

Bättre stöd för statsstöd

Förslag till en samlad myndighetsfunktion för statens arbete med vägledning, rapportering, kvalitetssäkring och registerföring av statsstöd

MISSIVDATUM
2024-03-22DIARIENR
2023/99-5ERT DATUM
2023-06-22ER BETECKNING
KN2023/03506Regeringen
Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm**Uppdrag att analysera och föreslå en samlad myndighetsfunktion för statsstöd**

Regeringen gav den 22 juni 2023 Statskontoret i uppdrag att analysera och föreslå en samlad myndighetsfunktion för frågor om statsstöd.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Bättre stöd för statsstöd – förslag till en samlad myndighetsfunktion för statens arbete med vägledning, rapportering, kvalitetssäkring och registerföring av statsstöd (2024:6)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredare Anna Wall, Hanna André och Kajsa Holmberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Kajsa Holmberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Disposition	17
2	Hur arbetet med statsstöd är organiserat i dag	19
2.1	Statsstöd är generellt förbjudet inom EU	19
2.2	Fyra myndigheter arbetar med uppgifterna vi analyserar	21
2.3	Två myndigheter har näraliggande uppgifter	24
2.4	Vissa uppgifter är inte någon myndighets ansvar i dag	26
3	Dagens organisering uppfyller inte målgruppernas behov	31
3.1	Behovet av vägledning överstiger både tillgång och efterfrågan	31
3.2	Bättre kunskap kan öka täckningsgraden och datakvaliteten i registren	36
4	Synergier och skalfördelar mellan de flesta av statsstödsuppgifterna	41
4.1	Stora potentiella skalfördelar när det gäller kompetensförsörjning	41
4.2	Synergier och skalfördelar kring vägledning	43
4.3	Synergier även kring vägledning, kvalitetssäkring, rapportering och registerföring	45
4.4	De tillsynsrelaterade uppgifterna har större synergier med Konkurrensverkets arbete än med övriga statsstödsuppgifter	48

5	Statsstödsuppgifterna innehåller och skapar målkonflikter	51
5.1	Känd konflikt mellan vägledning och tillsyn	51
5.2	Olämpligt med vägledningssuppgifter på en tillsynsmyndighet som Konkurrensverket	52
5.3	Olämpligt med tillsynsrelaterade uppgifter på en vägledningsmyndighet som Upphandlingsmyndigheten	54
5.4	Det är inte Regeringskansliets roll att hantera förvaltningsuppgifter	55
5.5	Tillväxtanalys behöver kunna analysera statsstödsystemet utifrån	56
5.6	Tillväxtverket behöver utgå från stödmottagarnas perspektiv	56
5.7	Kommerskollegium ska verka för frihandel, inte lagliga statsstöd	57
6	Slutsatser och förslag	59
6.1	Vägledning är nyckeln till ett mindre sårbart och mer effektivt arbete med statsstöd	59
6.2	Myndighetsfunktionen för statsstödsfrågor bör ligga vid Upphandlingsmyndigheten	62
6.3	Den samlade funktionens resursbehov	66
6.4	Tidplan för regeringens arbete	70
6.5	Risker och nackdelar med förslaget	71
6.6	Bara en fördel med att organisera alla statsstödsuppgifter vid en myndighet	73
	Referenser	77
	Bilaga	
1.	Regeringsuppdraget	79

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag att analysera och föreslå hur regeringen bör utforma en samlad myndighetsfunktion för 11 uppgifter som rör statens arbete med vägledning, rapportering, kvalitetssäkring och registerföring av statsstöd, samt att möjliggöra EU-kommissionens tillsyn av reglerna. Syftet är att göra statens arbete med statsstöd mindre sårbart och mer effektivt. Målet är att se till att Sverige uppfyller EU:s krav.

Dagens organisering är sårbar och ineffektiv

Vår analys visar att det finns både sårbarheter och effektivitetsproblem i statens arbete med statsstöd. Flera av problemen beror åtminstone delvis på hur uppgifterna är organiserade. I dag har fyra myndigheter ansvar för en eller flera av de 11 statsstödsuppgifterna, antingen direkt eller indirekt. De utspridda uppgifterna leder till dubbelarbete. Dessutom försvårar det för myndigheterna att utveckla kompetens i statsstödsfrågor och att möta den offentliga förvaltningens behov av vägledning.

Vår analys visar att myndigheter, kommuner och regioner som ger statsstöd ofta saknar eller har svårt att upprätthålla kunskap om statsstödsreglerna. De stödgivare som känner till reglerna försöker ofta tillgodose sina kunskapsbehov på egen hand, vilket är resurskrävande och innebär ytterligare dubbelarbete. Det finns också stödgivare som inte vet om att de ger statsstöd och behöver följa reglerna. Därför finns det troligen ett mörkertal i EU-kommissionens register när det gäller antalet aktörer i Sverige som ger statsstöd, och en risk för dubbelfinansiering av stödmottagare.

Vägledning är nyckeln till ett mindre sårbart och mer effektivt arbete med statsstöd

Vår analys visar att vägledning till myndigheter, kommuner och regioner är de uppgifter som kan bidra mest till att minska sårbarheten och öka effektiviteten i statens arbete med statsstöd. Större kunskap kan minska risken för olagliga statsstöd, öka kvaliteten i aktörernas registerföring, och

stärka möjligheten att använda lagliga statsstöd som verktyg för att nå politiska mål. Därför anser vi att regeringen bör låta vägledningsuppgifterna utgöra basen för en samlad funktion för statsstödsfrågor. Vi anser även att regeringen bör organisera uppgifterna som rör rapportering, kvalitetssäkring och registerföring vid den samlade funktionen, eftersom det finns synergier och skalfördelar mellan uppgifterna.

Däremot anser vi att regeringen inte bör organisera de tillsynsrelaterade uppgifterna vid den samlade funktionen, eftersom det riskerar att försvåra funktionens arbete i stället för att förstärka det. Vi ser till exempel en risk att myndigheter, kommuner och regioner inte skulle vända sig till den samlade funktionen för vägledning om de uppfattade att frågorna kunde användas som grund för riktad tillsyn.

Den samlade funktionen bör ligga vid Upphandlingsmyndigheten

Vi föreslår att regeringen placerar den samlade myndighetsfunktionen för statsstödsfrågor vid Upphandlingsmyndigheten. Myndigheten arbetar redan med att vägleda kommuner och regioner i både upphandlingsfrågor och statsstödsfrågor, och vägledningen är uppskattad av de som känner till den. Att myndigheten är känd i förvaltningen som en vägledningsaktör bör göra det lättare för offentliga aktörer att hitta till den samlade funktionen. Det finns också synergier mellan upphandlings- och statsstödsfrågor, eftersom flera frågor rör båda regelverken och frågeställarna ofta har svårt att avgöra på förhand vilka regler som deras frågor gäller.

Vi uppskattar att funktionens uppgifter totalt kommer att kräva drygt 8 årsarbetskrafter till en kostnad av drygt 12 miljoner kronor per år. Vi föreslår att regeringen reglerar Upphandlingsmyndighetens ansvar för den samlade funktionen i myndighetens instruktion, och finansierar funktionen genom att permanent höja Upphandlingsmyndighetens förvaltningsanslag med drygt 7 miljoner kronor per år utöver de 5 miljoner kronor per år som myndigheten redan disponerar för uppgiften att vägleda kommuner och regioner i statsstödsfrågor. Vi bedömer att den samlade funktionen vid Upphandlingsmyndigheten kan vara fullt utbyggd och genomföra samtliga uppgifter från och med den 1 januari 2026.

Konkurrensverket fortsätter att ansvara för tillsynsrelaterade uppgifter

Vi föreslår att Konkurrensverket fortsätter att ansvara för uppgifterna som ska möjliggöra EU-kommissionens tillsyn av statsstödsreglerna, och reglerna om utländska subventioner som snedvrider marknaden, i enlighet med det tidigare förslag som Regeringskansliet arbetar med att genomföra. Därtill föreslår vi att Konkurrensverket tar över ansvaret för visseblåsarfunktionen för statsstöd från Regeringskansliet.

1 Inledning

Statsstöd är när en aktör stödjer ett företag med offentliga medel, på ett sätt som ger företaget en fördel gentemot sina konkurrenter och påverkar handeln mellan EU:s medlemsstater. Det är generellt förbjudet inom EU. Men EU:s regler innehåller flera undantag från det generella förbudet, och det kan vara svårt att bedöma vad som är ett statsstöd. Dessutom ska medlemsstaterna registrera och rapportera information om statsstöd till EU-kommissionen, och göra det möjligt för kommissionen att utöva tillsyn enligt statsstödsreglerna.¹ Sammantaget är det ett omfattande arbete för medlemsstaterna att uppfylla EU:s krav inom området.

I Sverige är det arbetet utspritt mellan olika myndigheter. Det riskerar att göra statens arbete med statsstödsfrågor både sårbart och ineffektivt.

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå hur regeringen bör utforma en samlad myndighetsfunktion för frågor om statsstöd (bilaga 1). Syftet är att göra statens arbete med vägledning, kontroll, rapportering och registerföring av statsstöd mindre sårbart och mer effektivt. Målet är att se till att Sverige uppfyller EU:s krav. Mer specifikt har vi haft i uppdrag att:

- kortfattat redogöra för vilka statliga myndigheter som i dag ger statsstöd, samt överskådligt redogöra för kommuner och regioners möjligheter att ge statsstöd
- beskriva myndigheternas befintliga roller och ansvar när det gäller att vägleda, rapportera, kontrollera och registrera statsstöd och analysera om uppgifterna går att organisera på ett mer effektivt sätt

¹ Artikel 107.1-107-3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

- föreslå hur en samlad funktion för uppgifterna bör vara organiserad inom de befintliga budgetramarna och föreslå en lämplig myndighet att placera funktionen vid
- uppskatta vilken budget funktionen behöver för att hantera ett nytt register för de minimis-stöd.

Regeringen skriver att vi ska analysera och överväga om det går att organisera följande 11 uppgifter mer effektivt vid en samlad funktion:

- administrera SARI (State Aid Reporting Interactive)
- särskild rapportering av enskilda statsstöd som omfattas av sådana krav
- rapportering om SGEI (Services of General Economic Interest) och rapportering till WTO (World Trade Organization)
- administrera ett nytt register för de minimis-stöd
- administrera TAM (Transparency Award Module)
- ansvara för tillsyn enligt lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.
- vägleda kommuner och regioner i statsstödsfrågor
- vägleda statliga myndigheter i statsstödsfrågor
- uppgifter som motsvarar en expertmyndighet för statsstöd
- uppgifter som följer av EU-förordningen om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden
- ansvara för en visselblåsarfunktion för statsstöd

Vi får även analysera och överväga om det går att organisera ytterligare statsstödsuppgifter mer effektivt vid en samlad funktion, om vi anser att det är lämpligt, med undantag för Regeringskansliets uppgifter att utforma statsstöd och att ha kontakter med EU-kommissionen och myndigheternas uppgifter att handlägga, besluta och betala ut statsstöd.

1.1.1 Hur vi har tolkat uppdraget

Vi har tolkat uppdraget som att regeringen har valt en samlad funktion som verktyg för att göra statens arbete med statsstöd mindre sårbart och mer effektivt, och se till Sverige uppfyller EU:s krav. Därför har vi analyserat hur regeringen bör utforma en samlad funktion för att uppnå det syftet och målet i så hög utsträckning som möjligt. Men vi har inte analyserat om en samlad funktion är det bästa sättet att göra statens arbete med statsstöd mindre sårbart och mer effektivt, eller att se till att Sverige uppfyller EU:s krav. Det beror på att vårt uppdrag är just att föreslå en samlad funktion.

Med sårbarhet menar vi förhållanden i statens arbete med statsstöd som riskerar att leda till att Sverige bryter mot EU:s regler. Med effektivitet menar vi kostnaden för statens arbete med statsstöd, i förhållande till hur väl Sverige uppfyller EU:s krav. Sårbarhet och effektivitet hänger ihop, eftersom det kan kosta på kort sikt att förebygga risker men också kan kosta på lång sikt att bryta mot EU:s regler.

Vi har fokuserat vår analys på de 11 uppgifterna

Vi tolkar uppdraget som att det är de 11 uppgifterna som regeringen specificerar som vi ska analysera och överväga att organisera vid en samlad funktion. Det varierar i vilken utsträckning som ansvaret för dessa uppgifter är reglerat i dag. Vissa av uppgifterna har en myndighet ansvar för enligt lag eller förordning, antingen direkt eller indirekt. Andra av uppgifterna har inte någon myndighet ansvar för, vare sig direkt eller indirekt. Men vissa myndigheter *tar* ändå ett begränsat ansvar för delar av dem, eftersom regeringen och statsförvaltningen efterfrågar det och myndigheterna har ett övergripande ansvar att hjälpa varandra enligt 6 § myndighetsförordningen. Den kommande uppgiften att hantera ett nytt register för de minimis-stöd blir överhuvudtaget inte utförd i dag.

Vi har kategoriserat och förtydligat uppgifterna

Regeringen har kategoriserat de 11 uppgifterna under begreppen vägledning, kontroll, rapportering och registerföring. Men vi bedömer att begreppet kontroll inte beskriver någon av uppgifterna särskilt väl. Därför använder vi kvalitetssäkring respektive tillsynsrelaterade uppgifter som kategori tillsammans med vägledning, rapportering och registerföring.

Vi kategoriserar uppgifterna att vägleda kommuner och regioner och statliga myndigheter som vägledning, och uppgifterna särskild rapportering, SGEI-rapportering och WTO-rapportering som rapportering. Vi kategoriserar uppgifterna att administrera SARI, TAM och ett nytt register för de minimis-stöd som registerföring. Administrationen inkluderar även att tillhandahålla den nationella webbplats där medlemsstaten enligt EU:s regler ska offentliggöra information om statsstöden i registren. Dessutom inkluderar uppgifterna att administrera registren i praktiken även att kvalitetssäkra informationen i registren. Därför benämner vi fortsättningsvis uppgifterna som att administrera och kvalitetssäkra de olika registren.

Vi kategoriserar uppgifterna visselblåsarfunktion, tillsynsmyndighet enligt transparenslagen och uppgifterna som följer av EU-förordningen om utländska subventioner som tillsynsrelaterade uppgifter. Samtliga dessa uppgifter syftar till att göra det möjligt för EU-kommissionen att utöva tillsyn av statsstödsreglerna respektive reglerna om utländska subventioner.² Men uppgiften att vara tillsynsmyndighet enligt transparenslagen är nära förbunden med uppgiften att rapportera viss information till kommissionen enligt samma lag. Därför inkluderar vi även den i vår analys, och benämner fortsättningsvis uppgiften som tillsyn och rapportering enligt transparens-lagen.

Slutligen återstår uppgifterna som motsvarar en expertmyndighet. Det finns ingen vedertagen definition av begreppet expertmyndighet. Men vi bedömer att uppgifterna handlar om att stödja regeringen genom att utveckla, sammanställa och bidra med kunskap inom ett område. De uppgifterna återkommer i de myndighetsinstruktioner som innehåller begreppet expert i dag, till exempel Kemikalieinspektionens, Sidas och Statens medieråds instruktion. Mer specifikt handlar det om att förse regeringen med kunskap för att utveckla politiken och verksamheten inom ett område, och om att stödja regeringen med kunskap i det nationella och internationella arbetet på området. Det handlar också om att systematiskt bevaka frågor inom området när regeringen remitterar utredningar och lagförslag. Vi kategoriserar dessa uppgifter som vägledning, eftersom de handlar om att vägleda regeringen och Regeringskansliet.

² Proposition 2020/21:193. *Genomförande av visselblåsar direktivet*, s. 23; Proposition 2004/05:140. *Genomförande av transparens direktivet*, s. 1f.

Vi har ringat in vad vi avser med en samlad funktion

Med en samlad funktion menar vi en gemensam organisation för den andel av de 11 statsstödsuppgifterna som går att organisera på ett mindre sårbart eller mer effektivt sätt. Funktionen är mer samlad ju fler av uppgifterna som är organiserade där. Men att samla alla uppgifterna vid en funktion ger inte nödvändigtvis de bästa möjligheterna att nå syftet och målet med vårt uppdrag. Därför har vi analyserat vilka uppgifter som bör respektive inte bör vara organiserade vid funktionen för att uppnå syftet och målet i så hög utsträckning som möjligt.

Vi har använt tre bedömningskriterier

Som stöd för vår analys har vi använt tre kriterier. De utgår från syftet och målet med vårt uppdrag och från regeringens förvaltningspolitiska principer för att styra och organisera den statliga förvaltningen.³ Vi anser att en ny funktion bör göra följande:

- **Möta den offentliga förvaltningens behov i statsstödsfrågor.** Detta är viktigt för att funktionen ska komma till nytta och för att Sverige ska kunna uppfylla EU:s krav.
- **Ta till vara synergier och skalfördelar mellan olika uppgifter.** Detta är viktigt för att funktionen ska kunna minska sårbarheten och öka effektivitet i arbetet med sina uppgifter, till exempel genom att dra nytta av kompetenser och erfarenheter från en uppgift i arbetet med en annan uppgift.
- **Minimera mål- och rollkonflikter.** Detta är viktigt för att funktionen ska kunna utföra sina uppgifter på ett effektivt, rättssäkert och legitimt sätt. Inbyggda mål- och rollkonflikter riskerar att skapa spänningar inom en myndighet och kräva mycket resurser att hantera.

Vi har uppskattat funktionens resursbehov

Vi har utgått ifrån att den samlade funktionen behöver kunna genomföra sina uppgifter med sådan kvalitet och i sådan omfattning att Sverige uppfyller EU:s krav. För att uppskatta den samlade funktionens resursbehov har vi därför undersökt hur mycket resurser som myndigheter

³ Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 72–74.

lägger på uppgifterna i dag, och hur väl uppgifterna blir utförda i dag i förhållande till EU:s krav och regeringens och förvaltningens behov. Vi har också vägt in hur synergier och skalfördelar kan göra att en samlad funktion kan utföra uppgifterna mer resurseffektivt. När det gäller uppgiften att hantera ett nytt register för de minimis-stöd har vi utgått ifrån vår uppskattning av resursbehovet för liknande, befintliga, uppgifter.

