheten bedömde att det fanns så pass många andra aktörer som säljer denna typ av vacciner så att SVA inte längre behövde tillhandahålla sådana vacciner.

Vid sidan av de omprövningar som beskrivits i rapporten kan även nämnas bolagiseringen av Vägverket Produktion till

Svevia AB samt delar av Banverket och Vägverket till Vectura Consulting AB.

När det gäller formerna för säljverksamheten uppfattar Statskontoret att merparten av de studerade myndigheterna insett att det finns risker kopplade till säljverksamheten. För att minska sådana risker har flera av myndigheterna etablerat interna riktlinjer eller motsvarande för säljverksamheten. I dessa tydliggörs i flera fall vilken typ av uppdrag myndigheterna ska ta på sig och hur den interna beredningen av dessa ska gå till. Ett exempel på detta är förändringarna i Skogsstyrelsens interna styrning genom översyner av interna riktlinjer och policys.

Huruvida ovan beskrivna förändringar är en direkt konsekvens av den förvaltningspolitiska propositionen, myndighetsspecifika omständigheter eller omvärldsförändringar har Statskontoret inte kunnat bedöma utifrån våra intervjuer. Sannolikt beror förändringarna på flera samspelande faktorer.

Statskontorets övergripande slutsats är ändå att omfattningen av säljverksamheten hos statliga myndigheter inte minskat i någon betydande utsträckning även om vi ser flera förändringar när det gäller formerna för sådan verksamhet.

Vissa kvarstående otydligheter i regeringens styrning av myndigheternas säljverksamhet

Enligt Statskontorets uppfattning finns det i dag i vissa avseenden otydligheter i regeringens styrning av myndigheternas säljverksamhet.

Användningen av flera olika begrepp och benämningar är ett exempel på detta. I den förvaltningspolitiska propositionen använder sig regeringen av begreppet *myndigheters säljverksamhet på marknaden*. Utifrån beskrivningen i propositionen har Statskontoret tolkat detta som att regeringen med säljverksamhet avser statliga myndigheters försäljning av varor och tjänster på en marknad där det finns privata aktörer som utgör konkurrenter till myndigheten. Samtidigt kan det konstateras att begreppen säljverksamhet eller konkurrensutsatt verksamhet

sällan eller aldrig används i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Istället används ofta begreppet *uppdragsverksamhet* för att beskriva myndighetsverksamhet som efterfrågas frivilligt. Ibland, som i fallet med SVA, används inte detta begrepp (eller något motsvarande) överhuvudtaget i instruktionen. Statskontoret konstaterar också att detaljeringsgraden i beskrivningen av vilka typer av tjänster och varor som uppdragsverksamheten får eller ska innefatta, varierar mycket mellan instruktionerna.

I SMHI:s instruktion används vidare båda begreppen uppdragsverksamhet och *affärsverksamhet*. SMHI:s affärsverksamhet är, enligt Statskontorets tolkning, det som närmast avser säljverksamhet i den mening regeringen beskriver i den förvaltningspolitiska propositionen.

Som diskussionen i kapitlet ”Myndigheters säljverksamhet – en begreppsdiskussion” visat, kan man inte sätta likhetstecken mellan begreppen uppdragsverksamhet och säljverksamhet. Även om det sannolikt är så att myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet i huvudsak finns inom ramen för deras uppdragsverksamhet, är det samtidigt klart att inte all uppdragsverksamhet nödvändigtvis är konkurrensutsatt. Avsaknaden av en konsekvent och enhetlig användning av begrepp avseende säljverksamheten skapar enligt Statskontoret en otydlighet i regeringens styrning samtidigt som det försvårar för regeringen att följa upp denna verksamhet. Detta gäller i styrningen och uppföljningen av den enskilda myndigheten, men också när det gäller tolkningen och tillämpningen av regeringens övergripande bedömning att myndigheter som regel inte ska bedriva säljverksamhet och att omfattningen av detta bör minska.

