

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU46

Riksrevisionens rapport om Svenska skeppshypotekskassan

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse om Riksrevisionens granskning av Svenska skeppshypotekskassan (Svenska skeppshypotek) till handlingarna.

Riksrevisionen har granskat Svenska skeppshypotek och dess verksamhetsform. Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om Svenska skeppshypotek har en lämplig verksamhetsform. Riksrevisionens sammantagna bedömning är att så inte är fallet, huvudsakligen eftersom verksamhetsformen inte ger regeringen en tillfredsställande grad av kontroll och styrning samt att den medför att Svenska skeppshypotek har ett antal potentiella fördelar gentemot kommersiella aktörer på marknaden. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att se över verksamhetsformen och ta explicit ställning till den samt att låta utreda om Svenska skeppshypotek är föremål för statligt stöd.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och instämmer i de övergripande iakttagelserna. Regeringen avser att se över verksamhetsformen för Svenska skeppshypotek och värdera för- och nackdelar med olika verksamhetsformer, inklusive den nuvarande, där en möjlig form är aktiebolag. Vid denna analys ska även konsekvenserna för sjöfartsnäringen beaktas. Vidare är det enligt regeringen väsentligt att säkerställa att ett eventuellt förslag till förändrad verksamhetsform inte står i strid med EU:s regler om statligt stöd. Därmed anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottet konstaterar att regeringen instämmer i de övergripande iakttagelser som Riksrevisionen gör. Regeringen avser att bl.a. se över Svenska skeppshypoteks verksamhetsform och värdera för- och nackdelar med olika verksamhetsformer. Utskottet ställer sig bakom regeringens bedömningar och syn på vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (V).

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:108 Riksrevisionens rapport om Svenska
skeppshypotekskassan.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Utskottets överväganden.....	6
Riksrevisionens rapport om Svenska skeppshypotekskassan	6
Skrivelsen.....	6
Utskottets ställningstagande.....	8
Särskilt yttrande	10
Riksrevisionens rapport om Svenska skeppshypotekskassan (V).....	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Skrivelsen.....	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om Svenska skeppshypotekskassan

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:108 till handlingarna.

Stockholm den 11 juni 2020

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Oscar Sjöstedt (SD), Emil Källström (C), Ulla Andersson (V), Charlotte Quensel (SD), Karolina Skog (MP), Sofia Westergren (M), Josefin Malmqvist (M), Teres Lindberg (S), Gulan Avci (L), Sultan Kayhan (S), Ida Drougge (M), Anna Vikström (S), Magnus Persson (SD) och Fredrik Stenberg (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I skrivelse 2019/20:108 Riksrevisionens rapport om Svenska skeppshypotekskassan ger regeringen sin bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport Svenska skeppshypotekskassan (RiR 2019:36) till regeringen den 10 december 2019. Regeringens svarsskrivelse lämnades till riksdagen den 25 mars 2020 och bordlades samma dag.

I en bilaga återges behandlade ärenden.

Med anledning av Riksrevisionens granskning höll utskottet en intern utfrågning med riksrevisor Stefan Lundgren den 12 december 2019.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om Svenska skeppshypotekskassan

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse om Riksrevisionens granskning av Svenska skeppshypotek till handlingarna.

Utskottet konstaterar att regeringen instämmer i de övergripande iakttagelser som Riksrevisionen gör, och att regeringen därmed bl.a. avser att se över Svenska skeppshypoteks verksamhetsform och värdera för- och nackdelar med olika verksamhetsformer. Utskottet ställer sig bakom regeringens bedömningar och syn på vilka åtgärder som bör vidtas.

Jämför det särskilda yttrandet (V).

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat Svenska skeppshypotekskassan (Svenska skeppshypotek). Syftet har varit att granska om Svenska skeppshypotek har en lämplig verksamhetsform. Riksrevisionens sammantagna bedömning är att så inte är fallet, huvudsakligen eftersom verksamhetsformen inte medger regeringen en tillfredsställande grad av kontroll och styrning, samt att den medför att Svenska skeppshypotek har ett antal potentiella fördelar gentemot kommersiella aktörer på marknaden.