1.1.2 Hur vi har genomfört vårt uppdrag

Vi har intervjuat företrädare för myndigheter som arbetar med statsstödsuppgifter i dag, och diskuterat våra iakttagelser med dem, för att få information om vad arbetet kräver, hur det fungerar i dag och hur det skulle kunna fungera vid en samlad funktion för statsstödsfrågor.

Myndigheterna är Konkurrensverket, Regeringskansliet, Tillväxtanalys, Tillväxtverket och Upphandlingsmyndigheten. I samma syfte har vi också intervjuat företrädare för EU-kommissionen, Sveriges ständiga representation vid EU, Kommerskollegium, Länsstyrelserna i Jämtlands respektive Jönköpings län, SKR och Svenskt Näringsliv.

Vi har även intervjuat företrädare för åtta aktörer som ger statsstöd, i första hand för att få information om deras behov i statsstödsfrågor. Myndigheterna är Skatteverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Dalarna, Film i Dalarna, Kramfors kommun, Almi AB och Linköpings universitet. Därtill har vi tagit del av minnesanteckningar från intervjuer med Energimyndigheten respektive Boverket som rör myndigheternas arbete med statsstöd, som Statskontoret har gjort inom ramen för ett annat regeringsuppdrag.

Slutligen har vi också analyserat data från SARI över utbetalade statsstöd under perioden 2017–2022, samt tidigare utredningar och forskningsrapporter som berör statens arbete med statsstöd eller principiella frågor som är relevanta för vårt uppdrag.

1.1.3 Avgränsningar

Vår utgångspunkt var att organisera statsstödsuppgifterna vid en befintlig statlig myndighet. Tidigt i vårt arbete var det tydligt att de statliga myndigheter som redan har uppgifter inom statsstödsområdet var mest relevanta att fortsätta att analysera, bland annat eftersom få myndigheter har kompetens inom eller erfarenhet av förvaltningsövergripande

statsstödsfrågor över huvud taget. Därför har vi fokuserat vår analys på myndigheterna som redan har en eller flera uppgifter inom vägledning, kvalitetssäkring, rapportering, registerföring av statsstöd, eller en uppgift som syftar till att göra det möjligt för EU-kommissionens att utöva tillsyn på området.

Vi har inte analyserat om Sverige bör inrätta en nationell tillsynsmyndighet på statsstödsområdet. Detta har diskuterats tidigare,⁴ och att förbättra de nationella kontrollmekanismerna inom statsstödsområdet vore ett möjligt verktyg för att se till att Sverige uppfyller EU:s krav. Men vi har tolkat vårt uppdrag som att möjligheten att analysera ytterligare uppgifter än de 11 som regeringen har angett i uppdraget gäller uppgifter som finns i dag, inte nya uppgifter som ökar det statliga åtagandet.

1.2 Disposition

I kapitel 2 redogör vi för huvuddragen i EU:s statsstödsregler samt hur statens arbete med statsstöd är organiserat i dag. I kapitel 3 analyserar vi vilka behov inom den offentliga förvaltningen som en samlad myndighetsfunktion bör uppfylla för att se till att Sverige uppfyller EU:s krav.

I kapitel 4 analyserar vi i vilken utsträckning som det finns synergieffekter och skalfördelar kring de 11 statsstödsuppgifterna. I kapitel 5 analyserar vi i vilken utsträckning som det skulle innebära mål- eller rollkonflikter för de aktuella myndigheterna att inhysa en samlad funktion för statsstödsfrågor. Kapitel 6 innehåller våra slutsatser och förslag om hur regeringen bör utforma en sådan funktion.

⁴ SOU 2011:69. *Olagligt statsstöd*, s. 280ff.

2 Hur arbetet med statsstöd är organiserat i dag

I det här kapitlet redogör vi för huvuddragen i EU:s regler för statsstöd och hur statens arbete med statsstöd är organiserat i dag. Vi konstaterar att det finns flera sätt för offentliga aktörer att ge lagliga statsstöd, men många villkor att hålla koll på för att utnyttja dem. Vi konstaterar också att fyra myndigheter arbetar med en eller flera av de 11 uppgifterna som vi analyserar. Men några av uppgifterna är det inte någon myndighet som har ansvar för. Därför blir de bara utförda i den mån som myndigheterna har resurser tillgängliga och väljer att ta ansvar för dem.

2.1 Statsstöd är generellt förbjudet inom EU

Statsstöd är när en aktör stödjer ett företag med offentliga medel, på ett sätt som ger företaget en fördel gentemot sina konkurrenter och påverkar handeln mellan EU:s medlemsstater. Det är generellt förbjudet inom EU, för att upprätthålla en fri konkurrens på EU:s inre marknad. Men det kan vara svårt att bedöma vad som är ett statsstöd, och det finns flera undantag från det generella förbudet.

2.1.1 Statsstödsreglerna har en vid innebörd

EU-domstolen har tolkat statsstödsreglerna på ett brett sätt. Alla åtgärder som är finansierade med offentliga medel kan vara statsstöd, om de riktar sig till vissa företag men inte andra och ger mottagaren en fördel gentemot sina konkurrenter. Det inkluderar till exempel bidrag, skattelättnader, hyresreduktioner, räntesubventioner, borgensåtaganden, ordergarantier, inköp till överpris och försäljning till underpris. Alla aktörer som tillhandahåller varor eller tjänster på en marknad kan vara företag enligt statsstödsreglerna, även offentliga aktörer utan vinstsyfte. Alla åtgärder som riktar sig till vissa företag eller branscher men inte andra kan påverka konkurrensen,

och alla stöd till företag på marknader där det förekommer handel inom EU kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.⁵

2.1.2 Tre sätt att ge lagliga statsstöd

EU:s regler innehåller flera undantag från det generella förbudet mot statsstöd. De gäller till exempel statsstöd för att hjälpa en medlemsstat att hämta sig från en allvarlig ekonomisk kris, för att jämna ut sociala och ekonomiska skillnader mellan regioner, och för att genomföra projekt som är av ett gemensamt europeiskt intresse. Men för att få ge sådana statsstöd behöver staterna anmäla och få stöden godkända av kommissionen. Det kräver mycket resurser och kan ta allt ifrån några månader till flera år.

Den allmänna gruppundantagsförordningen (General Block Exemption Regulation, GBER) säger att medlemsstaterna får ge statsstöd till en rad olika ändamål, om de utformar stöden enligt villkoren i förordningen. Ändamålen är till exempel regional utveckling, forskning, utveckling och innovation och miljöskydd. Varje ändamål har egna villkor för när, hur och hur mycket stöd en stat får ge. Det finns även gruppundantagsförordningar för viss kollektivtrafik, jordbruk samt fiskeri och vattenbruk.

Medlemsstaterna får även ge statsstöd till vissa tjänster som är av allmänt ekonomiskt intresse (Services of General Economic Interest, SGEI). Förutsättningen är att de utformar stöden enligt villkoren i kommissionens undantagsbeslut för stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-beslutet). Det handlar om allmännyttiga tjänster som företag tillhandahåller på en marknad, till exempel socialt subventionerade bostäder eller apotekstjänster i glesbygd. Villkoren är bland annat att stödmottagarna inte blir överkompenserade och att de är skyldiga att tillhandahålla tjänsterna i fråga.

Statsstöd enligt ett gruppundantag eller SGEI-beslutet är förhandsgodkända av kommissionen. Men staterna är skyldiga att informera kommissionen om stöden. En stödgivare som betalar ut olagliga statsstöd är skyldig att kräva tillbaka stöden från mottagarna, inklusive ränta.

⁵ Se till exempel Hettne, J. & Fritz, M. (2008). *EU:s statsstödsregler i nationell tillämpning*, s. 6–9; Nyberg, L. (2020). *Med marknaden som norm*, s. 15ff.

2.1.3 Stöd som inte uppfyller kriterierna för statsstöd

Andra stöd är tillåtna eftersom de inte uppfyller alla kriterier för statsstöd. Det främsta exemplet är stöd av mindre betydelse (så kallade de minimis-stöd), som enligt EU är alltför små för att påverka konkurrensen mellan företag eller handeln mellan medlemsstaterna. Enligt den allmänna förordningen om de minimis-stöd får en stat ge maximalt 300 000 euro till samma mottagare under en period på tre beskattningsår. Beloppsgränsen gäller totalt även om stöden kommer från olika stödgivare. Det innebär att en stödgivare behöver räkna samman allt de minimis-stöd som en mottagare har fått under de föregående tre beskattningsåren för att vara säker på att just deras stöd inte gör att det totala stödet till mottagaren överskrider beloppsgränsen. Det finns också särskilda förordningar om de minimis-stöd till jordbruk, fiskeri och vattenbruk, och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är också tillåtet om det uppfyller de så kallade Altmark-kriterierna. Förenklat går det att uppfylla dem genom att stödgivaren gör en korrekt upphandling.

2.2 Fyra myndigheter arbetar med uppgifterna vi analyserar

Vi har identifierat fyra myndigheter som har ansvar eller tar ansvar för en eller flera av de 11 statsstödsuppgifter som vi analyserar. Det handlar om Konkurrensverket, Regeringskansliet, Tillväxtanalys och Upphandlingsmyndigheten. Utöver dessa ansvarar Kommerskollegium och Tillväxtverket för ytterligare uppgifter som gäller vägledning och att göra det möjligt för EU-kommissionen att utöva tillsyn inom området. Enligt myndigheternas egna uppskattningar lägger de totalt ungefär 4,4 årsarbetskrafter på uppgifterna. Men uppskattningarna är osäkra, eftersom arbetet med uppgifterna är en integrerad del av myndigheternas löpande verksamhet. Upphandlingsmyndigheten är den enda av myndigheterna som följer upp kostnader specifikt för arbetet med statsstödsuppgifter.

2.2.1 Tillväxtanalys administrerar registren för statsstöd

Tillväxtanalys ansvarar för att administrera EU-kommissionens två befintliga register för statsstöd. Uppgifterna är reglerade i myndighetens instruktion. Det ena registret är Transparency Award

Module (TAM), som omfattar mottagare av beslutade stödbelopp över 500 000 euro. Det andra registret är State Aid Reporting Interactive (SARI), som omfattar det totala utbetalade beloppet per stöd. Registren omfattar godkända stöd och stöd enligt ett gruppundantag, men inte stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI).

Enligt företrädare för Tillväxtanalys består arbetet i huvudsak av att mejla inloggningsuppgifter till stödgivarna, påminna dem om att rapportera i registren och svara på deras frågor om hur de ska använda registren. Tillväxtanalys gör också grundläggande kontroller av uppgifterna som stödgivarna lämnar i registren, till exempel för att se till att uppgifterna är fullständiga. Myndigheten säger att de i dag lägger ungefär 0,4 årsarbetskrafter eller 600 000 kronor årligen på uppgifterna. Vi kan inte se att regeringen avsatte några särskilda medel till myndigheten i samband med att den fick ansvaret för uppgifterna.

2.2.2 Regeringskansliet har både policyuppgifter och förvaltningsuppgifter

De flesta av Regeringskansliets uppgifter på statsstödsområdet är policyuppgifter utanför vårt uppdrag. Det handlar till exempel om att utforma nya statsstöd, anmäla nya eller ändrade statsstöd till EU-kommissionen, och ha kontakter med kommissionen i ärenden som rör specifika statsstöd och statsstödsreglerna i stort.

Men Regeringskansliet ansvarar även för flera förvaltningsuppgifter på statsstödsområdet, som att kvalitetssäkra uppgifterna i SARI och TAM och svara på kommissionens frågor om underlagen. Regeringskansliet ansvarar också för att ta fram särskilda rapporter om enskilda statsstöd när kommissionen kräver det, och för att vartannat år ta fram en rapport om Sveriges stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och en rapport till Världshandelsorganisationen (WTO). Enligt företrädare för Regeringskansliet lägger de i dag ungefär 0,5 årsarbetskrafter på arbetet med dessa förvaltningsuppgifter. Utöver det ansvarar Regeringskansliet även för visseblåsarfunktionen för statsstöd, men den har inte tagit emot något skarpt ärende sedan den öppnade i juli 2022.

Av dessa uppgifter är det bara visseblåsarfunktionen som är Regeringskansliets direkta ansvar, enligt förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Men indirekt har Regeringskansliet ett ansvar för att utföra även de övriga uppgifterna, inom ramen för sin uppgift att biträda regeringen i ärenden som rör EU. Regeringskansliet ska till exempel besvara formella underrättelser från kommissionen och i övrigt upplysa kommissionen om hur Sverige har uppfyllt de förpliktelser som följer av medlemskapet. Det framgår av myndighetens instruktion.⁶

2.2.3 Upphandlingsmyndigheten vägleder kommuner och regioner

Upphandlingsmyndigheten har ansvar för att vägleda kommuner och regioner i statsstödsfrågor. Uppgiften är reglerad i myndighetens instruktion. Myndigheten svarar på frågor via sin digitala tjänst Frågeportalen och via telefon och chatt. Dessutom tillhandahåller myndigheten ett stort informationsmaterial på sin webbsida och föreläser för målgruppen på konferenser och seminarier. Informationsmaterialet på webbsidan innehåller bland annat ett stort antal tidigare frågor och svar. Det innehåller också vägledning på teman som hur en kommun går till väga för att ge ett lagligt statsstöd eller för att återkräva ett olagligt statsstöd.

Upphandlingsmyndigheten säger att de vanligen lägger 3 årsarbetskrafter på uppgiften att vägleda kommuner och regioner i statsstödsfrågor, men att de under delar av 2022 och 2023 bara har lagt 2,5 årsarbetskrafter på grund av vakanser. Myndigheten har sedan 2018 disponerat 5 miljoner kronor per år för vägledningssuppgiften, och använt hela eller en stor del av beloppet till uppgiften sedan 2019, då verksamheten var fullt utbyggd. Det framgår av utdrag ur myndighetens ekonomisystem.

2.2.4 Konkurrensverket gör kommissionens tillsyn möjlig

Det är bara EU-kommissionen som utövar tillsyn av hur Sverige följer statsstödsreglerna. Men Konkurrensverket har uppgifter som ska göra kommissionens tillsyn möjlig. Två sådana uppgifter är tillsyn och rapportering enligt lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella

⁶ Förordning (1996:515) med instruktion för Regeringskansliet, § 20.

förbindelser m.m. (transparenslagen). Enligt lagen ska offentliga företag och företag som har både konkurrensutsatt och konkurrensskyddad verksamhet ha särskilda redovisningar som gör det möjligt för kommissionen att kontrollera att de inte har fått olagliga statsstöd eller andra fördelar som strider mot EU:s konkurrensregler.⁷ Konkurrensverket kontrollerar att företagen har rätt sådana redovisningar. Dessutom rapporterar myndigheten information om vissa av företagen till kommissionen och levererar underlag till kommissionen i tillsynsärenden. Myndigheten säger att de lägger ungefär 0,5 årsarbetskrafter per år på tillsyn och rapportering enligt transparenslagen.

I början av 2024 arbetade Regeringskansliet också med att genomföra förslagen i promemorian *Nya bestämmelser i anslutning till konkurrensregelverket*. De innebär bland annat att Konkurrensverket får ansvar för uppgifter som följer av EU-förordningen om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden. Uppgifterna handlar om att hjälpa kommissionen i dess tillsyn av reglerna om utländska subventioner. Enligt förslagen i promemorian ska Konkurrensverket bli nationell kontaktpunkt för frågor som rör kommissionens tillsyn och om kommissionen begär det hjälpa kommissionen vid platsundersökningar eller genom att göra egna undersökningar.⁸ Konkurrensverket uppskattar kostnaden för att hjälpa kommissionen vid en platsundersökning till cirka 250 000 kr och kostnaden för att utföra en egen undersökning på uppdrag av kommissionen till cirka 400 000 kr. Men kostnaden kan variera beroende på hur omfattande undersökningarna är.

2.3 Två myndigheter har näraliggande uppgifter

Vi har även identifierat två myndigheter som ansvarar för uppgifter som ser ut att ligga nära de statsstödsuppgifter som vi analyserar. Det handlar om Tillväxtverket respektive Kommerskollegium. Men en närmare undersökning visar att myndigheternas arbete i praktiken har ganska lite att göra med en samlad myndighetsfunktion för statsstödsfrågor.

⁷ Proposition 2004/05:140, s. 35.

⁸ Klimat- och näringslivsdepartementet (2023). *Nya bestämmelser i anslutning till konkurrensregelverket*. Promemoria, s. 58f.

2.3.1 Tillväxtverket ska informera om statsstöd och bistå kommissionen vid kontrollbesök

Tillväxtverket ska informera om statsstöd på lokal, regional och nationell nivå, och ska i den utsträckning som regeringen beslutar bistå EU-kommissionen vid kontrollbesök som gäller statsstöd.⁹ Men Tillväxtverket säger att de i praktiken aldrig har blivit ombudda att bistå kommissionen vid något besök, eller informerat den offentliga förvaltningen om statsstöd i allmänhet. Företrädare för både Tillväxtverket och Regeringskansliet säger att de i allt väsentligt tolkar uppgifterna som att de är kopplade till de EU-fonder som Tillväxtverket hanterar. Därför lägger myndigheten inga resurser på att bistå kommissionen eller informera om statsstöd i allmänhet, utöver att besvara vissa konkreta önskemål om sådan information från andra statliga myndigheter eller regioner. Däremot får regionerna och andra aktörer i Tillväxtverkets målgrupp relativt omfattande information om statsstöd i relation till de EU-fonder som myndigheten hanterar.

Vi har inte kunnat se att regeringen avsatte några särskilda medel till myndigheten i samband med att den fick ansvaret för uppgifterna.

2.3.2 Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör EU:s inre marknad

Kommerskollegium är förvaltningsmyndighet för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Myndigheten ska bistå regeringen med expertstöd inom sina verksamhetsområden, och verka för frihandel och fri rörlighet på EU:s inre marknad. Detta framgår av myndighetens instruktion. Reglerna om statsstöd är en av många faktorer som påverkar förutsättningarna för frihandel och fri rörlighet inom EU. Därför tangerar statsstödsfrågor Kommerskollegiums verksamhetsområde. Myndighetens guide om den inre marknaden som är riktad till kommuner innehåller till exempel ett avsnitt med kortfattad information om statsstöd, som något som kommuner behöver förhålla sig till.¹⁰

⁹ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket, 3 § punkt 11.