Ytterligare ett exempel på otydlighet är att motiven för myndigheternas säljverksamhet sällan tydligt framkommer i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. I instruktionen har myndigheterna getts befogenhet att bedriva uppdragsverksamhet och att ta ut avgifter för denna verksamhet. Som beskrivits i kapitlet ”Motiv för myndigheters säljverksamhet” framkommer det

emellertid inte på samma tydliga sätt *varför* myndigheterna ska bedriva uppdragsverksamhet eller – annorlunda uttryckt – vilka motiven är för denna verksamhet. I den mån instruktionen eller regleringsbrevet berör detta formuleras det på en relativt abstrakt nivå, till exempel som i SMHI:s fall där uppdrags- och affärsverksamheten ska ”öka samhällsnyttan”.

Risker med en integrerad organisationslösning

Enligt Statskontorets bedömning finns det i fallstudiemyndigheterna en relativt god kännedom om riskerna med att bedriva säljverksamhet. Potentiella problem som myndigheterna själva pekat på är risken för korssubventionering och underprissättning samt risken för sammanblandning av olika roller då myndigheterna har tillsynsuppgifter eller liknande samtidigt som de bedriver säljverksamhet.

Ett sätt att minska dessa risker är att utarbeta interna policier och riktlinjer för säljverksamheten, vilket flera av myndigheterna gjort. Ett mer strukturellt grepp för att komma till rätta med dessa risker är att avskilja säljverksamheten från den övriga myndighetsverksamheten genom en organisatoriskt och ekonomiskt separat resultatenheter eller liknande. Exempel på sådan organisering är säljverksamheten i SMHI samt Jordbruksverkets veterinärverksamhet. Genom en sådan organisationslösning får man en separering från övrig myndighetsverksamhet samtidigt som man bedriver verksamheten inom ramen för samma myndighet.

När det gäller de övriga fallstudiemyndigheterna vi studerat är deras säljverksamhet organisatoriskt integrerad med, men ekonomiskt separerad från, övrig verksamhet. Statskontoret vill peka på att det finns risker med detta. För det första ställer det särskilt höga krav på den interna styrningen och att verktygen för beräkning av full kostnadstäckning (tidredovisningssystem, schabloner för fördelning av gemensamma kostnader etc.) är tillförlitliga. För det andra riskerar denna organiseringsmodell att leda till misstankar om att myndigheten inte konkurrerar på

lika villkor med privata företag som är verksamma på samma marknad.

Strukturerade marknadsanalyser ett hjälpmedel för att bedöma behovet av myndigheters närvaro på marknaden

Ett möjligt motiv för att myndigheter bedriver säljverksamhet är att säkerställa att en tjänst eller vara finns tillgänglig i alla delar av landet. Samtidigt kan myndigheters närvaro på marknader negativt påverka framväxten av nya företag. Som framgått finns det exempel där en myndighet avvecklat delar av sitt tjänsteutbud efter en bedömning om att dessa tjänster kan tillgodoses av privata aktörer. Men det finns även exempel där privata aktörer anser att myndigheterna och företagen inte verkar på lika villkor och att myndigheternas närvaro utgjort ett hinder för framväxt av fungerande marknader.

Ett hjälpmedel för att kunna bedöma om statliga myndigheter ska fortsätta bedriva säljverksamhet alternativt avveckla hela eller delar av verksamheten, är att genomföra närmare analyser av marknads- och konkurrensförutsättningarna på marknaderna. Inga av fallstudiemyndigheterna har under senare år genomfört någon sådan djupare marknadsanalys i strukturerad och skriftlig form. Däremot uppfattar vi det som att myndigheterna i flera fall ändå har god kännedom om marknadsförutsättningarna och konkurrensen med privata aktörer.

Statskontorets rekommendationer

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen pekat på att det finns potentiella problem och risker när statliga myndigheter bedriver verksamhet i konkurrens med privata företag. Regeringen har också gjort bedömningen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden och att omfattningen av säljverksamheten bör minska. Som framkommit i denna rapport har vissa förändringar i denna riktning genomförts under senare år.