Svenska skeppshypotek bildades av staten 1929 för att förbättra svenska rederiers möjligheter att få långfristiga krediter och medverka till handelsflottans förnyring. Svenska skeppshypotek har ungefär 2 miljarder kronor i en reservfond, och utlåningen till rederier uppgår till knappt 9 miljarder kronor. Verksamheten är reglerad i en lag från 1980. Svenska skeppshypotek är en unik verksamhet och är varken myndighet, aktiebolag eller någon annan vanligt förekommande verksamhetsform i staten. Därför kan regeringen inte styra genom t.ex. bolagsordning, ägarinstruktioner, instruktion eller regleringsbrev. Verksamhetsformen ger därmed inte regeringen en tillfredsställande grad av kontroll och styrning, enligt Riksrevisionen.

Riksrevisionen har inte identifierat någon faktor som talar för att Svenska skeppshypoteks verksamhetsform inte skulle vara ändamålsenlig för dess syfte vid bildandet, nämligen att ge krediter till rederibranschen som bedömdes ha ett särskilt behov av modernisering och som annars skulle ha svårt att hitta finansiering. Behovet av Svenska skeppshypoteks kreditgivning ökade enligt Riksrevisionen i viss mån i efterspelet till finanskrisen 2008–2009, eftersom

affärsbankernas intresse för rederibranschen minskade betydligt efter krisen. Svenska skeppshypoteks funktion som kreditgivare för små och medelstora rederier som annars har svårt att få finansiering har således blivit viktigare.

Svenska skeppshypotek är dock med sin unika verksamhetsform en udda fågel i staten. Verksamheten riskerar att ha konkurrensfördelar jämfört med andra kreditinstitut i och med att den är befriad från inkomstskatt samt saknar avkastnings- och utdelningskrav från en ägare. Riksrevisionen påpekar att detta också innebär att Svenska skeppshypotek kan vara mottagare av statsstöd. Bland hypotekskassorna är Svenska skeppshypotek ensamt kvar i staten. Hypotekskassorna bildades under perioder med kreditregleringar, och deras syfte var att säkra långfristig kreditgivning till prioriterade sektorer som bedömdes ha särskilda behov framför allt av modernisering. I och med avregleringen av finansmarknaden försvann kreditrestriktionerna och därmed också hypotekskassornas ursprungliga syfte.

Möjligheterna för staten att styra Svenska skeppshypotek anges i lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan och begränsas av verksamhetsformen. Regeringen kan styra genom att utse styrelseledamöter och riksdagen kan styra genom att ändra lagstiftningen. Dessa två styrmetoder har enligt Riksrevisionen nackdelar, dels för att regeringen av hävd bara nominerar tre av styrelsens sju ledamöter, dels för att författningarna innehåller begrepp som kan tolkas olika. Vidare bedömer Riksrevisionen att regeringens engagemang i verksamheten har varit svalt. Riksrevisionen pekar på att riksdagen har uttryckt att konkurrensutsatt statlig verksamhet normalt ska bedrivas i bolagsform. Om Svenska skeppshypotek vore ett statlig ägt aktiebolag kunde regeringen utnyttja bolagsordningen för den långsiktiga styrningen av ändamålet och ägarinstruktionen för den årliga styrningen inklusive ekonomiska mål. Det skulle därmed ge regeringen en bättre möjlighet till styrning och kräva ett större engagemang för verksamheten från regeringen.

Riksrevisionen hänvisar också till att riksdagen har beslutat om att statlig verksamhet ska präglas av effektivitet och god hushållning. Svenska skeppshypotek är en sluten verksamhet. Lagstiftningen medger varken utdelning av vinst eller ekonomiska tillskott till verksamheten. Därmed ger Svenska skeppshypotek, till skillnad från statligt ägda bolag, inte någon utdelning till staten. Det finns inte heller något avkastningskrav från statens sida. En verksamhet som bedrivs med begränsad insyn och begränsad styrning och utan krav på avkastning har inga yttre krav på effektivitet. Därför finns det enligt Riksrevisionen en risk att en sådan verksamhet blir ineffektiv. Svenska skeppshypotek har en stor kapitalbas i förhållande till sin utlåning, vilket innebär att avkastningen på kapital blir relativt låg. Denna överkapitalisering innebär i viss mån ett ineffektivt resursutnyttjande. Med nuvarande lagstiftning finns det ingen möjlighet för staten att ta utdelning ur Svenska skeppshypotek, och det kan därför vara svårt att upprätthålla en effektiv resursallokering.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att Svenska skeppshypotek inte har en lämplig verksamhetsform. Därför rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- se över verksamhetsformen och ta explicit ställning till den, där en annan möjlig form är aktiebolag
- låta utreda om Svenska skeppshypotek är föremål för statsstöd.