¹⁰ Kommerskollegium (2019). *Inre marknadsguide för kommuner*, s. 28f.

Men enligt företrädare för Kommerskollegium ser myndigheten inte statsstödsfrågor som en del av sitt uppdrag. Myndigheten arbetar generellt inte med statsstödsfrågor och har heller ingen kompetens inom området. Även i guiden om den inre marknaden hänvisar myndigheten till Upphandlingsmyndigheten för den som vill ha vägledning.

2.4 Vissa uppgifter är inte någon myndighets ansvar i dag

Vår analys visar att ingen myndighet i dag har direkt eller indirekt ansvar för 3 av de 11 statsstödsuppgifterna vi analyserar. Det handlar om den kommande uppgiften att hantera ett nytt register för de minimis-stöd, men också om uppgifterna som motsvarar en expertmyndighet och uppgiften att vägleda statliga myndigheter i statsstödsfrågor. När det gäller expertuppgifterna och uppgiften att vägleda statliga myndigheter väljer flera myndigheter att ta ett visst ansvar i mån av tillgängliga resurser, eftersom såväl regeringen som andra myndigheter frågar efter sådant stöd och myndigheterna har ett övergripande ansvar att hjälpa varandra och regeringen enligt § 6 Myndighetsförordningen. Men uppgifterna blir inte utförda i någon större omfattning.

2.4.1 Flera myndigheter tar visst ansvar för expertuppgifter

Regeringskansliet tar i dag ett ganska stort ansvar för att hjälpa regeringen med kunskap om statsstödsfrågor, eftersom regeringen frågar efter sådan kunskap och Regeringskansliet inte har någon expertmyndighet att vända sig till för underlag och analyser. Men Regeringskansliets organisation är utformad för att bereda enskilda regeringsärenden, och myndigheten har generellt inte resurser för att utveckla djupare kunskap om statens arbete med statsstöd i sin helhet. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet.

Även Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket tar ett visst ansvar för vissa av uppgifterna som motsvarar en expertmyndighet. Till exempel belyser myndigheterna ibland statsstödsfrågor i enstaka remissvar, i mån av tillgängliga resurser och hur frågorna hänger samman med myndigheternas övriga uppgifter.

Men varken Upphandlingsmyndigheten eller Konkurrensverket bevakar statsstödsfrågorna på ett heltäckande eller ett systematiskt sätt. Det säger företrädare för de respektive myndigheterna, och det bekräftas när vi översiktligt går igenom antalet utredningar som tar upp statsstödsfrågor. Under de senaste åren har det statliga kommittéväsendet till exempel publicerat omkring 40 betänkanden per år som uttryckligen diskuterar statsstödsreglerna. Det framgår när vi söker på statsstöd eller statligt stöd i Linköpings Universitets databas över statens offentliga utredningar. Utöver detta finns det sannolikt ett mörkertal av betänkanden som borde diskutera statsstödsreglerna men inte gör det, och utredningar i Regeringskansliets departementsserie. Regeringen remitterar en majoritet av dessa. Men Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket besvarar bara omkring 30–40 remisser vardera totalt per år, varav ett fåtal belyser statsstödsfrågor.

Tillväxtanalys gör vissa fördjupade analyser av tillväxt- och näringspolitiken där statsstöd ingår. Men myndigheten analyserar generellt inte statsstöd separat från andra statliga eller offentliga stöd till företag. Det beror på hur myndighetens uppdrag är formulerat, och på att myndigheten bedömer att informationen i SARI och TAM håller för låg kvalitet och detaljeringsgrad för att ligga till grund för meningsfulla analyser.

2.4.2 Flera myndigheter tar också ett visst ansvar för att vägleda andra myndigheter

Regeringskansliet tar ett visst ansvar även för uppgiften att vägleda statliga myndigheter i statsstödsfrågor, eftersom flera myndigheter vänder sig till Regeringskansliet med frågor om hur de ska tolka och tillämpa statsstödsreglerna och Regeringskansliet inte har någon annan myndighet att hänvisa dem till. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och några av myndigheterna i fråga. Men Regeringskansliet har inte kapacitet att vägleda myndigheterna i någon större utsträckning. Dessutom svarar Regeringskansliet generellt inte på frågor om hur myndigheter ska tolka eller tillämpa regler, eftersom de anser att det skulle kunna utgöra ministerstyre. Det säger företrädare för Regeringskansliet.

Alla myndigheter är heller inte bekväma med att ta kontakt med Regeringskansliet för att få vägledning. Våra intervjuer indikerar att det i första hand är stora myndigheter som är vana att ha en tät kontakt med Regerings-

kansliet i många olika frågor, som hör av sig även i statsstödsfrågor. Andra myndighetsföreträdare som vi har intervjuat beskriver att de har en hög tröskel för att vända sig till Regeringskansliet med frågor.

Även Upphandlingsmyndigheten tar ett visst ansvar för att vägleda statliga myndigheter. Det handlar dels om att Upphandlingsmyndighetens digitala stödmaterial i statsstödsfrågor är tillgängligt även för statliga myndigheter, dels om att Upphandlingsmyndigheten ibland besvarar statsstödsfrågor även från myndigheter om myndigheten har resurser till det. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Upphandlingsmyndigheten, samt med företrädare för myndigheter som hanterar statsstöd.

Även Tillväxtverket har ibland svarat på frågor om statsstöd från andra myndigheter, och hållit i enstaka föreläsningar om statsstödsreglerna för andra myndigheter när de har blivit tillfrågade om det.

2.4.3 Ett nytt register för de minimis-stöd

I december 2023 beslutade EU-kommissionen om en ny allmän förordning för de minimis-stöd. Enligt den kommer varje medlemsstat från 2026 att vara skyldig att rapportera information om samtliga utbetalade belopp och mottagare av de minimis-stöd. Det innebär att stödgivarna kommer att behöva rapportera lika detaljerad information i det nya registret som i TAM. Samtidigt kommer det nya registret sannolikt att omfatta många fler stödgivare och stödmottagare än vad TAM gör. Hittills har ingen myndighet fått ansvar för att hantera det nya registret.

Tillväxtverket sammanställer på eget initiativ en förteckning över de minimis-stöd utifrån de svenska författningar som hänvisar till någon av EU-förordningarna om stöd av mindre betydelse. Den senaste förteckningen innehöll drygt 120 olika stöd. Men förteckningen innehåller inte ad hoc-stöd, det vill säga stöd som inte är reglerade i författning utan bygger på enskilda beslut från offentliga aktörer. De går bara att identifiera genom att gå igenom samtliga myndighetsbeslut på samtliga förvaltningsnivåer och bedöma om besluten rör de minimis-stöd.

Medlemsstaterna kan välja att rapportera direkt i kommissionens register, eller att upprätta ett eget register. Oavsett vad en stat väljer så kommer informationen i registret att vara offentlig, precis som i SARI och TAM. Vi bedömer att det vore en onödig kostnad för staten att bygga upp ett eget

nationellt register när kommissionen har åtagit sig att tillhandahålla ett, om syftet är att uppfylla EU:s krav. Däremot skulle det kunna finnas andra motiv till att bygga ett nationellt register. Det skulle till exempel kunna handla om möjligheten att samla in mer detaljerade data än de som statsstödsreglerna kräver, för att göra det möjligt att genomföra fler och mer djupgående analyser av statsstöden i fråga. Men vi bedömer att den frågan ligger utanför vårt uppdrag.

3 Dagens organisering uppfyller inte målgruppernas behov

I det här kapitlet analyserar vi vilka behov inom den offentliga förvaltningen som en samlad funktion bör uppfylla för att se till att Sverige uppfyller EU:s krav. Vi redogör också för kommuners och regioners möjligheter att ge statsstöd, och vilka aktörer som faktiskt ger statsstöd i dag. Analysen visar att en samlad funktion behöver öka förvaltningens kunskap om statsstödsreglerna, inklusive kraven på att anmäla och informera EU-kommissionen om statsstöd och att rapportera i SARI och TAM. För att åstadkomma det behöver en samlad funktion bidra till att den offentliga förvaltningen får bättre kunskap om möjligheten till vägledning i statsstödsfrågor och använder sig av den i större utsträckning, genom att minska aktörernas rädsla för reglerna.

3.1 Behovet av vägledning överstiger både tillgång och efterfrågan

Vår analys visar att aktörer inom hela den offentliga förvaltningen har ett stort behov av vägledning i statsstödsfrågor. Myndigheterna har inte tillgång till sådan samlad vägledning i dag, utan lägger tid och pengar på att försöka tillgodose sina behov av vägledning på egen hand. Det gör även flera kommuner och regioner, eftersom de inte känner till möjligheten att få vägledning. Andra kommuner och regioner drar sig för att ställa frågor av rädsla för att bli påkomna med att göra fel eller få svar som de antingen inte vill eller inte anser sig kunna hantera. Sammantaget gör det stödgivarnas arbete sårbart och ineffektivt, och ökar risken för att Sverige bryter mot EU:s regler. Därför behöver en samlad funktion öka såväl tillgången till vägledning i statsstödsfrågor som kännedomen om den, och se till att fler offentliga aktörer använder sig av den vägledning som finns.

3.1.1 Många känner inte till reglerna kring statsstöd

Vi bedömer att offentliga aktörer behöver mycket kunskap för att kunna följa statsstödsreglerna, eftersom de är omfattande och komplexa. Samtidigt indikerar samtliga våra intervjuer att kunskaperna om statsstöd inom den offentliga förvaltningen generellt är låga. Det gör de offentliga aktörernas arbete sårbart, eftersom de riskerar att bryta mot reglerna utan att veta om det.

Små stödgivare saknar ofta grundläggande kunskaper om statsstöd. Ett exempel som ofta återkom i våra intervjuer rör små stödgivare som inte vet att de ger statsstöd eller att de behöver rapportera information om stöden till EU-kommissionen. Vissa kommuner har till exempel varit tvungna att upphäva investeringsbeslut och avtal som var olagligt statsstöd, trots att stöden sannolikt hade varit lagliga om kommunerna hade informerat kommissionen.¹¹ Vi har också stött på små stödgivare som säger att de inte hanterar statsstöd, när de egentligen menar att de hanterar lagliga statsstöd. Det innebär en risk att stödgivarna inte håller reda på regeländringar eller rapporteringskrav, eftersom de tänker att reglerna inte gäller dem.

Vi har också stött på små stödgivare som är väl medvetna om att de ger statsstöd, och försöker följa reglerna. Men de har svårt att upprätthålla tillräckliga kunskaper. Det beror delvis på att reglerna är omfattande och komplexa och delvis på att stödgivarna i fråga ofta har en liten verksamhet totalt sett. Det kan till exempel handla om små kommuner, små myndigheter eller offentliga bolag med ett fåtal anställda.

Stora stödgivare har bättre förutsättningar att bygga upp kunskap om statsstöd. Men även flera av de stora stödgivarna som vi har talat med säger att de har luckor i sin kunskap. Det handlar till exempel om att deras kunskap är begränsad till de frågor och den del av reglerna som de oftast kommer i kontakt med. Några av de största stödgivarna beskriver att det trots omfattande interna utbildningsinsatser bara är de enstaka medarbetare som sitter med statsstödsfrågor dagligen som kan utveckla och upprätthålla kunskap på området.

¹¹ SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*, s. 386f.

3.1.2 Upphandlingsmyndighetens vägledning är bra för de som känner till den

Vår bild är att Upphandlingsmyndighetens vägledning till kommuner och regioner i statsstödsfrågor är uppskattad av de som känner till den. Vi baserar det på att både stödgivare och myndigheter som har egna uppgifter på statsstödsområdet uttrycker sig positivt om vägledningen. De säger bland annat att myndigheten har en hög kompetens i statsstödsfrågor, tillhandahåller en stor mängd kvalificerad vägledning med små resurser, och lyckas möta frågeställarnas behov av konkret vägledning utan att tala om för dem hur de ska agera i det enskilda fallet. Vi baserar det också på att Statskontorets tidigare analys av Upphandlingsmyndigheten visar att den typ av stöd som myndigheten tillhandahåller i statsstödsfrågor är myndighetens mest använda och uppskattade.¹²

Företrädare för Upphandlingsmyndigheten beskriver att de har prioriterat att ta fram vägledningsmaterial inom de områden där de oftast får frågor från kommuner och regioner. Myndigheten analyserade målgruppens behov första gången 2018–2019 och följde upp analysen 2023, genom att upprepa en enkät till kommuner och regioner. Enkätresultaten bekräftar att myndighetens vägledningsmaterial omfattar de områden som kommuner och regioner har störst behov av vägledning inom.¹³

3.1.3 Alla kommuner och regioner känner inte till Upphandlingsmyndighetens vägledning

Upphandlingsmyndigheten har tagit emot fler statsstödsfrågor varje år sedan 2018, vilket de tolkar som att vägledningen med tiden har blivit mer känd. Myndighetens enkät till kommuner och regioner 2023 bekräftar det. Andelen svarande kommuner som tycker att vägledningen är ganska känd eller välkänd har till exempel ökat från 4 procent 2019 till 31 procent 2023, och andelen som tycker att vägledningen är okänd har minskat från 79 procent till 50 procent.¹⁴ Samtidigt är det fortfarande många kommuner och regioner som inte känner till att Upphandlingsmyndigheten erbjuder

¹² Statskontoret (2022:11). *Myndighetsanalys av Upphandlingsmyndigheten*, s. 58f.

¹³ Upphandlingsmyndigheten (2023). *Undersökning om uppdraget att vägleda kommuner och regioner i statsstödsfrågor*. Underlag i mejl 2023-11-06.

¹⁴ Upphandlingsmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 24.

vägledning i statsstödsfrågor. Även våra intervjuer visar att flera kommuner och regioner har upptäckt vägledningen av en slump när de har letat efter information om statsstöd. Andra känner inte till vägledningen över huvud taget.

Våra intervjuer visar att Upphandlingsmyndighetens löpande vägledning i huvudsak styrs av efterfrågan, även om vägledningmaterialet på myndighetens webbsida bygger på en behovsanalys som myndigheten gjorde i samband med att de fick vägledningssuppgiften. Det innebär att det inte nödvändigtvis är de kommuner och regioner som har störst behov av vägledning som får mest stöd. Företrädare för myndigheten säger att deras resurser inte räcker till att arbeta mer proaktivt. Det gäller både myndighetens finansiella resurser och de medarbetare som myndigheten har möjlighet att rekrytera och behålla. Ju mer stöd som myndigheten tar fram, desto mer resurser går också åt för att hålla stödet uppdaterat.¹⁵ I nuläget innehåller informationsmaterialet på webbplatsen till exempel 57 olika sidor,¹⁶ som myndigheten behöver gå igenom varje gång som någon regel eller praxis ändras.

3.1.4 Många stödgivare försöker tillgodose sina vägledningsbehov på egen hand

Vissa kommuner och regioner som inte känner till Upphandlingsmyndighetens vägledning försöker lära sig på egen hand, eller hitta vägledning hos andra kommuner och regioner. Det är ofta tidsödande och riskabelt, eftersom en stödgivare som inte har kunskap om reglerna har svårt att bedöma vilken information som är relevant för deras verksamhet.

Våra intervjuer med myndigheter som hanterar statsstöd indikerar att många myndigheter använder Upphandlingsmyndighetens informationsmaterial om statsstöd trots att det inte är utformat för dem. Många myndigheter försöker också tillgodose sina vägledningsbehov internt. Alla stödgivande myndigheter som vi har talat med har till exempel tagit fram egna vägledningar om hur medarbetare ska tolka reglerna, handlägga statsstödsärenden och använda SARI och TAM. Vissa av myndigheterna har skapat

¹⁵ Statskontoret (2022:11), s. 62, 66.

¹⁶ Upphandlingsmyndigheten (2023). *Årsredovisning 2022*, s. 23.

interna samordningsfunktioner för statsstöd, som ska svara på frågor från den övriga verksamheten och hålla de interna vägledningarna uppdaterade. Samtidigt är flera av myndighetsföreträdarna osäkra på om deras interna arbete är tillräckligt, och de är oroliga för att missa något och bryta mot reglerna.

Flera myndigheter har också bildat egna nätverk för att hjälpa och lära av varandra i statsstödsfrågor. Men i nätverken ingår ofta bara ett fåtal tjänstepersoner vid ett litet antal myndigheter. Ett exempel är Energimyndighetens, Tillväxtverkets och Vinnovas nätverk för stöd enligt det allmänna gruppundantaget. Ett annat exempel är Länsstyrelsernas nätverk för stöd till åtgärder för att sanera och återställa förorenad mark.

Våra intervjuer med stödgivare och med företrädare för Sveriges kommuner och regioner (SKR) visar också att det är vanligt att såväl myndigheter som kommuner och regioner lägger ganska mycket pengar på att köpa rådgivning och rättsutredningar i frågor som rör statsstöd av privata advokatfirmor. Det gäller även stödgivare som har tillgång till Upphandlingsmyndighetens vägledning, eftersom den inte omfattar rättsutredningar eller färdiga beslutsunderlag i specifika ärenden. Men utan egen kunskap i statsstödsfrågor är det svårt för stödgivarna att vara kompetenta beställare och få rätt hjälp av privata advokater.

3.1.5 Rädslan för statsstöd är ett hinder för att ställa frågor

Många av våra intervjupersoner lyfter fram att de har förtroende för Upphandlingsmyndigheten. Såväl stödgivare som företrädare för SKR, Svenskt Näringsliv och myndigheter med egna uppgifter på statsstödsområdet säger att stödgivare kan känna sig trygga med att vända sig till myndigheten även med känsliga frågor och när de är oroliga för att något har blivit fel. De förklarar det med att myndigheten är pragmatisk och fokuserar på att hitta en laglig lösning framåt i stället för att fokusera på det som eventuellt har blivit fel tidigare.