Statskontoret bedömer samtidigt att det finns återstående frågor och aspekter kring säljverksamheten som bör analyseras vidare.

Med utgångspunkt från förvaltningspolitiska propositionen och diskussionen och analysen i denna rapport, ger vi därför några kortfattade generella rekommendationer att överväga för regeringen och myndigheter som bedriver säljverksamhet.

Åstadkom en mer tydlig och enhetlig tillämpning av begreppen som rör säljverksamhet

Regeringen bör överväga om det finns ett behov av att definiera eller konkretisera de begrepp och beskrivningar som används beträffande myndigheters konkurrensutsatta verksamheter. Detta kan skapa bättre förutsättningar för en ökad tydlighet och enhetlighet i regeringens styrning och myndigheternas utövande av denna verksamhet.

Som Statskontoret konstaterat använder sig regeringen av begreppet säljverksamhet i förvaltningspolitiska propositionen samtidigt som detta begrepp sällan eller aldrig används i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. I dessa styrdokument används istället ofta begreppet uppdragsverksamhet. Som rapporten visat kan man inte fullt ut sätta likhetstecken mellan dessa begrepp.

Statskontoret konstaterar vidare att det i dag saknas en närmare definition av begreppet uppdragsverksamhet i lag eller förordning samtidigt som begreppet ofta används i myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och i myndigheters årsredovisningar. Detta har bland annat lett till att begreppet fått delvis olika innebörd för olika myndigheter. Det finns därför enligt Statskontoret ett behov av att definiera begreppet i avgiftsförordningen (1992:191). Förvaltningskommitténs och ESV:s beskrivningar av denna verksamhet (se sid 22-23) utgör en god grund för analysen vid framtagandet av en sådan definition.

Se över säljverksamheten i myndigheternas instruktioner

I den förvaltningspolitiska propositionen framhåller regeringen att den i kommande omprövningar av det statliga åtagandet avser att särskilt uppmärksamma myndigheters säljverksamhet och effekterna på de marknader där de är verksamma. Myndig-

haternas instruktioner bör enligt regeringen ses över i syfte att tydliggöra vilken säljverksamhet som får bedrivas på marknaden. Statskontoret delar denna uppfattning och konstaterar att det finns exempel på sådana översyner sedan propositionen. Regeringen bör fortsätta att göra detta på ett strukturerat sätt. I samband med en omprövning och översyn är det enligt Statskontoret rimligt att regeringen närmare analyserar och beskriver motiven för en enskild myndighet att bedriva säljverksamhet.

Enligt Statskontoret bör en översyn innebära att regeringen initialt analyserar och bedömer om det överhuvudtaget finns några motiv eller skäl för myndigheten att bedriva säljverksamhet. Om regeringen bedömer att det finns sådana motiv bör det i instruktionen preciseras vilken säljverksamhet som ska eller får bedrivas, vilka eventuella restriktioner som finns i denna verksamhet samt vilka motiven är för att myndigheten ska bedriva säljverksamheten. Regeringen bör också bedöma om det finns ett behov av att i instruktionen även reglera hur denna verksamhet skall vara organiserad. I arbetet med översynen av myndigheternas instruktioner kan beskrivningen i denna rapport av motiv för och organiseringen av säljverksamheten, vara ett verktyg.

Vid en eventuell översyn och justering av en myndighets instruktion, bör även formuleringarna om säljverksamheten i regleringsbrevet ses över i syfte att uppnå en enhetlig och sammanhängande styrning. I samband med detta är det också naturligt att regeringen bedömer behovet av, och preciserar detaljeringsgraden i, myndighetens återrapportering avseende exempelvis intäkter och kostnader från säljverksamheten.