Regeringens bedömning av åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I skrivelsen anför regeringen att Svenska skeppshypotek inrättades av riksdagen 1929 för att bedriva låneverksamhet med intecknade svenska fartyg som säkerhet. Regeringen utser samtliga ledamöter i Svenska skeppshypoteks styrelse och granskar dess förvaltning. Vidare utser regeringen årligen två revisorer för revision av styrelsens förvaltning och kassans räkenskaper. Av lagen framgår att Svenska skeppshypotek står under Finansinspektionens tillsyn. Staten är enligt regeringen på så sätt tillförsäkrad insyn och kontroll över verksamheten.

Som Riksrevisionen noterat är dock Svenska skeppshypotek varken en myndighet eller ett aktiebolag. Regeringen kan därför inte styra Svenska skeppshypotek genom t.ex. bolagsordning och ägaranvisning (som för aktiebolag med statligt ägande) eller myndighetsinstruktion och regleringsbrev (som för förvaltningsmyndigheter). Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det därmed finns skäl att se över Svenska skeppshypoteks verksamhetsform.

Regeringen delar också Riksrevisionens beskrivning av Svenska skeppshypotek och dess relation till affärsbankerna och kredittagarna samt dess relation till och funktion i staten. Regeringen anser att verksamheten hos Svenska skeppshypotek fyller ett viktigt syfte för den svenska sjöfartsnäringen och de svenska rederierna och att tillgången till finansiering riktad mot denna sektor är viktig bl.a. för att påskynda en omställning av klimatskäl.

Regeringen avser att se över verksamhetsformen för Svenska skeppshypotek och värdera för- och nackdelar med olika verksamhetsformer, inklusive den nuvarande. En möjlig verksamhetsform är aktiebolag. Vid denna analys ska även konsekvenserna för sjöfartsnäringen beaktas. Vidare är det enligt regeringen väsentligt att säkerställa att ett eventuellt förslag till förändrad verksamhetsform inte står i strid med EU:s regler om statligt stöd.

Därmed anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringen instämmer i de övergripande iakttagelser som Riksrevisionen gör. Regeringen avser att bl.a. se över Svenska skeppshypoteks verksamhetsform och värdera för- och nackdelar med olika verksamhetsformer. Utskottet ställer sig bakom regeringens bedömningar och

syn på vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Därmed föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse om Riksrevisionens granskning av Svenska skeppshypotek till handlingarna.

Särskilt yttrande

Riksrevisionens rapport om Svenska skeppshypotekskassan (V)

Ulla Andersson (V) anför:

Jag anser att det vore bra om regeringen tog en mer aktiv roll i Svenska skeppshypoteks verksamhet, främst genom att förstärka statens representation i styrelsen. I likhet med det som Svensk Sjöfart tar upp i en skrivelse till utskottet anser Vänsterpartiet att staten som huvudman har ett särskilt ansvar inte minst för frågor om hållbarhet och jämställdhet. Svenska skeppshypotek är en kooperativ bank med ett starkt åtagande från låntagarkretsen. Statens roll med en statlig garanti är viktig för hur verksamheten i Svenska skeppshypotek fungerar och innebär samtidigt en låg risk att belasta statens finanser. Svenska skeppshypotek har en central roll när det gäller att utveckla en mer hållbar sjöfart bl.a. genom investeringar i ny miljöteknik. Det är också angeläget att utveckla förutsättningarna för en konkurrenskraftig grön finansiering. Svenska skeppshypotek är vidare av stor betydelse för att värna den maritima näringen och exportindustrins konkurrenskraft. Jag menar att Svenska skeppshypoteks nuvarande verksamhetsform är effektiv och bör finnas med som ett alternativ att värna i en eventuell översyn.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:108 Riksrevisionens rapport om Svenska skeppshypotekskassan.