Trots det indikerar vår undersökning att många offentliga aktörer drar sig för att be om hjälp med att tolka eller tillämpa statsstödsreglerna. Det gäller särskilt kommuner och regioner. I vissa fall beror det på att de är rädda för att bli påkomna med att ha brutit mot reglerna. Om EU-

kommissionen fick reda på att de brutit mot reglerna skulle det innebära mycket arbete och i värsta fall att de var tvungna att återkräva utbetalade statsstöd från de som tagit emot dem. I andra fall beror det på att de inte vill eller anser sig kunna hantera vissa svar, till exempel att en planerad investering sannolikt är ett statsstöd. Då behöver de lägga tid och pengar på att reda ut vad som gäller, och kanske även på att anmäla stödet till kommissionen och invänta deras besked. I stället för att få hjälp att göra rätt föredrar de alltså att inte veta om att de gör fel.

Men vi bedömer att aktörernas rädsla för statsstödsreglerna åtminstone delvis är obefogad, och bygger på en föreställning om att reglerna är omöjliga att hantera snarare än på verkliga förhållanden. Enligt företrädare för Upphandlingsmyndigheten är flera kommuners och regioners problem ganska enkla att lösa. Ofta går det till exempel att hitta ett ganska enkelt lagligt sätt att genomföra en viss åtgärd, som att använda ett gruppundantag eller att utforma åtgärden på marknadsmässiga villkor. På så sätt går det ofta att följa statsstödsreglerna utan det arbete som det kan kräva att anmäla och få ett statsstöd godkänt av kommissionen.

3.2 Bättre kunskap kan öka täckningsgraden och datakvaliteten i registren

I dag är det inte möjligt att få en fullständig bild av vilka offentliga aktörer som ger statsstöd, vilka belopp som de betalar ut eller vilka företag som tar emot dem. De beror på att kvaliteten på informationen i statsstödsregistren och rapporterna är ojämn. Det beror också på att registren och rapporterna har ett mörkertal, eftersom alla stödgivare inte vet om att de ger statsstöd eller att de är skyldiga att rapportera information om stöden.

3.2.1 Alla offentliga aktörer kan ge statsstöd

Alla offentliga aktörer, från riksdag och regering till statliga, regionala och kommunala myndigheter och offentliga bolag på alla förvaltningsnivåer, kan ge statsstöd enligt EU:s regler. Men kommuners och regioners möjligheter att ge statsstöd är begränsade av den svenska lagstiftningen, i första hand kommunallagens förbud mot individuellt inriktat stöd till

enskilda näringsidkare.¹⁷ Kommuner och regioner måste också gå via Regeringskansliet för att anmäla stöd till EU-kommissionen eller för att informera kommissionen om förhandsgodkända stöd.

3.2.2 Ett fåtal stödgivare står för en stor andel av det statsstöd vi kan identifiera

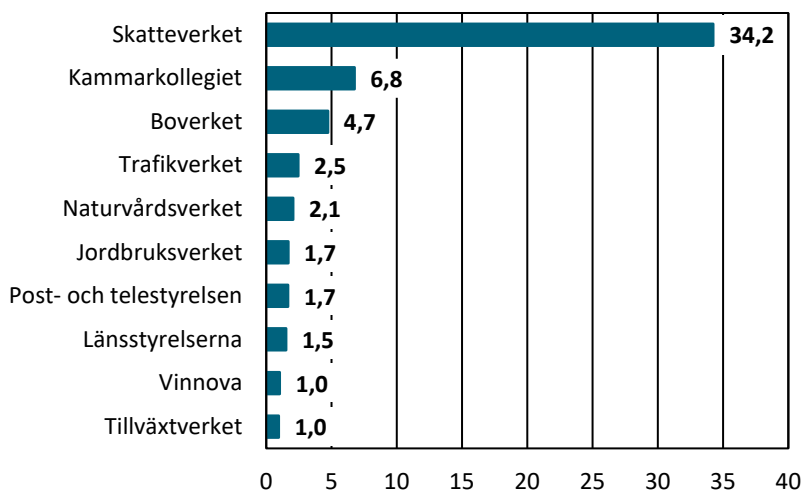
År 2021 är det senaste året som det finns data tillgängliga för utbetalade statsstöd. Då betalade 66 offentliga aktörer ut totalt 60 miljarder kronor inom ramen för 268 olika statsstöd.¹⁸ I det ingår godkända stöd, stöd enligt ett gruppundantag och stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som går att identifiera i SARI eller SGEI-rapporten. Av de 66 stödgivarna var 36 statliga myndigheter, 25 kommuner, 2 regioner och 2 regionala bolag. Regeringen gav också stöd. Förhållandet mellan de olika kategorierna av stödgivare är stabilt över tid. Totalt under perioden 2017–2021 kan vi identifiera 74 olika stödgivare, varav 39 myndigheter, 30 kommuner, 2 regionala bolag, 2 regioner samt regeringen.

Ett fåtal stödgivare stod för en stor andel av de utbetalade beloppen (figur 1). Skatteverket betalade ut mest, med 34 miljarder kronor, eftersom många stöd är utformade som skattelättnader. Därefter följde Kammarkollegiet, Boverket, Trafikverket och Naturvårdsverket, som alla betalade ut över 2 miljarder kronor. Ungefär samma myndigheter hanterade även flest antal olika statsstöd (figur 2). Samtidigt betalade många stödgivare bara ut ett fåtal miljoner kronor inom ramen för enstaka statsstöd. Det gällde både kommuner, universitet och myndigheter som Socialstyrelsen och Statens geotekniska institut.

¹⁷ SOU 2015:24, s. 417ff.

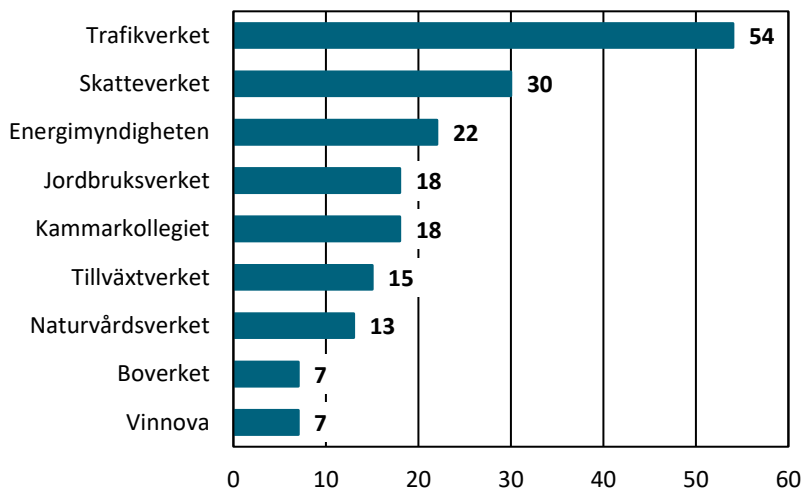
¹⁸ Statskontorets beräkningar utifrån uppgifter i SARI och SGEI-rapporten 2022.

Figur 1. De största statsstödgivarna 2021, utbetalade belopp i miljarder kronor.



Källa: Statskontorets beräkningar utifrån data i SARI och SGEI-rapporteringen för 2017–2021.

Figur 2. De största statsstödgivarna 2021, antal olika statsstöd.



Källa: Statskontorets beräkningar utifrån data i SARI och SGEI-rapporteringen för 2017–2021.

3.2.3 Det finns sannolikt ett mörkertal för kommuner och regioner

En majoritet av stödgivarna som går att identifiera i SARI, TAM eller SGEI-rapporterna är statliga myndigheter. Vi bedömer att myndigheterna är i majoritet på grund av att mörkertalet är större när det gäller statsstöd från kommuner och regioner än från statliga myndigheter. Det beror på att kommuner ofta är små stödgivare med liten kunskap om statsstöd, medan myndigheter ofta är ganska stora stödgivare med något bättre kunskap om reglerna. Därför finns det sannolikt fler kommuner och regioner än myndigheter som ger statsstöd utan att de vet om det, och som därför inte informerar kommissionen eller rapporterar i registren. Även flera av våra intervjupersoner från såväl den statliga som den kommunala och privata sektorn bedömer att mörkertalet är större bland kommuner och regioner än bland statliga myndigheter.

När vi har tittat närmare på de kommuner som går att identifiera i registren och SGEI-rapporterna ser vi till exempel att statsstöd som en kommun har rapporterat om egentligen gäller flera kommuner och ibland även regioner. Örebro kommun rapporterar till exempel hela stödet till Örebro läns flygplats, trots att delar av stödet kommer från Region Örebro, Karlskoga kommun och Kumla kommun. Nästan alla statsstöd som kommunerna rapporterar om har också varit föremål för uppmärksammade regeländringar eller tillsyn från EU-kommissionen. Det gäller till exempel stöd till lokala och regionala flygplatser, men även till enskilda lokala nybyggnationer. Vi ser det som ett tecken på att kännedomen om vad som är statsstöd fortfarande är låg och att en ökad kunskap troligen skulle leda till ökad rapportering. Vi kan också se att det bara är vissa regionala bolag som har rapporterat om stöd till en verksamhet som är finansierad på samma sätt även i andra regioner, där sådana bolag alltså inte rapporterar.

Enligt företrädare för kommissionen så driver den förhållandevis få ärenden om återkrav som rör svenska stödgivare. Men kommissionens bild bygger bara på de stöd som den känner till, det vill säga de som en stödgivare har anmält eller informerat kommissionen om.

3.2.4 Risk för dubbelfinansiering och brott mot reglerna om de minimis-stöd

I dag finns det inga register eller rapporter med information om vilka företag som har tagit emot enskilda stödbelopp under 500 000 euro. Vi bedömer att en stor majoritet av de som har tagit emot stöd faller inom den kategorin. Det innebär en risk för dubbelfinansiering, det vill säga att flera stödgivare ovetande om varandra ger stöd till samma företag och ändamål. Flera företrädare för myndigheter som har uppgifter inom statsstödsområdet säger att detta sannolikt förekommer. Det gäller även stöd som inte uppfyller EU:s kriterier för statsstöd.¹⁹

En del av problemet är att det i dag inte finns något register över de minimis-stöd, varken när det gäller stöden i sig, utbetalade belopp eller vilka företag som har tagit emot dem. Utan ett register har en stödgivare inte någon möjlighet att kontrollera om ett företag har tagit emot mer än 300 000 euro i de minimis-stöd under de tre senaste beskattningsåren. I stället lägger stödgivarna över ansvaret på stödmottagarna att intyga att de inte har tagit emot mer de minimis-stöd än reglerna tillåter. Men många företag saknar kunskaper om statsstöd, inte minst om de olika typerna av statsstöd som finns. Därför saknar de i praktiken förutsättningar att intyga hur mycket stöd som de har tagit emot. Riksrevisionen och Tillväxtanalys har försökt att undersöka om det förekommer att företag tar emot mer de minimis-stöd än vad reglerna tillåter. Men myndigheterna kunde inte besvara frågan.²⁰

Flera av stödgivarna som vi har intervjuat ser fram emot ett nytt register för de minimis-stöd, även om det sannolikt kommer att innebära mer arbete för dem. Men det nya registret kommer inte nödvändigtvis att ge den fullständiga bild som stödgivarna vill ha, eftersom det förutsätter att alla stödgivare rapporterar korrekt och fullständig information. För att stödgivarna ska göra det behöver de öka sina kunskaper om statsstödsreglerna.

¹⁹ Se till exempel Statskontoret (2023:19). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, s. 31ff och Riksrevisionen (2023:7). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, s. 66f.

²⁰ Riksrevisionen (2016:22). *Statliga stöd till innovation och företagande*, s. 47.

4 Synergier och skalfördelar mellan de flesta av statsstödsuppgifterna

I det här kapitlet analyserar vi i vilken utsträckning som det finns synergieffekter och skalfördelar mellan uppgifterna som rör vägledning, kvalitetssäkring, rapportering och registerföring av statsstöd, samt uppgifterna som ska göra det möjligt för kommissionen att utöva tillsyn av statsstödsreglerna. Vi analyserar även synergier och skalfördelar mellan de olika statsstödsuppgifterna och de berörda myndigheternas övriga verksamhet. Vi bedömer att det finns både synergier och skalfördelar i arbetet med uppgifterna som rör vägledning, kvalitetssäkring, rapportering och registerföring. Men arbetet med de tillsynsrelaterade uppgifterna har i första hand synergier med Konkurrensverkets övriga verksamhet.

4.1 Stora potentiella skalfördelar när det gäller kompetensförsörjning

Vår analys visar att en samlad funktion för statsstödsfrågor skulle kunna förbättra kompetensförsörjningen inom området. Företrädare för flera av myndigheterna som ansvarar för statsstödsuppgifter i dag beskriver kompetensförsörjningen som den största sårbarheten i deras arbete.

Problemet har flera delar. Det handlar om att det finns få personer totalt sett som behärskar statsstödsfrågor, att personerna är utspridda mellan olika myndigheter, och att det kräver tid och tillgång till kompetenta kollegor för att lära sig frågorna väl. Genom att organisera de uppgifter som kräver hög kompetens i statsstödsfrågor vid en samlad funktion kan regeringen skapa en kritisk massa av hög kompetens i frågorna. Därmed skulle funktionen få förutsättningar för en hållbar kompetensförsörjning både för egna behov och för statsförvaltningens behov i stort.

4.1.1 En absolut brist på kompetens i statsstödsfrågor

Företrädare för myndigheterna som ansvarar för statsstödsuppgifter i dag uppskattar att det finns en handfull personer i Sverige som behärskar statsstödsreglerna väl. Flera av dem arbetar vid myndigheterna i fråga, och har arbetat med statsstödsområdet sedan 90-talet. De lyfter fram att uppgifterna som rör vägledning och som motsvarar en expertmyndighet kräver kunskap om hela kedjan från EU-nivå till stödmottagare. En person behöver till exempel både kunskap om EU-domstolens senaste praxis och byggnadsnämndens arbete i en kommun för att kunna vägleda kommuner på ett konstruktivt sätt. Upphandlingsmyndigheten har varit tvungen att skjuta upp vissa planerade vägledningsinsatser på statsstödsområdet på grund av att de har haft svårt att hitta personal med rätt kompetens. Det är heller inte givet att en arbetsgivare kan hitta en vikarie för en medarbetare som är föräldraledig, sjukskriven, eller tjänstledig för att bistå regeringen i en statlig utredning eller i EU-arbete.

4.1.2 Dagens organisering gör det svårt att utveckla kompetens i statsstödsfrågor

I dag när statsstödsuppgifterna är utspridda på olika myndigheter har myndigheterna både dåliga förutsättningar och svaga incitament att behålla och utveckla sin kompetens i statsstödsfrågor. Ett skäl till det är att varje myndighet bara arbetar med en eller ett par delar av kedjan från EU-nivån till stödmottagare. Ett annat skäl är att det ofta bara är en eller ett par personer på varje myndighet som arbetar med frågorna. Det är sårbart både för de enskilda myndigheterna och för statens arbete med statsstöd som helhet. Personerna i fråga är ensamma med sina arbetsuppgifter och har små möjligheter att få avlastning och små möjligheter att vidareutveckla eller sprida sin kompetens internt, eftersom deras tid går åt till att hantera arbetsuppgifter som bara de behärskar.

Den tunt utspridda kompetensen gör det också svårare för myndigheterna att rekrytera ny kompetens, antingen för att stärka verksamheten eller ersätta medarbetare som slutar. Ett skäl till det är att många personer föredrar att arbeta tillsammans med kompetenta kollegor framför att arbeta ensamma. Finns det flera kompetenta kollegor på en arbetsplats så kan de avlasta varandra och hjälpa varandra med komplicerade frågor.

När statsstödsuppgifterna är utspridda på olika myndigheter får myndigheterna också svaga incitament att ta ansvar för statens arbete med statsstöd som helhet, och svaga incitament att investera i kompetenshöjande insatser. Tillväxtanalys löser till exempel stora delar av arbetet med SARI och TAM med visstidsanställda studentmedarbetare. Det är effektivt för den egna myndigheten på kort sikt. Men det är ineffektivt för statens samlade arbete med statsstöd på längre sikt, eftersom myndigheten inte bygger upp kompetens i statsstödsfrågor, eller bidrar till att utveckla kvaliteten på informationen i registren.

4.1.3 En samlad myndighetsfunktion kan bidra till hela förvaltningens kompetensförsörjning

Genom att organisera de mest personalintensiva och kompetenskrävande statsstödsuppgifterna vid en samlad funktion går det att skapa en kritisk massa av personer med hög kompetens i statsstödsfrågor. Det handlar dels om uppgifterna att vägleda kommuner, regioner och statliga myndigheter i statsstödsfrågor, dels om uppgifterna som motsvarar en expertmyndighet. Med en kritisk massa av kompetens blir funktionen mindre sårbar, vilket även gör statens arbete med statsstöd mindre sårbart i stort. Men funktionen får också bättre förutsättningar att behålla och vidareutveckla kompetens inom statsstödsområdet än vad myndigheterna har i dag. På så sätt kan en samlad funktion bidra till att förbättra kompetensförsörjningen på området inom hela den offentliga förvaltningen.

Regeringskansliet är i dag den enda myndigheten med tillräckligt många och kvalificerade uppgifter inom statsstödsområdet för att ha rimliga förutsättningar att rekrytera, lära upp, behålla och utveckla kompetens inom området. Därför har flera av personerna som arbetar med statsstödsuppgifter vid andra myndigheter en bakgrund inom Regeringskansliet.

4.2 Synergier och skalfördelar kring vägledning

Vår analys visar att det finns flera skalfördelar och synergier mellan de olika vägledningsuppgifterna som vi ska analysera. Det beror på att kommuner, regioner och myndigheter har liknande behov av vägledning, och på att mycket kunskap som funktionen tar fram inom ramen för expertuppgifter går att använda i vägledningen till den offentliga förvaltningen. Dessutom ser vi att det finns synergier mellan vägledning i

upphandlingsfrågor och vägledning i statsstödsfrågor, eftersom områdena tangerar varandra och de som behöver vägledning inte alltid vet vilket område som deras fråga rör.