Genomför externa strukturerade analyser av de marknader där myndigheterna är verksamma

Strukturerade och fördjupade marknadsanalyser kan enligt Statskontoret vara ett hjälpmedel för att bedöma behovet av statliga myndigheters närvaro på marknaden. Så vitt Statskontoret kan bedöma har detta under senare år skett relativt sällan för de marknader där myndigheterna i dag är verksamma. Stats-

kontoret anser därför att det finns ett behov av att kartlägga marknads- och konkurrenssituationen på flera av dessa marknader. Statskontoret har tidigare pekat på detta behov exempelvis när det gäller SCB:s säljverksamhet, se Statskontorets remissvar på Statistikutredningen 2012 (dnr. 2012/281-4). Vidare framkom i Statskontorets rapport *Ändrade förutsättningar för PRV:s verksamhet och finansiering* (2013:13) att branschföreträdare gör en delvis annan bedömning av PRV:s roll på marknaden än vad myndigheten gör.

Mot bakgrund av detta bör regeringen enligt Statskontoret ta initiativ till att genomföra strukturerade analyser av marknads- och konkurrenssituationen på de marknader där statliga myndigheter är verksamma. I syfte att skapa trovärdighet och legitimitet bör sådana analyser genomföras av en från myndigheterna och dess konkurrenter fristående aktör.

Myndigheterna kan själva tydliggöra säljverksamheten och minska risken för snedvriden konkurrens

Som rapporten visat finns det flera exempel på vad myndigheterna själva gör för att tydliggöra säljverksamhetens inriktning och omfattning och för att minska riskerna för att snedvrida konkurrensen eller sammanblanda olika myndighetsroller.

Här finns det enligt Statskontoret goda exempel och lärdomar för myndigheterna att dra från varandra. Skogsstyrelsens, SCB:s och SVA:s skriftliga policydokument som beskriver myndigheternas förhållningssätt till säljverksamheten är exempel på detta.

Vidare bör myndigheterna se över möjligheterna att helt separera hela eller delar av säljverksamheten ekonomiskt och organisatoriskt från övrig verksamhet. SMHI:s säljverksamhet i Avdelningen för affärsverksamhet samt Jordbruksverkets veterinärverksamhet i Distriktsveterinärerna kan vara lärande exempel på detta.

Referensförteckning

Rapporter och betänkanden

2006 års förvaltningskommitté, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118)

Ekonomistyrningsverket, *Avgifter 2012 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten* (2013:42)

Ekonomistyrningsverket, *Sätt rätt pris! – En handledning i prissättning och kalkylering för statliga myndigheter* (2001:11)

Konkurrensverket, *Konkurrensen i Sverige 2013* (2013:10)

Statistikutredningen 2012, *Vad är officiell statistik – En översyn av statistiksystemet och SCB* (SOU 2012:83)

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning* (2013:22)

Statskontoret, *Ändrade förutsättningar för PRV:s verksamhet och finansiering* (2013:13)

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Statens veterinärmedicinska anstalt* (2012:9)

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen* (2010:13)

Statskontoret, *Konkurrensutsatt eller inte? – En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet* (2008:1)

Statskontoret, *Stärk kedjan! – Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering* (Om Offentlig Sektor)

Propositioner

Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt
(prop. 2009/10:175)

Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136)

Regeringens proposition 1987/88:150 med förslag till slutlig
reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m.
(kompletteringsproposition)