4.2.1 Skalfördelar i att samla vägledningssuppgifterna

Vi bedömer att kommuner, regioner och statliga myndigheter till viss del behöver olika vägledning i statsstödsfrågor, till följd av skillnader i deras verksamheter. Kommuner behöver till exempel mer vägledning i frågor som rör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse än vad myndigheter gör, medan myndigheter sannolikt behöver mer vägledning än kommuner i frågor som rör gruppundantagen. Vi baserar det på våra intervjuer med stödgivare och på vår analys av informationen i SARI och SGEI-rapporterna.

Men i stora delar så har kommuner, regioner och statliga myndigheter liknande vägledningsbehov. Därför finns det skalfördelar i att samla de två vägledningssuppgifterna. Båda vägledningssuppgifterna kräver till exempel att den ansvariga myndigheten håller sig uppdaterad på EU:s regler och EU-domstolens beslut i frågor som rör statsstöd. Kommuner, regioner och statliga myndigheter kan också i stor utsträckning använda samma digitala informationsmaterial. Att samla uppgifterna gör också vägledningsarbetet mindre sårbart. Funktionen får en bra grund för en kritisk massa av hög kompetens i statsstödsfrågor, bättre förutsättningar att arbeta proaktivt, möta variationer i efterfrågan på olika typer av vägledning och att hantera oförutsedda händelser.

4.2.2 Synergier mellan vägledning och uppgifter som motsvarar en expertmyndighet

Vår analys visar att Regeringskansliet är den myndighet som ligger närmst att fungera som en expertmyndighet för statsstödsfrågor i dag. Men att en stor del av kompetensen inom statsstödsområdet finns på Regeringskansliet försvårar kunskapsspridningen i resten av den offentliga förvaltningen. Regeringskansliet är till exempel den enda myndigheten som har löpande kontakt med EU-kommissionen i frågor som rör statsstöd. Men myndigheten har begränsade resurser för att sprida information, och vill inte riskera att resten av förvaltningen ser information från dem som styrande. Därför har Regeringskansliet inga nyhetsbrev eller liknande som sammanfattar information eller nyheter på statsstödsområdet. Det innebär

att information om kommissionens beslut och regeltolkningar riskerar att stanna inom Regeringskansliet. Vi bedömer att en annan myndighet än Regeringskansliet skulle ha lättare att dela och sprida kunskap vidare, till exempel inom ramen för vägledning till kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Kunskap som en aktör bygger upp genom att arbeta med vägledning skulle också vara till nytta i arbetet med olika expertuppgifter, och vice versa. Både vägledningsuppgifterna och expertuppgifterna kräver till exempel att den samlade funktionen håller sig uppdaterad på EU:s regler och EU-domstolens beslut i statsstödsfrågor.

4.2.3 Synergier mellan vägledning i statsstödsfrågor och vägledning i upphandlingsfrågor

Vi bedömer att det även finns synergier mellan uppgifterna att vägleda kommuner, regioner och myndigheter i statsstödsfrågor och Upphandlingsmyndighetens uppgift att utveckla, förvalta och stödja offentliga aktörers arbete med upphandling, som till stor del handlar om att vägleda aktörerna i upphandlingsfrågor. Vi baserar det på att det är vanligt att stödgivarna inte vet vilka regler deras frågor rör, eller att frågorna rör både statsstöds- och upphandlingsreglerna. Det gäller till exempel många frågor som rör stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, eftersom en korrekt upphandling gör det möjligt för stödgivaren att ge stödet på ett lagligt sätt. Det gäller också frågor om olika typer av upphandlingar, som frågeställaren inte känner till kan vara statsstöd.

4.3 Synergier även kring vägledning, kvalitetssäkring, rapportering och registerföring

Vår analys visar att det även finns synergier mellan uppgifterna som rör register, kvalitetssäkring och vägledning. I dag dubbelarbetar Regeringskansliet och Tillväxtanalys i viss mån, och stödgivare som behöver vägledning behöver ofta vända sig till både Tillväxtanalys och Upphandlingsmyndigheten med frågor. Genom att organisera uppgifterna vid en samlad funktionen skulle myndigheternas dubbelarbete och stödgivarnas merarbete minska. Inga synergier skulle heller gå förlorade om regeringen flyttade registeruppgifterna från Tillväxtanalys.

4.3.1 Outnyttjade synergier mellan vägledning, kvalitetssäkring, rapportering och registerföring

Företrädare för Tillväxtanalys beskriver att en stödgivare behöver ta ställning till många svåra frågor när de ska rapportera information i SARI och TAM, till exempel när det gäller att kategorisera olika aspekter av ett stöd. Tillväxtanalys kan svara på frågor om hur stödgivarna ska använda registren. Men myndigheten har inte tillräcklig kompetens i frågor som rör statsstöd att kunna svara på frågor om hur stödgivarna ska tolka reglerna. Det är både sårbart och ineffektivt, eftersom stödgivarna då behöver ta kontakt även med Upphandlingsmyndigheten för att få vägledning. Men alla stödgivare har inte tillgång till vägledningen, och andra stödgivare känner inte till att den finns. Det innebär en stor risk för att stödgivare av okunskap rapporterar felaktiga uppgifter.

Tillväxtanalys kan heller inte kvalitetssäkra informationen som stödgivarna rapporterar. I stället gör Regeringskansliet det. Det innebär dubbelarbete, eftersom även Regeringskansliet då behöver gå igenom informationen i registren från grunden och ofta upptäcker fel eller andra förhållanden i informationen som kräver att de tar kontakt med stödgivare som Tillväxtanalys redan har varit i kontakt med. Men Regeringskansliet har svårt att frigöra tillräckligt mycket resurser för att vare sig utföra kvalitetssäkringen eller sina andra förvaltningsuppgifter på statsstödsområdet i den omfattning och med den kvalitet som uppgifterna egentligen kräver. Tillväxtanalys har i sin tur genomfört sina registeruppgifter på en miniminivå, både vad gäller kvalitet och resursåtgång.

Om registeruppgifterna var organiserade vid samma myndighetsfunktion som vägledningssuppgifterna så skulle funktionen kunna dra nytta av kompetens från vägledningsarbetet för att kvalitetssäkra informationen i registren. Funktionen skulle också kunna dra nytta av informationen i registren och de tillhörande kontakterna med stödgivare i sitt vägledningsarbete. Det kan till exempel handla om att anpassa vägledningen till mönster i förvaltningens stödgivning eller att identifiera områden som kräver särskilda informationsinsatser eller stödgivare som behöver extra hjälp. Det kan också handla om att dra nytta av kontaktuppgifter till alla stödgivare som ger godkända statsstöd, för att genomföra riktade vägledningsinsatser på olika teman.

Liknande synergier finns mellan vägledningsuppgifterna och de flesta av rapporteringsuppgifterna. När Regeringskansliet ska ta fram en ny SGEI-rapport utgår de till exempel från den föregående rapporten och eventuella nya stöd som de känner till att regeringen har fattat beslut om. Regeringskansliet har i praktiken ingen överblick över nya stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på kommunal och regional nivå. Om rapporteringsuppgifterna var organiserade vid samma myndighetsfunktion som vägledningsuppgifterna skulle funktionen kunna dra nytta av sina kontakter med de som vill få vägledning, och med kommuner och regioner i stort, för att identifiera nya godkända stöd till allmänt ekonomiskt intresse som bör ingå i SGEI-rapporten.

Uppgifterna som motsvarar en expertmyndighet har också synergier med Konkurrensverkets expertkunskap om konkurrens- och upphandlingsrätt och hur de rättsområdena utvecklas inom Sverige och EU. Motsvarande synergier finns även med Upphandlingsmyndighetens expertkunskap när det gäller upphandlingsrätt.

4.3.2 Inga större synergier kring rapporterings- och registeruppgifterna i dag

Företrädare för Tillväxtanalys uppfattar att regeringen placerade registeruppgifterna vid myndigheten eftersom regeringen föreställde sig att information från SARI och TAM skulle vara användbar i myndighetens analysarbete. Men informationen i registren är alltför översiktlig för att vara användbar i myndighetens analyser. Där använder myndigheten mer detaljerade data som gör det möjligt att analysera effekter och orsaksamband. SARI och TAM går heller inte att utveckla i den riktningen, eftersom det är EU-kommissionens register.

När myndigheten först fick registeruppgifterna var de organiserade vid en analysavdelning. Men då trängde arbetet med registren undan kvalificerat analysarbete i en sådan omfattning att avdelningens analyskapacitet minskade. Myndigheten byggde heller inte upp någon särskild kompetens i statsstödsfrågor som hade kunnat vara till nytta i analysarbetet, eftersom registeruppgifterna är förhållandevis okvalificerade. I dag har Tillväxtanalys organiserat uppgifterna vid sin avdelning för verksamhetsstöd och använder studentmedarbetare för att utföra dem. Syftet är att arbetet med registeruppgifterna i så liten utsträckning som möjligt ska tränga undan den övriga verksamheten.

Vi bedömer att det heller inte finns några stora synergier mellan Regeringskansliets policy- och förvaltningsuppgifter på statsstödsområdet.

Regeringskansliet får information om kommande statsstöd, eftersom alla stödgivare måste gå via dem för att anmäla eller informera kommissionen om statsstöd. Den informationen är användbar i arbetet med att kvalitets-säkra informationen i SARI och TAM och att ta fram rapporter om SGEL, WTO och statsstöd med särskilda rapporteringskrav. Men det finns inte några rapporterings- eller registerkrav för anmälda stöd förrän de är godkända av kommissionen. Då är det inte längre bara Regeringskansliet som har informationen om stöden, utan den informationen är tillgänglig för alla myndigheter i kommissionens databas.

4.4 De tillsynsrelaterade uppgifterna har större synergier med Konkurrensverkets arbete än med övriga statsstödsuppgifter

Vi bedömer att det inte finns några större potentiella synergier mellan de tillsynsrelaterade statsstödsuppgifterna och de övriga uppgifterna inom statsstödsområdet. Däremot ser vi synergier mellan de tillsynsrelaterade statsstödsuppgifterna och Konkurrensverkets övriga tillsynsuppgifter.

4.4.1 Inga synergier eller skalfördelar mellan de tillsynsrelaterade uppgifterna och övriga uppgifter

Vi ser få fördelar med att organisera uppgifterna som ska göra det möjligt för EU-kommissionen att utöva tillsyn vid en samlad funktion. Ett skäl till det är att de tillsynsrelaterade uppgifterna kräver kompetens i redovisningsfrågor snarare än i statsstödsfrågor. Tillsynen enligt transparenslagen består till exempel bara av att kontrollera att de berörda företagens redovisning möter lagens krav, inte att bedöma om redovisningen visar att företagen har fått olagliga statsstöd. Därmed skulle uppgifterna inte bidra till en kritisk massa av hög kompetens i statsstödsfrågor om de var organiserade vid en samlad funktion. Redovisningskompetensen är heller inte särskilt användbar i arbetet med vägledning, kvalitetssäkring, rapportering och registerföring av statsstöd.

Ett relaterat skäl är att informationen från de tillsynsrelaterade uppgifterna har begränsat värde i arbetet med de övriga statsstödsuppgifterna. Om de tillsynsrelaterade uppgifterna var organiserade vid samma funktion som

vägledningen skulle frågor till funktionen i teorin kunna vara användbara för att identifiera redovisningar att titta närmare på. Men det följer inte ett sådant mandat med de tillsynsrelaterade uppgifterna, eftersom det bara är kommissionen som utövar tillsyn på statsstödsområdet. Dessutom anser vi att det är osannolikt att stödgivare skulle be om vägledning från en funktion som använde deras frågor som grund för tillsyn, om funktionen hade ett sådant mandat.

Ett annat skäl är att uppgifterna som ska möjliggöra kommissionens tillsyn inte kräver kontinuerliga kontakter med Regeringskansliet. Företrädare för Konkurrensverket säger att de har kontakt med Regeringskansliet någon gång per år för att identifiera vilka företag som ska ingå i Konkurrensverkets rapportering enligt transparenslagen. Det betyder att uppgifternas organisering inte har så stor betydelse för Regeringskansliets kontakter med statsförvaltningen.²¹

4.4.2 Synergier mellan de tillsynsrelaterade uppgifterna och Konkurrensverkets övriga verksamhet

Vi bedömer att det finns synergier och skalfördelar mellan uppgifterna som ska möjliggöra EU-kommissionens tillsyn av statsstödsreglerna och reglerna om utländska subventioner, och Konkurrensverkets uppgifter att verka för en effektiv konkurrens och offentlig upphandling, bland annat genom att utöva tillsyn inom konkurrens- och upphandlingsområdena. Myndigheten använder samma verktyg och befogenheter när den bistår kommissionen i dess tillsyn som när myndigheten själv utövar tillsyn. Konkurrensverket får till exempel ålägga en aktör att lämna dokumentation till myndigheten, dela sekretessbelagd information, betala vite och inställa sig för förhör oavsett om ärendet gäller myndighetens egen tillsyn inom konkurrensområdet eller kommissionens tillsyn inom statsstödsområdet.²²

Den myndighet som har ansvar för tillsyn enligt transparenslagen behöver kunna använda sanktioner för att se till att de berörda företagen följer lagen, och därmed att Sverige uppfyller sina skyldigheter enligt det

²¹ SOU 2012:32 *Upphandlingsstödet framtid*, s. 262.

²² Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

EU-direktiv som lagen bygger på.²³ I dag är Konkurrensverket är den enda av myndigheterna som ansvarar för statsstödsuppgifter som har befogenhet att hämta in handlingar eller använda sanktioner. Historiskt sett har regeringen också varit restriktiv med att ge sådana befogenheter till ytterligare myndigheter. När regeringen beslutade att organisera uppgiften om tillsyn enligt transparenslagen vid Konkurrensverket valde den till exempel bort Bokföringsnämnden som alternativ, eftersom nämnden inte bedrev tillsyn gentemot enskilda företag och saknade rätt att hämta in handlingar eller använda sanktioner.²⁴

Konkurrensverket har också en visselblåsarfunktion för upphandlings- och konkurrensområdet. Vi bedömer att det finns synergier mellan den visselblåsarfunktionen och visselblåsarfunktionen för statsstödsområdet. Ett skäl till det är att en visselblåsare inte nödvändigtvis vet om de vill uppmärksamma missförhållanden inom upphandlings- konkurrens- eller statsstödsområdet, utan bara att en viss affär inte har gått rätt till. Ett annat skäl är att missförhållanden kan röra flera av områdena samtidigt. Om visselblåsarfunktionerna var organiserade vid samma myndighet skulle visselblåsare ha lättare att hitta rätt. Det skulle minska risken att missförhållanden föll mellan stolarna.

²³ Proposition 2004/05:140, s. 71f.

²⁴ Ibid, s. 74.

5 Statsstödsuppgifterna innehåller och skapar målkonflikter

I det här kapitlet analyserar vi i vilken utsträckning som de 11 statsstödsuppgifterna skulle skapa mål- eller rollkonflikter inom en samlad myndighetsfunktion, eller inom de myndigheter som funktionen skulle kunna vara placerad vid. Vi konstaterar att det finns en grundläggande konflikt mellan vägledningsuppgifterna och de tillsynsrelaterade uppgifterna, som riskerar att hämma funktionens arbete om uppgifterna är organiserade tillsammans. Vi bedömer också att en samlad funktion för samtliga 11 uppgifter skulle innebära mål- och rollkonflikter för alla de myndigheter som vi bedömer vore aktuella att placera funktionen vid.

5.1 Känd konflikt mellan vägledning och tillsyn

I uppgifterna som vi analyserar ingår både vägledningsuppgifter och tillsynsrelaterade uppgifter. Mellan vägledning och tillsyn finns en av de mest välkända rollkonflikterna inom den offentliga förvaltningen. Konflikten bottnar i att de två uppgifterna har olika verksamhetslogik och syften. Vägledning syftar till att hjälpa målgruppen att göra så bra verksamhet som möjligt inom ramen för reglerna, medan tillsyn syftar till att identifiera brister i hur målgruppen följer reglerna. Förenklat innebär det att vägledningen fokuserar på möjligheter och potential, medan tillsynen fokuserar på nödvändigheter och risker. Det kan skapa spänningar inom verksamheten om uppgifterna är organiserade tillsammans.

Om vägledning och tillsyn är organiserade i samma myndighet så granskar verksamheten i praktiken sig själv. Om tillsynen identifierar brister i hur målgruppen följer reglerna kan det till exempel indikera att vägledningen har varit otillräcklig eller rentav felaktig. Men om tillsynen inte hittar några brister kan det väcka misstankar om att myndighetens dubbla roller mildrar eller rentav förskönar tillsynens bedömningar. Bara misstanken

om att det sker kan skada verksamhetens legitimitet.²⁵ Därmed riskerar både vägledningen och tillsynen att bli hämmad om uppgifterna är organiserade tillsammans.

Många av regeringens organisatoriska lösningar för olika uppgifter har syftat till att hålla isär vägledning och tillsyn. Det gäller till exempel regeringens beslut att bilda Inspektionen för vård, omsorg och socialtjänst respektive Skolinspektionen,²⁶ men även beslutet att bilda Upphandlingsmyndigheten.

5.2 Olämpligt med vägledningsuppgifter på en tillsynsmyndighet som Konkurrensverket

Konkurrensverket utövar inte tillsyn när det gäller EU:s statsstödsregler. Men att placera en samlad funktion för statsstödsfrågor som inbegriper vägledning vid Konkurrensverket skulle ändå kunna göra det svårare för funktionen att genomföra sina vägledningsuppgifter.

Ett skäl är risken för att myndighetens roll som tillsynsmyndighet på de näraliggande konkurrens- och upphandlingsområdena avskräcker stödgivarna från att kontakta funktionen med frågor. Vi bedömer att denna risk är särskilt stor inom statsstödsområdet. Det beror på att många frågor om statsstöd även rör upphandling, där Konkurrensverket utövar tillsyn. Det beror också på att förvaltningens kunskap om statsstödsreglerna är låg och tröskeln för att be om hjälp redan är hög. Dessutom indikerar våra intervjuer med stödgivare att de *uppfattar* Konkurrensverket som tillsynsmyndighet även på statsstödsområdet. Företrädare för Konkurrensverket håller med om att aktörer som behöver vägledning i statsstödsfrågor troligen skulle dra sig för att kontakta dem, eftersom de utövar tillsyn på näraliggande områden.

Ett annat skäl är risken för att vägledningen blir trubbig på grund av att Konkurrensverket i första hand arbetar med tillsyn, och därför inte anser att det är lämpligt att ge mer konkret vägledning som rör faktiska förhållanden. När regeringen bildade Upphandlingsmyndigheten ville

²⁵ SOU 2008:118. *Styra och ställa*. Bilaga 8 s. 274f; Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen*. Om offentlig sektor 14, s. 24.

²⁶ Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn?* Om offentlig sektor 40, s. 22f.

regeringen bland annat att upphandlingsstödet till förvaltningen skulle bli tydligare och att arbetet med upphandling i högre utsträckning skulle vara ett verktyg för att åstadkomma positiva effekter. Regeringen bedömde att en fristående myndighet gav bättre förutsättningar för det än om stödet var organiserat vid Konkurrensverket.²⁷ Den utredning som låg till grund för regeringens beslut betonade också att upphandlingsstödet behövde omfatta fler frågor än de strikt juridiska, vilket skulle innebära en ”kulturkonflikt” för Konkurrensverket om stödet var placerat där.²⁸

Ett tredje skäl är att Konkurrensverkets uppgift att verka för en effektiv konkurrens i praktiken innebär att myndigheten har ett kritiskt förhållningssätt till statsstöd. Det beror på att effektiv konkurrens bygger på att alla företag konkurrerar på lika villkor, medan statsstöd definitionsmässigt handlar om att ge vissa företag en fördel och därmed snedvrida konkurrensen. Därför bedömer vi att det skulle vara svårt för Konkurrensverket att vägleda offentliga aktörer i hur de kan ge lagliga statsstöd genom att använda undantag och utrymmen i statsstödsreglerna.

Att placera en samlad funktion vid Konkurrensverket skulle också göra rollfördelningen mellan Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten otydlig. På upphandlingsområdet som är relativt stort och välkänt skulle Upphandlingsmyndigheten ansvara för vägledning medan Konkurrensverket ansvarade för tillsyn. Men på statsstödsområdet som i nuläget är relativt litet och okänt skulle Konkurrensverket ansvara för både vägledning och tillsynsrelaterade uppgifter. Det innebär en risk att offentliga aktörer inte skulle hitta till vägledningen vid Konkurrensverket.

Sist men inte minst skulle en samlad funktion med vägledningsuppgifter vid Konkurrensverket också kunna försämra myndighetens förutsättningar att utöva tillsyn på upphandlings- och konkurrensområdet. Företrädare för Konkurrensverket lyfter till exempel fram att det skulle kunna skada myndighetens trovärdighet om den fick i uppgift att vägleda den offentliga förvaltningen i statsstödsfrågor. Myndigheten är alltså inte neutral i förhållande till statsstödsystemet, även om den är oberoende i det avseendet att den inte hanterar egna stöd.

²⁷ Kommittédirektiv 2014:161. *Inrättande av Upphandlingsmyndigheten*, s. 2.

²⁸ SOU 2012:32, s. 263f.

De tillsynsrelaterade uppgifterna ligger däremot i linje med Konkurrensverkets roll i statsförvaltningen. Det innebär att myndighetens verksamhetslogik överensstämmer väl med logiken i uppgifterna i fråga, och att myndigheten ganska lätt skulle kunna inkludera uppgifterna i sin ordinarie verksamhetsstyrning.

5.3 Olämpligt med tillsynsrelaterade uppgifter på en vägledningsmyndighet som Upphandlingsmyndigheten

Det finns i stort sett samma risker med att organisera vägledning och tillsynsrelaterade uppgifter vid samma myndighet för både Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket. Men vid Upphandlingsmyndigheten skulle det vara de tillsynsrelaterade uppgifterna som gav upphov till rollkonflikter i förhållande till myndighetens övriga verksamhet, i stället för vägledningssuppgifterna. En samlad funktion med tillsynsrelaterade uppgifter vid Upphandlingsmyndigheten riskerar därför att försvåra både funktionens vägledning i statsstödsfrågor och myndighetens mer omfattande vägledning i upphandlingsfrågor. Offentliga aktörer skulle till exempel kunna dra sig för att vända sig till myndigheten för vägledning i endera typ av fråga, på grund av osäkerhet kring hur myndigheten använde deras information i arbetet med tillsynsrelaterade uppgifter.

Tillsynsrelaterade uppgifter vid Upphandlingsmyndigheten skulle också göra rollfördelningen mellan myndigheten och Konkurrensverket otydlig, på samma sätt som vägledningssuppgifter skulle göra vid Konkurrensverket. Det riskerar i sin tur att göra det svårare för de som vill få vägledning i statsstödsfrågor eller visselblåsa om missförhållanden inom statsstödsområdet att hitta till rätt myndighet i rätt fråga.

Uppgifterna som rör vägledning ligger däremot i linje med Upphandlingsmyndighetens stödjande och utvecklande roll i statsförvaltningen.²⁹ Vi bedömer att det skulle underlätta för såväl kommuner och regioner som statliga myndigheter att hitta och vända sig till en samlad funktion om den låg vid Upphandlingsmyndigheten.

²⁹ Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten, 1 §.

Upphandlingsmyndigheten är också neutral och oberoende i förhållande till statsstödssystemet, eftersom myndigheten inte hanterar några egna statsstöd. Därmed riskerar myndigheten inga målkonflikter eller intern konkurrens om en knapp kompetens i statsstödsfrågor, vilket annars skulle riskera att försvåra eller snedvrída den samlade funktionens arbete.

5.4 Det är inte Regeringskansliets roll att hantera förvaltningsuppgifter

Regeringskansliets huvudsakliga uppgift är att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden.³⁰ Men just när det gäller statsstöd så har Regeringskansliet även flera förvaltningsuppgifter. Vi ser att Regeringskansliet har svårt att avsätta resurser för uppgifterna. I stället trängs de undan av myndighetens löpande arbete med att bereda ärenden och biträda regeringen i statsstödsfrågor, till exempel genom att utforma nya statsstöd och ha kontakter med EU-kommissionen. Det gör arbetet med förvaltningsuppgifterna sårbart, eftersom fel inte alltid blir upptäckta eller utredda och ingen har tid att höja blicken och analysera statsstödsnivån som helhet. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet, samt av vår analys av informationen i SARI och SGEI-rapporterna. I teorin finns även en omvänd risk, det vill säga att förvaltningsuppgifterna tränger undan arbetet med att bistå regeringen, eftersom kommissionens krav är författningsstyrda. Men det är inget vi har sett under vårt arbete.

Medan flera myndigheter skulle kunna hantera Regeringskansliets förvaltningsuppgifter finns det ingen annan myndighet som kan stötta regeringen i policyfrågor på samma sätt som Regeringskansliet. Regeringskansliet har till exempel en viktig roll när det gäller att föra en dialog med EU-kommissionen om hur nya statsstöd ska utformas, och om hur nya statsstödsregler ska tolka. Denna uppgift kräver ett nära och flexibelt samspel med den svenska politiska ledningen.

³⁰ Förordning (1996:515) med instruktion för Regeringskansliet, 1 §.

5.5 Tillväxtanalys behöver kunna analysera statsstödssystemet utifrån

Tillväxtanalys ska genom analyser och utvärderingar utveckla och tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken. Det inkluderar att analysera effekter av statens insatser för hållbar tillväxt och näringslivsutveckling och att ta fram underlag och rekommendationer för att utveckla, ompröva och effektivisera statens åtgärder.³¹

Myndighetens uppgifter kräver att den har en hög analyskompetens. Men vi bedömer att uppgifterna även kräver legitimitet och integritet gentemot aktörerna i det tillväxtpolitiska systemet, och en förmåga att förhålla sig till systemet som helhet. Det är avsevärt lättare att uppnå om Tillväxtanalys står utanför systemet de ska analysera och utvärdera. Om regeringen placerade den samlade funktionen för statsstödsfrågor vid Tillväxtanalys skulle vägledningssuppgifterna till exempel riskera att inverka negativt på myndighetens oberoende som analysmyndighet, eftersom det skulle kunna bli svårare för myndigheten att vara kritisk mot insatser som byggde på deras egen vägledning.

Vi bedömer att redan Tillväxtanalys befintliga registeruppgifter riskerar att skada myndighetens oberoende, eftersom uppgifterna är styrda av EU:s regler och inte av myndighetens analysfrågor eller behov av dataunderlag för att göra utvärderingar. Tillväxtanalys bör till exempel kunna analysera och utvärdera förvaltningens arbete med SARI och TAM på samma sätt som den utvärderar andra delar av Sveriges närings- och tillväxtpolitik. Men i dag skulle det innebära att myndigheten i hög utsträckning utvärderade sig själv.

5.6 Tillväxtverket behöver utgå från stödmottagarnas perspektiv

Tillväxtverkets huvudsakliga uppgift är att främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt i hela landet, samt att genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken. Flera av myndighetens

³¹ Förordning (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, 1 §.

uppgifter har ett uttalat företagarperspektiv,³² och myndigheten ger mycket statsstöd. Vi bedömer därför i likhet med tidigare utredningar att stöd-mottagarna är Tillväxtverkets egentliga målgrupp.³³ Det innebär att myndigheten behöver ha deras perspektiv för ögonen och se till deras behov. Men en samlad funktion för statsstödsfrågor behöver i första hand ha statens perspektiv och fokusera på stödgivarnas behov, såväl myndigheters som kommuners och regioners. Därför bedömer vi att det skulle innebära både en målkonflikt och en rollkonflikt för Tillväxtverket om regeringen placerade en samlad funktion för statsstödsfrågor vid myndigheten. Vi ser också en risk för en dragkamp om resurser, mellan förvaltningens och myndighetens interna behov av kompetens i statsstödsfrågor.

Enligt företrädare för Tillväxtverket skulle en samlad funktion vid myndigheten även kunna försvåra de samarbeten som Tillväxtverket redan har med andra myndigheter kring olika statsstöd. Det beror på att det riskerar att bli otydligt för de andra myndigheterna om Tillväxtverket uttalar sig i rollen som stödgivare eller i rollen som ansvarig för vägledning i statsstödsfrågor.

5.7 Kommerskollegium ska verka för frihandel, inte lagliga statsstöd

Kommerskollegiums uppgift är att verka för en fri marknad. Därför har myndigheten i grunden en kritisk inställning till statsstöd. Det innebär att en samlad funktion för statsstödsfrågor vid Kommerskollegium skulle skapa en målkonflikt mellan funktionens väglednings- och expertuppgifter och myndighetens övriga verksamhet, i likhet med den konflikt som en samlad funktion skulle skapa vid Konkurrensverket. Vi bedömer att det skulle vara svårt för Kommerskollegium att vägleda den offentliga förvaltningen i hur de kan ge lagliga statsstöd, eller bistå regeringen med expertkunskap om hur de kan utforma ett visst statsstöd, samtidigt som myndigheten verkar för att begränsa förekomsten att sådana stöd.

³² Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket, 1–2 §.

³³ SOU 2012:32, s. 272.

6 Slutsatser och förslag

I det här kapitlet redogör vi för våra slutsatser och förslag, inklusive tidplan och uppskattade kostnader. Vi bedömer att vägledningsuppgifterna är nyckeln till ett mindre sårbart och mer effektivt arbete med statsstöd, och till att se till att Sverige uppfyller EU:s krav. Bland annat därför föreslår vi att regeringen inrättar en samlad funktion för statsstödsfrågor vid Upphandlingsmyndigheten. Där föreslår vi att regeringen organiserar uppgifter som rör vägledning, rapportering, kvalitetssäkring och registerföring av statsstöd. Men vi anser inte att de tillsynsrelaterade uppgifterna bör vara organiserade där, eftersom det riskerar att motverka syftet.

6.1 Vägledning är nyckeln till ett mindre sårbart och mer effektivt arbete med statsstöd

Vår analys visar att vägledning till myndigheter och till kommuner och regioner är de uppgifter som kan bidra mest till att minska sårbarheten och öka effektiviteten i arbetet med de övriga uppgifterna i vårt uppdrag, samt i statens arbete med statsstöd som helhet. Därför anser vi att regeringen bör låta vägledningsuppgifterna utgöra basen för en samlad myndighetsfunktion för statsstödsfrågor. Vi anser även att regeringen bör organisera uppgifterna som rör rapportering, kvalitetssäkring och registerföring vid funktionen, eftersom det finns synergier och skalfördelar mellan dessa uppgifter. Däremot bör regeringen inte organisera de tillsynsrelaterade uppgifterna vid funktionen, eftersom det riskerar att försvåra funktionens arbete i stället för att förstärka det.

6.1.1 Vägledning viktigast för att möta förvaltningens behov och uppfylla EU:s krav

Vår analys visar att en samlad funktion för statsstödsfrågor behöver öka den offentliga förvaltningens kunskap om statsstödsreglerna, för att se till att Sverige uppfyller EU:s krav. Bättre kunskap skulle minska risken att offentliga aktörer gav olagliga statsstöd utan att veta om det, och att enskilda företag blev skyldiga att återbetala stöd som de har tagit emot

i god tro. Bättre kunskap skulle också göra det lättare för aktörerna att utnyttja möjligheterna som reglerna faktiskt erbjuder och att använda statsstöd som ett verktyg för att uppnå politiska mål. Det skulle gynna Sverige i förhållande till andra EU-länder. Bättre kunskap är också en förutsättning för en högre datakvalitet och täckningsgrad i registren för statsstöd. Det är i sin tur en förutsättning för att det ska gå att göra meningsfulla analyser av Sveriges samlade statsstödgivning.

För att åstadkomma detta behöver den samlade funktionen öka den offentliga förvaltningens tillgång till vägledning i statsstödsfrågor, och öka förvaltningens kännedom om den. Funktionen bör också se till att förvaltningen använder vägledningen mer, genom att arbeta mer proaktivt och genom att ytterligare sänka kommuners, regioners och myndigheters tröskel för att be om hjälp. Vi bedömer att en sådan mer tillgänglig vägledning skulle frigöra resurser i förvaltningen, som aktörerna i dag lägger på att försöka tillgodose sina vägledningsbehov på egen hand.

6.1.2 Vägledningssuppgifterna bör vara basen för en samlad funktion för statsstödsfrågor

Vår analys visar att kompetensförsörjningen inom statsstödsområdet inte fungerar i dag, eftersom ingen myndighet utanför Regeringskansliet har en kritisk massa av personer med hög kompetens i statsstödsfrågor som kan lära upp, behålla och utveckla kompetens inom området. Vägledning till myndigheter och till kommuner och regioner är de största uppgifterna som ingår i vårt uppdrag, sett till antalet årsarbetskrafter. Dessutom finns det skalfördelar med att organisera uppgifterna tillsammans, eftersom aktörerna i stora delar har liknande vägledningsbehov. Därför anser vi att regeringen bör låta vägledningssuppgifterna utgöra basen för en samlad funktion för statsstödsfrågor, och för den kritiska massa av kompetens som en hållbar kompetensförsörjning och funktionens övriga uppgifter kräver.

6.1.3 Även kvalitetssäkring, rapportering och registerföring bör vara organiserat vid en samlad funktion

Vår analys visar att det finns både synergier och skalfördelar i att även organisera uppgifterna som rör kvalitetssäkring, rapportering och registerföring vid en samlad funktion för statsstödsfrågor. En samlad funktion skulle till exempel kunna dra nytta av erfarenheter från rapporterings- och

registeruppgifterna för att identifiera områden som stödgivarna behöver vägledning inom. Funktionen skulle också kunna dra nytta av den höga kompetens i statsstödsfrågor som vägledningssuppgifterna kräver för att kvalitetssäkra informationen i rapporterna och registren. Genom att organisera vägledning, kvalitetssäkring, rapportering och registerföring vid en samlad funktion så skulle funktionen också bygga upp tillräckligt med kompetens och överblick över statens arbete med statsstöd för att kunna axla rollen som expertmyndighet inom området.

6.1.4 De tillsynsrelaterade uppgifterna bör inte vara organiserade vid funktionen

Vi anser att regeringen inte bör organisera de tillsynsrelaterade uppgifterna vid den samlade funktionen. Vi baserar det på att vår analys visar att det inte finns några väsentliga synergier eller skalfördelar mellan de tillsynsrelaterade uppgifterna och uppgifterna som rör vägledning, kvalitetssäkring, rapportering och registerföring. Uppgifterna som ska möjliggöra EU-kommissionens tillsyn kräver kompetens i redovisningsfrågor snarare än i statsstödsfrågor, och information från arbetet med de tillsynsrelaterade uppgifterna är inte särskilt användbara i arbetet med övriga statsstödsuppgifter. Vi baserar det också på att det finns risker med att organisera vägledning och tillsynsrelaterade uppgifter vid samma funktion, eftersom vägledning och tillsyn har olika syften och verksamhetslogik och därför riskerar att hämma varandra och skada verksamhetens legitimitet.

6.1.5 Utan tillsynsrelaterade uppgifter ligger funktionen i linje med Upphandlingsmyndighetens verksamhet

Vår analys visar att en samlad funktion för uppgifter som rör vägledning, kvalitetssäkring, rapportering och registerföring av statsstöd skulle skapa mål- eller rollkonflikter vid samtliga myndigheter som har statsstödsuppgifter i dag, utom vid Upphandlingsmyndigheten. Där skulle en samlad funktion i stället förstärka myndighetens befintliga stödjande och utvecklande roll gentemot den offentliga förvaltningen.

6.2 Myndighetsfunktionen för statsstödsfrågor bör ligga vid Upphandlingsmyndigheten

Vi föreslår att regeringen placerar en samlad myndighetsfunktion för statsstödsfrågor vid Upphandlingsmyndigheten. Där föreslår vi att regeringen samlar alla uppgifter som rör vägledning, rapportering, kvalitetssäkring och registerföring av statsstöd. De uppgifter som syftar till att ge EU-kommissionen möjlighet att utöva tillsyn i statsstödsfrågor anser vi att regeringen bör organisera separat från den nya myndighetsfunktionen, vid Konkurrensverket (figur 3).