Bilaga

Myndighet	Bemyndigande för att bedriva uppdragsverksamheten	Bemyndigande för avgifterna i uppdragsverksamheten	Kommentar
Lantmäteriet	”Inom sitt verksamhetsområde får Lantmäteriet [...] bedriva uppdragsverksamhet. [...] Lantmäteriet får bedriva uppdragsmärksamhet endast om verksamheten omfattar [...] MBK-verksamhet samt underlag och förslag till enklare detaljplan av genomförandekaraktär i de delar av Sverige där andra lösningar saknas av marknadsskäl...” (Från 10 och 12 § instruktionen)	”Lantmäteriet ska ta ut avgifter för [...] uppdragsverksamhet och tjänsteexport. [...] Lantmäteriet får disponera sina avgiftsinkomster...” (Från 30 § och 30b § instruktionen)	Instruktionen anger att uppdragsverksamheten endast får bedrivas om den omfattar något av elva specificerade områden och att den ska hållas ekonomiskt skild från övrig verksamhet.
PRV	”PRV får bedriva uppdragsverksamhet, såsom att tillhandahålla konsulttjänster för granskning och annan rådgivning, ombesörja bevakning av avgifter för patent, varumärken och mönsterskydd, bedriva kurs- och utbildningsverksamhet samt tillhandahålla tjänster avseende verkets dokumentation.” (Från 3 § instruktionen)	”PRV får ta ut avgifter för den verksamhet som myndigheten bedriver enligt 3 §.” (Från 11 § instruktionen) ”Inkomsterna [från avgiftsbelagd verksamhet] disponeras av PRV. Avgifternas storlek inom uppdragsverksamheten bestäms av myndigheten...” (Från punkt 6.4 RB)	Instruktionen anger också att PRV långsiktig ska främja tillväxten samt stärka innovationsförmågan och konkurrenskraften i hela landet.
SCB	”Myndighetens ska i mån av resurser utföra uppdrag inom sitt verksamhetsområde åt en myndighet. Myndigheten får åta sig uppdrag [...] även från andra uppdragsgivare.” (Från 4 § instruktionen)	”Myndigheten ska ta ut avgifter för uppdrag enligt 4 § och för tjänsteexport.” (Från 24 § instruktionen) ”Myndigheten ska besluta om storleken på avgifterna för den verksamhet som anges i 4 § [...] och disponera avgiftsinkomsterna. [...] Myndigheten får ta emot bidrag från såväl statliga som icke-statliga finansierare för sin uppdragsverksamhet. Bidragsinkomsterna disponeras av myndigheten.” (Från punkt 6.4 och 6.5 RB)	
SMHI	”SMHI ska inom sitt verksamhetsområde särskilt [...] öka samhällsnyttan [...] genom att bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra myndigheter och genom att bedriva affärsverksamhet.” (Från 5 § instruktionen)	”SMHI ska ta ut avgifter för den uppdragsverksamhet och affärsverksamhet som myndigheten bedriver och får disponera intäkterna. SMHI beslutar om avgifternas storlek i det enskilda fallet. Avgifterna ska bestämmas så att de täcker myndighetens kostnader för att tillhandahålla varan eller tjänsten och bidrar till myndighetens kostnader för uppbyggnad, uppdatering och utveckling av system, databaser och information.” (Från 13 § instruktionen)	

Skogsstyrelsen	”Myndigheten får [med specificerade begränsningar] inom sitt verksamhets- och kompetensområde bedriva uppdragsverksamhet, om det bidrar till att uppnå de beslutade målen för skogspolitiken eller mål inom andra politikområden.” (Från 7 § instruktionen)	”Myndigheten får ta ut avgifter för varor och tjänster [...] Avgifterna för uppdragsverksamheten ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.” (Från 13 § instruktionen) ”Intäkter och kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten ska särredovisas per resultatområde.” (Från punkt 6.4 RB)	Instruktionen anger att uppdragsverksamheten endast får bedrivas om det finns synnerliga skäl, om verksamheten omfattar något av åtta specificerade områden.
Statens jordbruksverk	Enligt instruktionen ska Jordbruksverket säkerställa tillgången till veterinärer. Tillgången till veterinärer ska finnas oavsett tidpunkt på dygnet. Vid myndigheten ska finnas en avdelning, Distriktsveterinärerna (DV), som fullgör veterinära uppgifter. DV får endast vara etablerat där det krävs för att säkra tillgången till veterinärer. DV får bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på en primärvårdsnivå. DV får också bedriva vård utöver primärvård om detta inte finns att tillgå inom rimligt avstånd. (Förenklat från 10-12 § och 22-23 § instruktionen)	”Myndigheten får ta ut avgifter för verkets uppdragsverksamhet som rör veterinär yrkesutövning, vattenhushållning, laboratorieundersökningar, kvalitetsanalyser och andra undersökningar av utsäde och växtsorter, kvalitetsanalys av foderspannmål och kvarnspannmål, samt sådan verksamhet som avses i 16 §. Myndigheten får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.” (Från 31 § instruktionen) ”Avgifter från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som Jordbruksverket tillhandahåller samt offentligrättsliga avgifter får disponeras av myndigheten.” (Från punkt 6.4 RB)	RB beskriver att myndighetens uppdragsverksamhet sker inom områdena ”Vatten”, ”Tillsyn”, ”Utsäde” och ”Distriktsveterinärerna”.
SVÄ	Explicit bemyndigande för uppdragsverksamhet ges ej i instruktionen. Dock klargörs att SVÄ får ta ut avgifter för vissa produkter. Begreppet uppdragsverksamhet nämns ej i instruktionen, men i RB vid beräkning av budget för avgiftsbelagd verksamhet.	”Myndigheten får ta ut avgifter för utförda undersökningar och utredningar samt tillhandahålla vacciner, diagnostika och laboratorieprodukter, om inte annat är föreskrivet. Myndigheten får besluta om avgifternas storlek.” (Från 17 § instruktionen)	Instruktionen anger att SVÄ ska vara ett expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda.

Summary

Sales activities by government agencies – how and why?

According to its instruction, Statskontoret (the Swedish Agency for Public Management) is to assist the Government by means of documentation for the development of public administration. This assistance includes follow-up and regular description of trends in the public sector. The present report on sales activities by government agencies is part of that assignment.

Background

In the 2010 public administration bill, the Government pointed to the existence of potential problems and risks when government agencies conduct activities in competition with private companies. The Government terms this *sales activities*. The Government's assessment in the bill was that government agencies should not as a rule sell goods and services on the market and that the extent of sales activities should be reduced.

Against this background, Statskontoret's report presents a discussion and analysis of the motives for, and organisation of, sales activities by government agencies. The aim of the report is to furnish knowledge on *why* government agencies conduct sales activities and *the way in which* these activities are organised. The purpose is to promote further discussion on the assessments presented in the public administration bill.

Ten motives for why government agencies conduct sales activities

Statskontoret has identified ten different motives that exist or may exist for why government agencies conduct sales activities. These motives may be grouped into five different categories

within which there are certain similarities that distinguish them from other motives:

Motive category	Motive for sales activities by government agencies The sales activities...
The sales activities secure access to goods and services that are not provided on the market	A. ... ensure that services or goods are available in all parts of the country B. ... take place for reasons of preparedness
The sales activities develop the agency's core activities	C. ... provide knowledge of needs and demands in core activities D. ... develop personnel expertise E. ... retain personnel or facilitate recruitment
The sales activities contribute to the financing of the agency's core activities	F. ... constitute a source of income for the agency's core activities G. ... offer goods and services "between agencies" to save money or procurement resources
The sales activities contribute to the fulfilment of overarching political goals	H. ... represent a channel for disseminating information and knowledge generated in the core activities I. ... constitute an instrument of labour-market policy
The sales activities take place for historical reasons	J. ... have been carried on by the agency for a long time

Statskontoret assesses motives A, C, F and H to be more common motives or explanations for why government agencies conduct sales activities than the other motives. In addition, Statskontoret perceives historical reasons to be a relatively frequent factor for the existence of sales activities.

The most common way for an agency to conduct its sales activities is to integrate them with other activities organisationally, but to separate them financially.

Statskontoret's conclusions and recommendations

In recent years, certain changes in sales activities by government agencies have been implemented in line with the Government's emphasis in the public administration bill. One example of this is the formation of Metria AB, whereby parts of Lantmäteriet's sales activities were converted into company form.

At the same time, Statskontoret's assessment is that there has not been any significant net reduction in sales activities. Statskontoret submits the following general recommendations for consideration by the Government and agencies that conduct sales activities:

-
- Achieve a more explicit and uniform application of the concepts concerning sales activities.
 - Review sales activities in the agencies' instructions.
 - Implement external structured analysis of the markets in which the agencies operate.
 - The agencies can themselves make their sales activities explicit and reduce the risk of distorted competition and a mix-up of functions. Examples of this are to draft policy documents on sales activities and to review the opportunities for financially and organisationally separating sales activities from other activities.
-