Figur 3. Förslag till ny myndighetsstruktur för statsstödsfrågor.



Källa: Statskontorets figur. *Uppgifter som inte ingår i vårt uppdrag.

6.2.1 Upphandlingsmyndigheten bäst lämpad att inhysa en samlad funktion för statsstödsfrågor

Vi bedömer att Upphandlingsmyndigheten är den myndighet som är bäst lämpad att inhysa en samlad funktion för statsstödsfrågor, med de uppgifter inom vägledning, kvalitetssäkring, rapportering och registerföring som vi föreslår bör vara organiserade vid en sådan funktion. Vi baserar det på att vägledningsuppgifterna är nyckeln till att uppfylla syftet

och målet med vårt uppdrag, och att Upphandlingsmyndigheten är den myndighet som har bäst förutsättningar att möta den offentliga förvaltningens vägledningsbehov.

Vi bedömer att Upphandlingsmyndigheten gör ett bra jobb med att vägleda kommuner och regioner i statsstödsfrågor i dag, även om det finns skäl att utveckla arbetet ytterligare. Vi bedömer också att myndigheten är lätt att vända sig till med frågor, eftersom den uppfattas som konstruktiv av stöd-givare som har varit i kontakt med den. Det är viktigt för att vägledningen ska komma till nytta. Dessutom finns det synergier mellan vägledning i statsstöds- respektive upphandlingsfrågor, eftersom det ofta är svårt att avgöra på förhand vilket av områdena som en fråga gäller, och att vissa frågor gäller båda områdena. Vi bedömer även att en samlad funktion för statsstödsfrågor, med de uppgifter vi föreslår, ligger i linje med Upphandlingsmyndighetens roll i statsförvaltningen. Det minskar risken att funktionens arbete blir hämmat av mål- eller rollkonflikter inom myndigheten.

Vi föreslår att regeringen reglerar Upphandlingsmyndighetens ansvar för den samlade funktionen i myndighetens instruktion. Bestämmelserna i instruktionen bör tydliggöra myndighetens ansvar för registeruppgifterna som Tillväxtanalys ansvarar för i dag och ett nytt register för de minimisstöd, kvalitetssäkrings- och rapporteringsuppgifterna som Regeringskansliet ansvarar för i dag, uppgifterna att vägleda såväl statliga myndigheter som kommuner och regioner i statsstödsfrågor, och uppgifterna som motsvarar en expertmyndighet i statsstödsfrågor. Vi anser att regeringen bör hålla samman den samlade funktionens uppgifter i Upphandlingsmyndighetens instruktion, för att kommunicera myndighetens centrala ansvar inom statsstödsområdet både internt i myndigheten och till den offentliga förvaltningen.

6.2.2 Konkurrensverket får fortsatt ansvar för tillsynsrelaterade uppgifter

Vårt förslag innebär att Konkurrensverket fortsätter att utföra tillsyn och rapportering enligt transparenslagen, och får ansvar för att bistå EU-kommissionen när den utövar tillsyn enligt reglerna om utländska

subventioner i enlighet med de förslag som Regeringskansliet arbetar med att genomföra. Vårt förslag innebär också att Konkurrensverket tar över visselblåsarfunktionen för statsstöd från Regeringskansliet.

Utöver ovan nämnda skäl att hålla isär vägledningssuppgifter och tillsynsrelaterade uppgifter bedömer vi att Konkurrensverket har bäst förutsättningar att utföra de tillsynsrelaterade uppgifterna. Myndigheten ansvarar för flera av uppgifterna redan i dag, uppgifterna har synergier med myndighetens övriga verksamhet, och de ligger i linje med myndighetens roll i statsförvaltningen.

Vi bedömer också att personer som vill visselblåsa i statsstödsfrågor har lättare att hitta och höra av sig till Konkurrensverket än till Regeringskansliet, som ansvarar för visselblåsarfunktionen i dag. Det beror på att den offentliga förvaltningen känner till Konkurrensverket som en tillsynsmyndighet med huvudsaklig uppgift att upprätthålla en effektiv konkurrens. Det bör ge myndigheten legitimitet hos de personer som vill visselblåsa i statsstödsfrågor. Konkurrensverket har dessutom upparbetade kontakter med EU-kommissionen kring uppgifter som ska göra det möjligt för kommissionen att utöva tillsyn både av statsstödsreglerna och EU:s konkurrensregler i stort. Det bör underlätta för kommissionen att ta hjälp av myndigheten.

Vi föreslår att regeringen reglerar Konkurrensverkets ansvar för att bistå EU-kommissionen när den utövar tillsyn enligt reglerna om utländska subventioner i myndighetens instruktion. Vi föreslår vidare att regeringen reglerar myndighetens ansvar för visselblåsarfunktionen för statsstöd i bilagan till förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

6.2.3 Regeringskansliet får en renodlad policyroll

Vårt förslag avlastar Regeringskansliet från sina nuvarande förvaltningsuppgifter. Det gör att Regeringskansliet kan fokusera på sina policyrelaterade uppgifter i förhållande till regeringen och EU-kommissionen. Det bör ge Regeringskansliet bättre förutsättningar att utveckla tydliga och träffsäkra nya statsstöd, vilket underlättar för de myndigheter som får i uppgift att ansvara för stöden. I enlighet med vårt uppdrag utgår vi också ifrån att Regeringskansliet även i fortsättningen skickar in rapporter och

register till kommissionen, efter att den samlade funktionen har tagit fram och kvalitetssäkrat dem. På så sätt behåller Regeringskansliet en överblick över vilken information som Sverige skickar till kommissionen, samtidigt som kommissionen behåller Regeringskansliet som kontaktpunkt i statsstödsfrågor.

Vi bedömer att Regeringskansliet kommer att behöva arbeta nära den samlade funktionen, eftersom Regeringskansliets kontakter med kommissionen kommer att ge myndigheten information som den samlade funktionen också behöver få del av för att kunna fungera som det är tänkt. Det är till exempel viktigt för att funktionen ska kunna ge relevant och korrekt vägledning i statsstödsfrågor till den offentliga förvaltningen och för att funktionen ska kunna vara en kunnig dialogpartner till Regeringskansliet i statsstödsfrågor. Det är också viktigt för att funktionen på sikt och vid behov ska kunna hjälpa Regeringskansliet även i policyfrågor, till exempel i beredningsarbeten både nationellt och på EU-nivå.

Vi bedömer att vårt förslag innebär att Regeringskansliet behöver uppdatera sin arbetsordning, så att den speglar arbetsfördelningen mellan Regeringskansliet och den samlade funktionen.

6.2.4 Tillväxtanalys och Tillväxtverkets uppgifter renodlas

Vårt förslag innebär att Tillväxtanalys befintliga registeruppgifter blir en del av den samlade funktionen vid Upphandlingsmyndigheten. När det gäller Tillväxtverket visar vår analys att myndigheten i praktiken inte har några statsstödsuppgifter som gäller statsstöd i allmänhet. Därför föreslår vi att regeringen vid tillfälle förtydligar myndighetens instruktion så att den överensstämmer med verkligheten, det vill säga att myndigheten ska informera om statsstöd och bistå kommissionen vid kontrollbesök i anslutning till de EU-fonder som myndigheten hanterar, i stället för att informera om statsstöd och bistå vid kontrollbesök i allmänhet. Däremot anser vi inte att regeringen behöver förtydliga Kommerskollegiums instruktion i något avseende, eftersom det redan är tydligt att myndighetens fokus är frihandel och fri rörlighet.

6.3 Den samlade funktionens resursbehov

Vi uppskattar att den samlade myndighetsfunktionens uppgifter totalt kommer att kräva drygt 8 årsarbetskrafter till en kostnad av cirka 12,35 miljoner kronor årligen. Vi har beräknat kostnaderna utifrån uppgifter från Upphandlingsmyndigheten om en genomsnittslön på 65 000 kronor i månaden för personer som i dag arbetar med statsstödsfrågor på myndigheten. Vi har också inkluderat ett påslag för overheadkostnader på 20 procent och ett lönekostnadspåslag på 56 procent.

I registeruppgifterna ingår även mindre kvalificerade moment med ett lägre löneläge. Men funktionen kommer sannolikt även att behöva en chef, med ett högre löneläge. Därför har vi använt 65 000 kronor i månaden som genomsnitt för hela funktionens personalstyrka.

6.3.1 De flesta av uppgifterna går att finansiera med medlen som myndigheter lägger på dem i dag

Upphandlingsmyndigheten, Tillväxtanalys och Regeringskansliet har uppgett att de tillsammans lägger omkring 4 årsarbetskrafter, eller 6,35 miljoner kronor, på de åtta statsstödsuppgifter som de ansvarar för i dag. Det handlar dels om de 5 miljoner kronor som Upphandlingsmyndigheten redan disponerar, dels om 600 000 kronor respektive 750 000 kronor som Tillväxtanalys respektive Regeringskansliet använder för sina uppgifter. Vi anser att regeringen bör föra över dessa medel från Tillväxtanalys respektive Regeringskansliets förvaltningsanslag i samband med att regeringen flyttar uppgifter från de myndigheterna till den samlade funktionen. Regeringen har inte avsatt någon viss mängd medel till Regeringskansliets eller Tillväxtanalys arbete med uppgifterna, som motiverar att regeringen för över mer medel från myndigheterna till den samlade funktionen än vad de två myndigheterna faktiskt använder.

Vi bedömer att det finns både synergier och skalfördelar mellan de uppgifter vi föreslår att den samlade funktionen ska ha. Det bör göra det möjligt att genomföra de åtta uppgifterna i fråga med mindre personal och till lägre kostnad än i dag. Samtidigt indikerar vår analys att flera av uppgifterna inte blir utförda på ett sätt som faktiskt uppfyller målgruppernas behov och EU:s krav fullt ut i dag. När det gäller Regeringskansliets förvaltningsuppgifter har myndigheten till exempel inte kunnat frigöra

tillräckligt mycket resurser för att utföra uppgifterna i den omfattning och med den kvalitet som uppgifterna egentligen kräver. Tillväxtanalys har i sin tur genomfört sina registeruppgifter på en miniminivå, både vad gäller kvalitet och resursåtgång.

Därför bedömer vi att den samlade funktionen kommer att behöva använda ungefär lika mycket resurser som de berörda myndigheterna gör i dag, för att genomföra de åtta uppgifterna i fråga i en omfattning och med en kvalitet som minskar sårbarheten i statens arbete med statsstöd.

6.3.2 Några av uppgifterna behöver mer resurser

När det gäller resursbehovet för de uppgifter som ingen myndighet ansvarar för i dag, det vill säga att vägleda statliga myndigheter, utföra uppgifter som motsvarar en expertmyndighet och att hantera ett nytt register över de minimis-stöd, kan vi inte utgå från hur mycket resurser som myndigheter lägger på uppgifterna i dag. I stället har vi uppskattat arbetskraftsbehovet utifrån den begränsade mängd data som vi har tillgång till, och beräknat resurserna utifrån det. Vi bedömer att de tre uppgifterna kommer att kräva totalt 4,1 årsarbetskrafter, vilket motsvarar cirka 6 miljoner kronor.

Mer specifikt uppskattar vi att uppgiften att vägleda myndigheter i statsstödsfrågor kräver minst 2 årsarbetskrafter, vilket motsvarar cirka 2,9 miljoner kronor årligen med vårt sätt att beräkna. Vi baserar det på att det finns potentiella synergier mellan vägledning till kommuner och regioner respektive statliga myndigheter, och att myndigheterna generellt har större grundläggande kunskaper om statsstöd än vad kommuner och regioner har. Samtidigt indikerar vår analys att behovet av vägledning ökar snarare än minskar med grundläggande kunskap om statsstöd. Dessutom är myndigheterna en stor majoritet av de identifierbara stödgivarna, och myndigheterna ger delvis andra typer av statsstöd än kommuner och regioner.

Vi uppskattar att uppgifterna som motsvarar en expertmyndighet kräver minst 1,5 årsarbetskrafter, vilket motsvarar cirka 2,2 miljoner kronor årligen. Men uppskattningen är osäker, och behovet beror till stor del på regeringens ambitionsnivå inom statsstödsområdet. Vi baserar vår uppskattning på att det finns potentiella synergier mellan uppgifterna som motsvarar en expertmyndighet och den samlade funktionens övriga

uppgifter. Samtidigt kommer den samlade funktionen att behöva omsätta sin kunskap i konkreta underlag för att vara till nytta för regeringen. Dessutom behöver funktionen kapacitet att ta fram underlag som belyser statens arbete med statsstöd i sin helhet, underlag för regeringens arbete på EU-nivå och mycket annat.

Vi uppskattar att uppgiften att hantera ett nytt EU-register för de minimis-stöd kommer att kräva 0,6 årsarbetskrafter, vilket motsvarar cirka 0,9 miljoner kronor årligen med vårt sätt att beräkna. Det är ungefär vad motsvarande uppgifter för SARI och TAM kräver tillsammans i dag, när vi räknar ihop Tillväxtanalys och Regeringskansliets arbete med registren. Men det nya registret kommer att omfatta lika detaljerad information som TAM, men sannolikt fler stödgivare och stödmottagare. Många av dessa stödgivare rapporterar sannolikt inte i SARI eller TAM, eller känner till att de omfattas av ett nytt rapporteringskrav. Därför kommer den samlade funktionen att behöva nå ut till en större målgrupp än tidigare och besvara deras frågor.

Tabell 1. Totala kostnader för den samlade myndighetsfunktionen.

Uppgifter	Kostnad, miljoner kr
De 8 uppgifterna som myndigheter har ansvar för i dag	6,35
Vägleda statliga myndigheter i statsstödsfrågor	2,9
Uppgifter som motsvarar en expertmyndighet	2,2
Hantera ett nytt register för de minimis-stöd	0,9
Summa	12,35

6.3.3 Effektivisering i statsförvaltningen en möjlig finansieringskälla

Vi bedömer att regeringen kan finansiera uppgiften att vägleda statliga myndigheter i statsstödsfrågor genom att föra över en liten mängd medel från var och en av de myndigheter som hanterar statsstöd i dag till Upphandlingsmyndigheten. Vi baserar det på att myndigheterna bör kunna utföra sitt arbete med att handlägga, besluta och betala ut statsstöd billigare och/eller mer effektivt när de får tillgång till vägledning i statsstödsfrågor. Vägledning från en samlad funktionen bör särskilt minska myndigheternas behov av att ta fram egna vägledningar och köpa in utbildningar om stats-

stödsfrågor. Den uppskattade kostnaden på 2,9 miljoner kronor årligen motsvarar cirka 81 000 kronor per myndighet, när vi fördelar den på de 36 myndigheter som hanterade statsstöd 2022.

Vi bedömer vidare att regeringen kan finansiera uppgifterna som motsvarar en expertmyndighet genom att föra över medel från Regeringskansliets förvaltningsanslag. Vi baserar det på att funktionens arbete med expertuppgifterna främst kommer att avlasta Regeringskansliet och möjliggöra en högre kvalitet i deras och regeringens arbete med statsstöd.

Vi föreslår inte hur regeringen kan finansiera uppgiften att hantera ett nytt register för de minimis-stöd, eftersom den enligt vårt uppdrag inte behöver finansieras inom befintliga budgetramar.

6.3.4 Regeringen bör besluta om en permanent höjning av Upphandlingsmyndighetens förvaltningsanslag

Vi bedömer att regeringen bör besluta om en permanent höjning av Upphandlingsmyndighetens förvaltningsanslag för att säkerställa funktionens roll och ansvar i systemet.

Vi har övervägt möjligheten för regeringen att ge medlen på en särskild anslagspost, på samma sätt som regeringen gör i dag med medlen till uppgiften att vägleda kommuner och regioner i statsstödsfrågor. Ett syfte med en sådan anslagspost skulle vara att underlätta regeringens styrning av funktionen, till exempel genom att besluta om olika villkor för anslagsposten. Ett annat syfte skulle vara att se till att Upphandlingsmyndigheten använde medlen till funktionens verksamhet och inte till myndighetens övriga verksamhet.

Men den statliga förvaltningspolitiken bygger på att myndigheterna själva avgör hur de bäst fördelar sina medel och bedriver sin verksamhet för att fullgöra sina uppgifter och uppfylla målgruppernas behov.³⁴ Om regeringen tilldelade Upphandlingsmyndigheten medlen på en särskild anslagspost skulle myndigheten få mindre utrymme att fördela sina samlade resurser på det sätt som myndigheten bedömer är mest effektivt för att fullgöra sina

³⁴ Proposition 2009/10:175, s. 35; Finansutskottets betänkande 2022/23:FiU25. *Statlig förvaltning och statistikfrågor.*

uppgifter som helhet. I stället finns en risk att delar av medlen skulle bli oanvända, eller använda på ett sätt som inte motsvarar behoven hos myndighetens målgrupper.

Sammantaget bedömer vi därför att nackdelarna med en separat anslagspost överväger fördelarna. I stället anser vi att regeringen bör ange i Upphandlingsmyndighetens regleringsbrev att myndigheten i sin årsredovisning ska särredovisa intäkter och kostnader för den samlade funktionens verksamhet. Regeringen bör införa en särskild anslagspost först om kostnaderna återkommande understiger 12,35 miljoner kronor, om regeringen har svårt att följa kostnaderna för arbetet, eller om de avsedda effekterna av funktionens arbete uteblir.

6.3.5 Konkurrensverket kan finansiera visselblåsarfunktionen inom sin nuvarande budgetram

Vi bedömer att Konkurrensverket kan finansiera visselblåsarfunktionen på statsstödsområdet inom sin nuvarande budgetram. Vi baserar det på att funktionen hittills aldrig har tagit emot något skarpt ärende, och att myndigheten redan har en visselblåsarfunktion för näraliggande frågor. Men om inflödet av ärenden skulle öka, till exempel på grund av att visselblåsarfunktionen skulle vara mer synlig vid Konkurrensverket än vid Regeringskansliet, så skulle myndigheten kunna behöva ytterligare resurser.

6.4 Tidplan för regeringens arbete

Vi bedömer att en samlad funktion för statsstödsfrågor vid Upphandlingsmyndigheten kan vara fullt utbyggd och genomföra samtliga sina uppgifter den 1 januari 2026. Men det förutsätter att regeringen redan under våren 2024 börjar förbereda för att inrätta funktionen (tabell 2).

Tabell 2. Tidplan för centrala aktiviteter i regeringens arbete med att inrätta en samlad funktion för statsstödsfrågor vid Upphandlingsmyndigheten.

Centrala aktiviteter	2024		2025		2026
	Vår	Höst	Vår	Höst	Vår
VÅP 2024. Avisera samlad funktion för statsstödsfrågor och ev. flytta medel mellan utgiftsområden.	x				
Besluta om uppdrag till UHM att ta fram en plan för att inrätta funktionen. Rapporteras aug 2024.	x				
BP 2025. Förslag om medel till UHM för att inrätta funktionen.		x			
Bereda ny instruktion för UHM, TVA och TVV samt ny arbetsordning för RK.		x			
VÅP 2025. Avisera justerade anslag för övriga berörda myndigheter.			x		
Besluta om ny instruktion för UHM, TVA och TVV.			x		
BP 2026. Förslag om höjt förvaltningsanslag för UHM och justerade anslag för övriga berörda myndigheter.				x	
Besluta om uppdrag till lämplig aktör att följa om funktionen uppfyller syftet. Rapporteras dec 2028.				x	
Ny instruktion för UHM, TVA och TVV och ny arbetsordning för RK träder i kraft jan 2026.					x

6.5 Risker och nackdelar med förslaget

Vi bedömer att vårt förslag innebär färre och mindre allvarliga risker och nackdelar än alternativen, till exempel att placera funktionen vid en annan myndighet än Upphandlingsmyndigheten eller att organisera även de tillsynsrelaterade funktionerna vid den samlade funktionen. Men det finns risker och nackdelar även med vårt förslag.

6.5.1 Kompetensförsörjningen är den största risken

Vi bedömer att den största risken med vårt förslag är att Upphandlingsmyndigheten inte lyckas rekrytera eller utbilda kompetensen som funktionen behöver för att utföra sina uppgifter, eftersom det finns en absolut brist på kompetens i statsstödsfrågor. Men myndigheten har den största mängden statsstödskompetens utanför Regeringskansliet, och har därför bättre förutsättningar att rekrytera och utbilda ytterligare kompetens inom området än de andra myndigheter som vi har övervägt.

Vi bedömer att regeringen kan bidra till att minska risken ytterligare. På kort sikt kan den göra det genom att ge Upphandlingsmyndigheten möjlighet att börja rekrytera omgående. Regeringen kan göra det genom att så snart som möjligt tala om att den planerar att inrätta en samlad funktion för statsstödsfrågor vid Upphandlingsmyndigheten, och ge myndigheten ett resurstillskott för arbetet med att förbereda funktionen. På lite längre sikt kan regeringen göra det genom att ge funktionen förutsättningar att vara en stabil och därmed attraktiv arbetsplats. Regeringen kan göra det genom att reglera funktionens uppgifter i Upphandlingsmyndighetens instruktion och finansiera funktionens verksamhet genom att permanent höja myndighetens förvaltningsanslag.

6.5.2 Viss risk att statsstödsuppgifterna drunknar i myndigheternas övriga verksamhet

En annan risk med vårt förslag är att den samlade funktionen kommer att vara en alltför liten del av Upphandlingsmyndighetens totala verksamhet för att bli prioriterad när regeringen styr myndigheten, eller när myndigheten styr sin verksamhet internt. Vi uppskattar till exempel funktionens årliga resursbehov till drygt 8 årsarbetskrafter och 12,35 miljoner kronor, att jämföra med knappt 70 årsarbetskrafter och drygt 110 miljoner kronor för myndighetens befintliga verksamhet som helhet.³⁵ Men uppgiften att vägleda kommuner och regioner i statsstödsfrågor har inte drunknat i myndighetens övriga verksamhet hittills, trots att uppgiften är mindre än vad en samlad funktion för statsstödsfrågor skulle vara. Därför bedömer vi att den risken är liten.

³⁵ Upphandlingsmyndigheten (2024), s. 49, 62.

Samma risk finns i viss mån för de tillsynsrelaterade uppgifter vi föreslår att Konkurrensverket ska ansvara för, eftersom även de är en liten del av myndighetens totala verksamhet. Men majoriteten av dem är redan organiserade vid myndigheten och har inte drunknat i den övriga verksamheten hittills. Dessutom bygger uppgifterna i hög utsträckning på förfrågningar från EU-kommissionen, som Konkurrensverket behöver bemöta oavsett hur myndigheten prioriterar inom sin verksamhet. Därför bedömer vi att även den här risken är liten.

6.5.3 Liten risk för merarbete när tillsynsrelaterade uppgifter ligger kvar vid Konkurrensverket

En tredje risk med vårt förslag är att det gör Regeringskansliets och EU-kommissionens arbete tungrovt, eftersom de kan behöva ha kontakt med både Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket i frågor som rör statsstöd. Men vi bedömer att risken är liten. Det beror på att Regeringskansliet i normala fall bara kommer att behöva ha kontakt med Upphandlingsmyndigheten, eftersom alla statsstödsuppgifter som kräver löpande kontakt med Regeringskansliet kommer att vara organiserade där. Regeringskansliet har i dag bara kontakt med Konkurrensverket någon gång per år om de av myndighetens uppgifter som ska göra det möjligt för kommissionen att utöva tillsyn i statsstödsfrågor. På motsvarande sätt kommer kommissionen i normala fall bara att behöva ha kontakt med Konkurrensverket, eftersom alla uppgifter som rör deras tillsyn kommer att vara organiserade där.

6.6 Bara en fördel med att organisera alla statsstödsuppgifter vid en myndighet

Vi bedömer att en myndighetsfunktion som samlar alla uppgifter som ingår i vårt uppdrag skulle ha avsevärt sämre förutsättningar att minska sårbarheten och öka effektiviteten i statens arbete med statsstöd, samt se till att Sverige uppfyller EU:s krav. Men i följande avsnitt redogör vi för hur regeringen skulle kunna utforma en sådan funktion, om regeringen ändå skulle vilja det.

Det främsta argumentet för att organisera samtliga uppgifter vid en enda myndighet är att Regeringskansliet bara skulle behöva ha kontakt med en myndighet i frågor som rör statsstöd. Men vi bedömer att det är ett ganska

svagt argument, eftersom alla uppgifter som kräver löpande kontakt med Regeringskansliet är organiserade vid samma funktion även i vårt förslag. Däremot riskerar syftet med den samlade funktionen att bli urholkat om samtliga uppgifter var organiserade vid samma myndighet. Det beror på att det finns en risk att myndigheter, kommuner och regioner inte skulle vända sig till funktionen för att få vägledning om de associerade funktionen med tillsyn. I stället för mindre sårbart och mer effektivt skulle den samlade funktionen riskera att göra statens samlade arbete med statsstöd mer sårbart och mindre effektivt.

6.6.1 En samlad funktion för alla uppgifter bör vara placerad vid Konkurrensverket

Om regeringen vill organisera samtliga 11 uppgifter vid en och samma myndighet anser vi att regeringen bör placera funktionen vid Konkurrensverket. Ett skäl till det är att Konkurrensverket sorterar under det departement och den enhet inom Regeringskansliet som hanterar statsstödsfrågorna. Därför skulle det kunna förenkla Regeringskansliets löpande kontakter med den samlade funktionen om funktionen var placerad vid Konkurrensverket.

Ett annat skäl är att Konkurrensverket är den enda av myndigheterna med erfarenhet av statsstödsuppgifter som har befogenhet att använda sanktioner. De tillsynsrelaterade uppgifterna kräver sådana befogenheter, och de måste vara reglerade i lag. Därför skulle riksdagen och regeringen behöva besluta om både lag- och förordningsändringar om någon av de andra myndigheterna i stället skulle ansvara för samtliga statsstödsuppgifter, för att ge den myndigheten motsvarande befogenheter.

Ett tredje skäl är att regeringen har kommit långt i arbetet att genomföra förslagen som innebär att Konkurrensverket ska ansvara för att bistå EU-kommissionen i dess tillsyn av reglerna om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden. Om någon annan myndighet än Konkurrensverket skulle få ansvaret för samtliga statsstödsuppgifter så skulle regeringen och riksdagen behöva göra om det arbetet.

Vidare har Konkurrensverket hög kompetens inom konkurrensrätt och upphandlingsrätt, vilket ligger nära statsstödsreglerna. Det bör ge myndigheten en bra grund för att vidareutveckla sin kompetens även inom

statsstödsområdet. I likhet med Upphandlingsmyndigheten står Konkurrensverket också utanför statsstödsystemet, eftersom myndigheten inte hanterar några egna statsstöd.

6.6.2 Riskerna är större än potentialen

Vi ser flera risker med att organisera alla uppgifter vid Konkurrensverket. Den främsta risken är att vägledningssuppgifterna, de tillsynsrelaterade uppgifterna och Konkurrensverkets tillsynsuppgifter inom konkurrens- och upphandlingsområdet hämmar varandra. Det skulle öka sårbarheten och minska effektiviteten både i statens arbete med statsstöd och statens arbete med upphandling och effektiv konkurrens. Det handlar till exempel om att offentliga aktörer skulle kunna dra sig för att vända sig till Konkurrensverket för att få vägledning i statsstödsfrågor, eftersom myndigheten utövar tillsyn inom närallgande områden. Det handlar också om att vägledningssuppgifterna skulle kunna skada Konkurrensverkets legitimitet som tillsynsmyndighet.

Därför bedömer vi att Konkurrensverket sannolikt skulle behöva organisera de tillsynsrelaterade uppgifterna och vägledningssuppgifterna i olika delar av myndigheten, för att minimera de roll- och målkonflikter de riskerar att skapa i verksamheten. Även om regeringen samlade alla statsstödsuppgifter vid en myndighet skulle det alltså inte resultera i en samlad funktion för uppgifterna i fråga.

En annan risk rör funktionens kompetensförsörjning. Vi bedömer att Konkurrensverket skulle ha samma grundläggande utmaningar som Upphandlingsmyndigheten när det gäller att rekrytera eller utbilda personal med hög kompetens i statsstödsfrågor. Men Konkurrensverket har dessutom en kritisk inställning till statsstöd, vilket riskerar att göra det svårare för myndigheten att rekrytera personer som vill arbeta med till exempel vägledning inom området. Därför bedömer vi att Konkurrensverket skulle ha ännu svårare än Upphandlingsmyndigheten att få rätt kompetens på plats. Det är till exempel inte säkert att de personer som arbetar med vägledning i statsstödsfrågor på Upphandlingsmyndigheten skulle välja att följa med till Konkurrensverket.

En tredje risk är att den offentliga förvaltningen får svårt att orientera sig mellan Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, eftersom en samlad funktion för statsstödsfrågor vid Konkurrensverket skulle göra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna oklar. Upphandlingsmyndigheten skulle till exempel vägleda förvaltningen i upphandlingsfrågor medan Konkurrensverket skulle vägleda den i statsstödsfrågor.

6.6.3 Dyrare för staten att samla alla uppgifter vid en och samma myndighet

Vi bedömer att det vore dyrare för staten att organisera alla uppgifterna vid Konkurrensverket, än att genomföra vårt förslag. Ett skäl är att vi bedömer att majoriteten av uppgifterna har mindre synergier med Konkurrensverkets verksamhet än med Upphandlingsmyndighetens verksamhet. Upphandlingsmyndigheten ansvarar till exempel redan för att utveckla och förvalta statistik, medan Konkurrensverket inte har några sådana uppgifter. Myndigheten skulle därför behöva bygga upp dem från grunden. Det innebär en längre startsträcka och en högre uppstartskostnad för funktionens verksamhet. Ett annat skäl är att Konkurrensverket sannolikt skulle behöva genomföra mer omfattande informationsinsatser än Upphandlingsmyndigheten, för att få målgruppen att hitta till funktionen. Det innebär också ökade kostnader åtminstone under de första åren.

Referenser

Finansutskottets betänkande 2022/23:FiU25. *Statlig förvaltning och statistikfrågor*.

Hettne, J. & Fritz, M. (2008). *EU:s statsstödsregler i nationell tillämpning*. Konkurrensverket.

Klimat- och näringslivsdepartementet (2023). *Nya bestämmelser i anslutning till konkurrensregelverket*. Promemoria.

Nyberg, L. (2020). *Med marknaden som norm*. Svenska institutet för europapolitiska studier.

Proposition 2020/21:193. *Genomförande av visseblåardirektivet*.

Proposition 2004/05:140. *Genomförande av transparensdirektivet*.

Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Riksrevisionen (2023:7). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*.

Riksrevisionen (2016:22). *Statliga stöd till innovation och företagande*.

SOU 2008:118. *Styra och ställa*.

SOU 2011:69. *Olagligt statsstöd*.

SOU 2012:32. *Upphandlingsstödet framtid*.

SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*.

Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen*. Om offentlig sektor 14.

Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn?* Om offentlig sektor 40.

Statskontoret (2022:11). *Myndighetsanalys av Upphandlingsmyndigheten*.

Statskontoret (2023:19). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.*

Upphandlingsmyndigheten (2023). *Undersökning om uppdraget att vägleda kommuner och regioner i statsstödsfrågor.* Underlag i mejl 2023-11-06.

Upphandlingsmyndigheten (2023). *Årsredovisning 2022.*

Upphandlingsmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

110

2023-06-22
KN2023/03506

Klimat- och näringslivsdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 STOCKHOLM

Uppdrag att analysera och föreslå en mer effektiv myndighetsfunktion för statsstöd

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera och föreslå hur en samlad myndighetsfunktion för frågor om statsstöd kan organiseras på ett effektivt sätt. Syftet med uppdraget är utreda hur sårbarheten kan minskas och effektiviteten ökas i statens arbete med vägledning, rapportering (inklusive uppgiftslämnande för offentliggörande), kontroll och registerföring av statsstöd genom en sammanhållen statlig funktion.

Statskontoret ska:

kortfattat redogöra för vilka statliga myndigheter som i dag ger statsstöd, samt överskådligt redogöra för kommuner och regioners möjligheter att ge statsstöd,

beskriva de statliga myndigheternas roller och ansvar för vägledning, rapportering, kontroll och registerföring inom området samt analysera om dessa uppgifter kan organiseras på ett mer effektivt sätt, både avseende uppgifter, lokalisering och budget,

föreslå hur en samlad myndighetsfunktion för dessa uppgifter bör organiseras inom befintliga budgetramar, samt föreslå lämplig myndighet där funktionen placeras,

i den mån det är möjligt, göra en uppskattning av funktionens kommande budgetbehov för nya uppgifter i form av nationella register,

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: kn.registrator@regeringskansliet.se

De uppgifter som Statskontoret ska beakta i sin analys är:

- (i) hanteringen av årlig rapportering i SARI (State Aid Reporting Interactive),
- (ii) hanteringen av rapportering som omfattas av särskilda redovisningsskyldigheter, såsom bl.a. transportstödet,
- (iii) vissa övriga uppgifter avseende rapportering och kontroll, såsom underlag avseende SGEI-rapportering (tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) och WTO-rapportering,
- (iv) nationella register för de minimisstöd,
- (v) nationell hantering av kommissionens transparensdatabas,
- (vi) ansvarig tillsynsmyndighet enligt lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.,
- (vii) vägledning om statsstöd till kommuner och regioner,
- (viii) vägledning om statsstöd till statliga myndigheter,
- (ix) myndighetsuppgifter motsvarande expertmyndighet för statsstöd,
- (x) myndighetsuppgifter som följer av genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden,
- (xi) visselblåsarfunktion för statsstöd.

Statskontoret får också beakta lämpligheten att inkludera ytterligare uppgifter som kan framkomma inom ramen för uppdraget i en samlad myndighetsfunktion för statsstöd. Regeringskansliets centrala funktioner för Sveriges hantering av statsstöd, såsom bland annat utformningen av nationella stöd, konsultationer på statsstödsregelverkets utformning och kontakter med kommissionen (se vidare Statsrådsberedningens cirkulär 11), liksom myndigheternas uppgifter avseende prövning, beviljande och utbetalande av statsstöd ingår dock inte i detta uppdrag.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

Statskontoret ska senast den 22 mars 2024 lämna en skriftlig redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet).

Bakgrund

Samordningen av statsstöd i Sverige är centraliserad i syfte att uppfylla gällande EU-rättsliga krav. Ansvaret för Regeringskansliets särskilda samordningsfunktion för statsstödsärenden ligger på Klimat- och näringslivsdepartementet. Statsstödsreglerna har sedan 2014 setts över och moderniserats. En följd av detta är att ett ökat ansvar för bedömningen av reglernas förenlighet med EU-rätten har lagts över på medlemsstaterna, liksom ansvaret för att säkerställa att stöden implementeras korrekt och följs upp på nationell nivå.

Myndigheternas uppgifter att lämna vägledning, rapportera, kontrollera och föra register i arbetet med statsstöd har utvecklats över tid och är i dag spritt över många olika aktörer. Detta riskerar att skapa sårbarheter i Sveriges samlade hantering av frågor om statsstöd. Bland annat minskar möjligheten att genomföra nationella analyser och samlad uppföljning. Därutöver väntas nya myndighetsuppgifter tillkomma inom området. Kommissionen väntas anta nya förordningar med innebörden att medlemsstaterna måste inrätta obligatoriska nationella register för stöd av mindre betydelse för att medlemsstaten ska kunna få ge sådana, vilket Sverige gör i hög utsträckning. Registren ska enligt aktuella förslag finnas på plats inom två år från det att förordningen träder i kraft. Även dessa uppgifter kommer att behöva lämnas över till en ansvarig myndighet.

Statskontoret behöver därför analysera och föreslå hur en myndighetsfunktion kan utformas samlat på ett mer effektivt sätt för att uppfylla de skärpta krav som ställs på Sverige.

På regeringens vägnar



Johan Persson



Christian Berger

Kopia till

Konkurrensverket

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Tillväxtverket

Upphandlingsmyndigheten

4 (4)